

**Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)**

Documento de Trabajo 02-01

# **El concepto de exclusión en política social**

Ana Arriba González de Durana

Unidad de Políticas Comparadas  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Enero de 2002

# El concepto de exclusión en política social<sup>1</sup>

**Ana Arriba González de Durana**

Consejo Superior de Investigaciones Científicas  
Unidad de Políticas Comparadas

A lo largo de los años noventa, los profesionales de las políticas sociales han incorporado el término ‘exclusión social’ para referirse a una buena parte de la población objeto de sus atenciones. Muchos trabajos se han dedicado a señalar la pertinencia de este concepto para referirse a las poblaciones en situación de desventaja social en el mundo actual. Se trata de un concepto que pretende considerar aspectos del fenómeno (como su carácter multidimensional, relativo y dinámico) que no estaban contemplados en otros términos empleados con anterioridad.

En este artículo quiero mostrar los vínculos entre ese ‘nuevo’ concepto y los contextos en los que se ha planteado: la persistencia de la pobreza en los estados del bienestar europeos y la aparición de nuevas políticas sociales dirigidas a los colectivos en situación de desventaja social. Pretendo explorar, por una parte, la aparición del concepto, los actores y factores que han contribuido a su implantación y la adaptación de sus contenidos a los distintos ámbitos en los que se empleado. Por otra, quiero considerar cuáles son los problemas que surgen en su empleo en programas sociales concretos. El objetivo es explicar el ‘éxito’ que ha tenido el concepto de exclusión social frente a otros candidatos a denominar a aquellos sectores de las poblaciones occidentales en situación de desventaja social (pobreza, marginación, precariedad o infraclase entre otros) y los problemas que su uso ha tenido en la aplicación en la política social.

Para ello, describo en primer lugar, las políticas de lucha contra la pobreza de los estados del bienestar como contexto en el que aparece y comienza a emplearse el término de exclusión social. Posteriormente estudio el itinerario del concepto desde su uso en los programas de las instituciones europeas hasta llegar a los programas sociales de los estados miembros, junto con las formas en las que ha sido empleado el término y el tipo de políticas a los que ha ido asociado. Por último, analizo el uso del concepto en el caso del Programa del Ingreso Madrileño de Integración y las dificultades de su aplicación.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo será publicado próximamente en la revista *Trabajo Social Hoy* editada por el Colegio de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Madrid.

## ***Lucha contra la pobreza y estados del bienestar***

Conviene recordar que la pobreza no es un problema exclusivo de los estados del bienestar. Ni siquiera podemos afirmar que la lucha contra este fenómeno sea un objetivo prioritario de sus políticas. Es cierto que los orígenes de los estados del bienestar estuvieron relacionados con la protección del riesgo de pobreza de ciertas categorías sociales y que el conjunto de sus políticas ha transformado las estructuras de precariedad y desigualdad sociales. Sin embargo, entre las políticas sociales que constituyen su esqueleto (seguros sociales, sanidad pública, sistema educativo o políticas de mercado de trabajo) no se encuentran las políticas dirigidas a las poblaciones en situación de pobreza. Las políticas asistenciales, las prestaciones que funcionan como última red de protección social y que constituyen como tales las políticas más estrechamente ligadas con el problema, han recibido menor atención.

Sin embargo, para dar cuenta de la aparición del concepto de exclusión social hay que orientar la atención a estas políticas constituídas por los sistemas y prestaciones asistenciales concebidos para prestar ayuda o protección a quien no la ha obtenido por otros medios (Room, 1995; Taylor-Gooby, 1991).

### ***La asistencia social en la expansión de los estados del bienestar tras la Segunda Guerra Mundial***

La denominada ‘edad dorada’ de los estados del bienestar, posterior a la Gran Depresión de los años treinta y a la Segunda Guerra Mundial, significó un esfuerzo sistemático de reconstrucción política, moral y económica. La amplia participación en el mercado laboral fue uno de los pilares sobre los que se mantuvo la universalización del bienestar social. La seguridad de un empleo y un salario constituyó la principal vía de acceso a los derechos de ciudadanía. La expansión del consumo de masas, basada en el comercio creciente y la redistribución estatal, aseguraron el pleno empleo y los crecimientos salariales. En esta ‘edad dorada’ la masa de trabajadores sin cualificación provenientes de la agricultura podía encontrar empleo estable y bien pagado en la gran industria.

Este pleno empleo se refería principalmente a la población masculina, el salario tenía carácter de salario familiar y se mantenía el estatus de ama de casa para las mujeres. Este esquema se asentaba, por lo tanto, en una familia estable en torno al varón cabeza de familia, asegurando la alta fertilidad y la provisión de cuidados en el seno del hogar (Esping-Andersen, 1993a). El impulso del agregado de diferentes ideas e intereses de actores sociales y políticos (proletariado, clases medias y clases agrícolas) determinó la expansión de la política social (Hecló, 1984; Baldwin, 1992). La consolidación de los programas sociales se llevó a cabo bajo la asunción de que todas las clases, no sólo las trabajadoras, eran vulnerables, y de que los principios de igualdad, solidaridad y universalidad beneficiaban a todas ellas.

Los elementos básicos de protección frente a la pobreza eran el trabajo y la familia. El desarrollo económico de posguerra y las posibilidades de acceso a un salario dieron pie a una

concepción de la pobreza como un problema coyuntural. El pleno empleo ocultaba las relaciones entre pobreza y mercado (Scott, 1994). Sólo algunos accidentes vitales o acontecimientos puntuales ocasionaban situaciones a las que la provisión pública solidaria debía dar respuesta. La pobreza se localizaba en los núcleos rurales y en la población inmigrante, es decir, en sectores que aún no se habían incorporado a los procesos centrales de modernización económica. El desarrollo, la extensión de sistemas de protección social solidarios, el acceso a la educación y a la atención sanitaria se consideraban las mejores herramientas para la creación de sociedades igualitarias y solidarias en las que la pobreza sería un mal erradicado.

Los diferentes sistemas de protección social ya existentes se adaptaron a esta reforma universalista. Los sistemas corporatistas y *'bismarckianos'* se extendieron horizontalmente incluyendo también a los no asalariados. Los sistemas de cobertura de mínimos, basados en la asistencia social, como en el Reino Unido o Escandinavia, se ampliaron a las categorías acomodadas, en una expansión de tipo vertical siguiendo las directrices del *'Informe Beveridge'*. La universalización se plasmó también en el desarrollo de sistemas públicos de educación, sanitarios, de servicios sociales y de vivienda<sup>2</sup>.

Los sistemas de garantía de mínimos que se consolidaron en los años cincuenta y sesenta eran las últimas redes de seguridad o protección frente a la pobreza en los sistemas públicos de protección social. En términos generales se trataba de protección de carácter asistencial, sujeta a comprobaciones o a contraprestaciones obligatorias (formativas, ocupacionales, conductuales) y a una gran discrecionalidad. Estas condiciones de percepción marcaban la última línea entre las que se consideran pobreza digna y la pobreza indigna, donde la participación laboral era el elemento más importante. Las personas que no pertenecían a la población activa (minusválidos, niños, amas de casa o ancianos, es decir *'no considerados a efectos laborales'*) accedían a las ayudas de mínimos más fácilmente y éstas eran más generosas. Sin embargo, el dominio del pleno empleo tras la Segunda Guerra Mundial influyó en la asunción generalizada de que la permanencia de la población activa en los esquemas de mínimos era temporal, por lo que los sistemas de control y disciplinamiento de las prestaciones de mínimos apenas eran visibles.

### ***El redescubrimiento de la pobreza en los ochenta***

La crisis económica de los años setenta quebró las expectativas y esperanzas de las décadas de posguerra. El desempleo masivo y el crecimiento de los procesos de desigualdad social erosionaron las premisas de los estados del bienestar y el consenso sobre la política social. En las actuales condiciones de globalización económica mundial, se han modificado las bases sobre las que se asentaban los estados del bienestar: se ha hecho difícil un crecimiento económico basado en una demanda no inflacionaria; la consecución del pleno empleo ha de seguir la vía del sector servicios; se han desarrollado una serie de estructuras familiares diferentes de las tradicionales; la población está envejeciendo rápidamente; y los ciclos vitales se han diversificado. De forma sintética, los cambios que originan un nuevo paisaje para la pobreza y la desigualdad social son:

- a) El agotamiento del modelo de pleno empleo.

---

<sup>2</sup> En los años sesenta se hicieron visibles los límites de estos sistemas para hacer frente a la pobreza. Se pusieron en marcha otro tipo de políticas para apoyar el ingreso de estos sectores desfavorecidos que no participaban de los amplios beneficios de las sociedades opulentas: como los planes específicos de discriminación positiva en la educación o la vivienda.

La globalización económica, el proceso de declive industrial y el aumento de la inestabilidad en los servicios han dado lugar a profundos cambios en las estructuras del mercado de trabajo. Las pautas de empleo contemporáneo favorecen, por un lado, el crecimiento de ocupaciones profesionales y de alta cualificación, y por otro, el de trabajos precarizados y escasamente cualificados. En consecuencia, se ha producido una progresiva polarización entre los sectores centrales y los periféricos de los mercados de trabajo. Estos procesos han afectado principalmente a sectores urbanos e industriales.

El fin del pleno empleo y el desempleo masivo han presionado sobre los sistemas de protección social. Los estados del bienestar se han enfrentado al dilema de ofrecer una protección social igualitaria, basada en altas contribuciones, o incentivar la creación de empleo rebajando la presión impositiva. Ello ha otorgado al sistema asistencial mayor protagonismo para dar respuesta a las necesidades de quienes no trabajan estando en edad de hacerlo y están afectados por los cambios del mercado de trabajo y de las pautas familiares.

Se prevé que las diferencias entre aquellos con derecho a prestaciones contributivas y aquellos que sólo pueden tener una protección de tipo asistencial se harán más pronunciadas. En los países que no hayan reforzado sus esquemas asistenciales, la debilidad y naturaleza estigmatizadora de estos esquemas da lugar a problemas particulares de los individuos o grupos no protegidos por carreras laborales estables.

b) Los cambios en las estructuras familiares y en los ciclos vitales.

Por una parte, las pautas familiares (matrimonio, fecundidad, divorcio, monoparentalidad), el papel de la mujer y su participación en el mercado de trabajo han cambiado drásticamente, incidiendo en la aparición de hogares en situación de mayor vulnerabilidad (monoparentalidad, aislamiento social, dependencia de un sólo ingreso). Por otra, la combinación del descenso de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida han dado lugar a un progresivo envejecimiento de la estructura poblacional.

Estas transformaciones han originado nuevas formas familiares cuyas necesidades no encuentran respuesta en las políticas sociales existentes. Por lo tanto, han crecido las tensiones sobre las estructuras de bienestar tanto en los sistemas de protección social como en los servicios de atención sanitaria y cuidados sociales.

c) La ruptura del consenso en torno a las estructuras de bienestar social.

A la falta de adecuación a las nuevas necesidades, hay que añadir el recorte y la orientación disciplinaria que han experimentado las políticas sociales tras la crisis fiscal de los estados occidentales y la influencia de los planteamientos neoliberales.

En su mayor parte, la argumentación crítica neoliberal ha mantenido que las estructuras del bienestar son ineficaces para la dinamización del empleo y desincentivan el acceso al empleo. A pesar de haber tenido un éxito limitado, las propuestas de recorte han impregnado los discursos: privatización de los sistemas de protección, flexibilización de las cargas laborales y orientación de las prestaciones hacia necesidades específicas.

Los ataques también provienen de posiciones de izquierda, principalmente de pensadores neomarxistas que han destacado el carácter contradictorio e inestable de las formaciones políticas y económicas de los estados del bienestar. Desde las perspectivas reformistas radicales, las estructuras del bienestar son descritas como represivas, estigmatizadoras y

controladoras, que reducen la independencia de los individuos y fortalecen estructuras de dominación ideológica. También se ha criticado su escasa capacidad redistributiva, su elevada burocratización o su incapacidad para hacer frente a las desigualdades étnicas o de género.

Los efectos de estos cambios han sido diversos ya que las instituciones políticas y los mecanismos de representación de intereses y de elaboración de consenso han influido de forma diferente en la administración y adaptación de los sistemas de protección social. Pero estos debates han debilitado los apoyos ideológicos y han modificado las concepciones en las que se fundaban los estados del bienestar: en lugar de una forma de compartir riesgos y vulnerabilidad con carácter universal, van a ser considerados como entramados institucionales para una compensación fraccionada de los sectores de inferiores ingresos.

Todas estas transformaciones explican no sólo un cambio en las necesidades sociales a las que han debido responder los estados del bienestar, es decir, a nuevas situaciones de pobreza y desigualdad, sino también en la propia concepción de la pobreza en el debate político y científico-social y la orientación de la intervención pública. La persistencia de la pobreza en el seno de las sociedades occidentales y su recrudecimiento en los tiempos de crisis es, para muchos, la mejor demostración del fracaso de los estados de bienestar.

En la década de los ochenta resurgió el debate tanto teórico como ideológico sobre la pobreza y su relación con la desigualdad social. En los países del Tercer Mundo se llamó la atención sobre las dramáticas situaciones de pobreza en las que vive la gran mayoría de su población, lo que contrastaba con las promesas que en el pasado ofrecían los modelos de desarrollo económico. El ámbito académico norteamericano dirigió su mirada hacia las bolsas de pobreza del interior de sus grandes ciudades, fenómeno que se ha denominado infracase urbana (*urban underclass*) (Heisler, 1991; Wilson, 1987). En Europa el debate sobre la pobreza ha ido unido al incremento del desempleo y a sus vías de solución. Se constató que la generalización de los estados del bienestar y de las políticas sociales no había eliminado los riesgos frente a la pobreza. Los recortes de la política neoliberal posteriores a la crisis económica de los setenta explicaban, sólo parcialmente, la persistencia de este fenómeno. La desaparición del pleno empleo mostró cómo los sistemas de bienestar social protegen del riesgo de pobreza sólo a ciertas categorías sociales y cómo reservan un trato residual a ciertos colectivos, a través de esquemas de asistencia social basados en la necesidad. En todos estos espacios, la preocupación por la pobreza ha estado unida a controversias sobre la ineficacia de las políticas sociales tradicionales y la necesidad de buscar nuevas soluciones (Gaudier, 1993; Rigaux, 1994; Room, 1995; Townsend, 1993)<sup>3</sup>.

Las organizaciones intergubernamentales a menudo han tomado un papel activo en el impulso de estos debates: organizando reuniones, financiando informes, canalizando propuestas y haciendo recomendaciones a sus estados miembros. Algunos de los trabajos desarrollados bajo los auspicios de la ONU, la OIT, la OCDE, el Consejo de Europa o la Unión Europea son de referencia

---

<sup>3</sup> Ante estas realidades no han faltado esfuerzos por enfocar la pobreza en una perspectiva globalizada. Se pretende superar la tradicional división de la pobreza entre países desarrollados y subdesarrollados a partir de concepciones globales. Basándose en un planteamiento teórico que une los procesos locales con los mundiales, se han explicado las posiciones subordinadas de los distintos grupos sociales según su inserción en los sistemas globales. La pobreza, dualización o exclusión social se han interpretado de acuerdo a la inserción de los países y grupos en los procesos socio-económicos internacionales (Castells, 1990; Monreal, 1996; Townsend, 1993).

obligada. Han tenido lugar en un marco de competencia con los estados nacionales: (a) las organizaciones internacionales se sitúan en una posición superior a los estados, y (b) otros actores con menor capacidad de actuación política como las entidades regionales o locales, organizaciones no gubernamentales e incluso, otros estados encuentran en estas organizaciones un espacio de actuación y legitimación<sup>4</sup>.

En la Europa occidental de los ochenta, la ‘nueva pobreza’ se ubicó en el centro de un debate enmarcado en un contexto distinto cuyo eje era el temor político a la dualización social. Los cambios sociales en el empleo post-industrial, en las pautas familiares y en los sistemas de protección social aparecen como una amenaza de polarización y ruptura social. Se ha denunciado que una buena parte de la sociedad está en peligro de quedar olvidada con una protección social insuficiente y aislada de los procesos sociopolíticos, atrapada entre la escasez de recursos y la incapacidad de acceder a canales normalizados para obtenerlos. Esta potencial dualización social se materializa en el escenario urbano y las ciudades están dejando de ser espacio de integración. En definitiva, la visibilidad de la pobreza está en sintonía con la preocupación creciente de diferentes sectores sociales y políticos europeos por el debilitamiento de la cohesión social y con la voluntad política de evitar la dualización o fragmentación social<sup>5</sup>.

Hay otro elemento importante en este nuevo contexto en el que se ha hecho visible la pobreza. Las tensiones actuales sobre los estados del bienestar provienen de las argumentaciones neoliberales que debilitan sus principios rectores. Estas presiones se han hecho presentes en la fórmula de ‘cultura de la dependencia’ y en la convicción de que los individuos son responsables de su propia situación de pobreza. La denuncia de que las ayudas públicas mantienen en la dependencia a sus beneficiarios y desincentivan su participación laboral ha erosionado el acuerdo social sobre la responsabilidad pública en las situaciones de pobreza y el papel de las estructuras del bienestar.

Estos dos temores (a la dualización social por un lado y a la dependencia por otro) han tomado cuerpo en las propuestas y líneas a seguir de la política social europea. En lugar de un elemento de justicia, la política social ha pasado a ser un prerequisite para la integración económica y la cohesión social. La orientación universalizadora de la época dorada de posguerra se encauzado hacia la activación de los sectores que corren el peligro de quedarse fuera de las corrientes centrales de la sociedad. Los esfuerzos se han centrado en el desarrollo de políticas de incremento de la participación laboral, de formación profesional y continua y de acceso a las garantías de ingresos a través del trabajo, lo que, siguiendo la terminología de G. Esping-Andersen (1993), podría llamarse ‘mercantilización’ (Abrahamson, 1995; Comisión de las Comunidades Europeas, 1993; 1994).

En este contexto, los programas asistenciales han incrementado su importancia en medio de una época de recorte y racionalización de la protección social (Pierson, 1994):

- i) Se han empleado estratégicamente para frenar consecuencias sociales del recorte.

---

<sup>4</sup> Cabe destacar, el protagonismo, legitimación y recursos que en estos procesos han adquirido las llamadas organizaciones no gubernamentales.

<sup>5</sup> En los años noventa, se han multiplicado las referencias a esta ruptura de la cohesión social, a la constitución de una sociedad dual, a la ruptura del vínculo social. Entre otras, véase Bouguet y Noguès, 1994; Castells, 1990; Comisión de Comunidades Europeas, 1993, 1994; Duffy, 1995; Headey, Habich y Krause, 1990; Yépez del Castillo, 1994.

- ii)* Por sus características (volumen financiero y requisitos burocráticos) y su potencial legitimador se han mostrado más difíciles y menos rentables para las estrategias de recorte.
- iii)* Se adaptan bien a los argumentos de incentivos laborales y a la vinculación de las ayudas a la actividad laboral (*workfare*). De hecho, se han desarrollado nuevas técnicas que siguen esta línea activadora en los nuevos programas de garantía de rentas.
- iv)* En estructuras de protección menos desarrolladas (se hace especial referencia al Sur de Europa) tienen el papel de cubrir los huecos del sistema público de protección social de forma menos agresiva para el presupuesto público.



## ***La exclusión como objeto de las políticas sociales en Europa***

### ***El papel de las instituciones europeas en el debate sobre la lucha contra la pobreza***

El protagonismo de las instituciones europeas en el resurgimiento del debate sobre la pobreza constituye el antecedente de la aparición del concepto de exclusión social en las políticas sociales. En especial, la Comisión Europea dedicó a finales de los ochenta y comienzos de los noventa grandes esfuerzos a establecer una ‘dimensión social’ o, al menos, unos estándares mínimos para la política de la Unión. Desde 1974, la Comisión ha impulsado el debate, la acción y la investigación en el tema de pobreza a través de recomendaciones, directivas, del *Libro Verde* y del *Libro Blanco* sobre la política social europea (Comisión Europea, 1993, 1994), programas de acción (en los años 1975-1980; 1986-1989; 1990-1994; 2001-2005) y la financiación de iniciativas locales y transnacionales de lucha contra la pobreza. Es posible que esta actuación no haya tenido gran incidencia sobre las situaciones de pobreza y que la producción de experiencias transferibles haya sido mínima. Sin embargo, se puede afirmar que ha tenido un papel importante en hacer visible el problema de la pobreza, en impulsar nuevas concepciones del mismo y, sobre todo, en proporcionar peso político e influencia a aquellos actores sociales (entidades locales, iniciativas sociales o grupos de expertos) que han participado en las redes transnacionales europeas (Piachaud, 1992; Room, 1995).

En el Primer Programa de Pobreza (1975), la Comisión definía como personas pobres a aquellos:

*“[...] individuos o familias cuyos recursos son tan débiles que resultan excluidos de los modos de vida mínimos que se consideran aceptables en el estado miembro en el que viven” (citado por Alcover y Vila, 1984).*

Junto con ello, se fijaba como umbral de pobreza el 50% de la renta media. Con posterioridad, se sustituyó la renta por el gasto como unidad de medida y se tomó en cuenta la movilidad social de las situaciones de pobreza (Atkinson, 1993; Deleeck y Van den Bosch, 1992; Ramprakash, 1994). Se puede decir que la conceptualización comunitaria de pobreza se refería, por lo tanto, a la desigual participación económica. En cierto modo, representaba una continuidad con los principios igualitarios y con el carácter reformista de la política social de los estados del bienestar tras la Segunda Guerra Mundial. Su operacionalización se limitaba a tomar en cuenta la desigualdad de recursos monetarios (medidos bien a través de la renta o a través del gasto) siguiendo una tradición anglosajona de medición de la pobreza.

Siguiendo esta operacionalización, la pobreza es un problema que afecta a amplios sectores de las poblaciones europeas. Las instituciones europeas podían asumir cuantiosas estimaciones sobre el volumen de pobreza ya que carecían de competencias en materia de política social. Eran los estados nacionales los que deben responsabilizarse. Además, esta operacionalización sitúa los límites de la relatividad de la pobreza en las fronteras estatales. El uso de esta medida por la Comisión tiene un carácter ético-político: la oficializa como una norma moral por la que resultan

políticamente inadmisibles los niveles económicos inferiores a este umbral de la pobreza (Casado, 1995). Con este tipo de actuación la Comisión imponía y trasladaba la responsabilidad del problema de pobreza a los estados-miembros.

La influencia de las instituciones europeas dio lugar un nuevo acuerdo en torno a esta definición del problema de la pobreza. A través de sus redes ha inducido su empleo en los distintos estados comunitarios, ha impulsado un buen número de estudios basados en esta forma de concebir la pobreza y ha renovado los debates sobre las situaciones de precariedad. En esta difusión han participado los propios gobiernos nacionales, pero el protagonismo ha sido de los colectivos, las instituciones y las organizaciones que han coincidido con la Comisión en señalar la insuficiencia de las políticas nacionales (EDIS-Cáritas, 1984; Room, 1995; Casado, 1994; 1995).

### ***La exclusión social como objeto de la política social europea***

A comienzos de los noventa, se produjo un cambio visible en la conceptualización de la pobreza principalmente, pero no únicamente, en Europa (Pinheiro, 1996). Un nuevo término monopolizó las discusiones sobre los sectores más desfavorecidos de la sociedad: ‘exclusión social’.

El uso del término ‘exclusión social’ se remonta al debate ideológico y político de los años sesenta en Francia. Tras la crisis económica de los setenta comenzó a aplicarse a determinadas categorías sociales, abarcando a un número creciente de grupos y problemáticas. A mediados de la década la propia Administración francesa delimitó las categorías sociales (básicamente las tradicionales de la asistencia social) y el porcentaje poblacional que podía considerarse afectado, a la vez que se desarrollaban nuevas medidas de protección social, encaminadas a la ‘inserción’. En los años ochenta, el concepto se asoció a los problemas del desempleo y a la inestabilidad de los vínculos sociales, en el contexto de la entonces llamada ‘nueva pobreza’. El uso de este término se fue generalizando en la opinión pública, en el mundo académico y en los debates políticos (incluso campañas presidenciales) conectando con el pensamiento republicano francés sobre la solidaridad entre individuos y grupos, y de éstos con la sociedad en su conjunto (Silver, 1994).

Las primeras alusiones al concepto de exclusión social en el contexto comunitario aparecieron en un documento del último periodo del Segundo Programa de Pobreza en 1988, en el preámbulo de la Carta Social Europea en 1989 y, ese mismo año, el Consejo de Ministros adoptó una resolución relativa a la lucha contra la exclusión social. Posteriormente su uso se extendió a la política social desarrollada por la Comisión, en especial en el ‘Programa de la Comunidad Europea para la Integración Económica y Social de los Grupos menos Favorecidos’ (conocido como ‘Pobreza 3’) y en el ‘Observatorio de Políticas Nacionales de Lucha contra la Exclusión Social’ (Berghman, 1996). El interés y el fuerte protagonismo en este área del entonces presidente de la Comisión, el francés J. Delors, así como la influencia francesa en la Dirección General V influyó en este cambio terminológico. El empleo del término ‘exclusión social’ se extendió rápidamente tanto

hacia ámbitos académicos como políticos a través de la participación en los programas de acción europeos<sup>6</sup>.

El traslado del término desde el contexto francés hacia el resto de Europa no significa que haya adquirido una elaboración conceptual precisa, sólida y estable. Existen múltiples interpretaciones del término y de sus diferencias respecto de otros referidos a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El uso de ‘exclusión social’ ha convivido en los debates políticos y académicos con otros términos referidos a fenómenos sociales similares o colindantes (marginación, pobreza, privación o infraclases)<sup>7</sup>. Las concepciones manejadas han sido diferentes según los países, los tipos de prestaciones, las poblaciones o las disciplinas académicas desde las que se emplee<sup>8</sup>.

Por una parte, la aparición en textos comunitarios de este nuevo término, enfrentó a los participantes en la política europea (el Observatorio y el Programa Pobreza-3, principalmente) a un concepto confuso. A la vez que ofrecían una definición del término que justificase el cambio terminológico y su empleo en lugar de otros ya existentes como pobreza o marginación social:

*“(Los individuos)...sufren exclusión social cuando: (a) sufren desventajas generalizadas en términos de educación, habilidades, empleo, vivienda, recursos financieros, etc.; (b) sus oportunidades de obtener acceso a las principales instituciones que distribuyen esas oportunidades de vida son sustancialmente menores que las del resto de la población; (c) esas desventajas y accesos disminuidos persisten a lo largo del tiempo” (G. Room, primer coordinador del Observatorio de Políticas Nacionales de Lucha contra la Exclusión Social, tomado de Abrahamson, 1997: 123).*

Esta definición adjudicaba al término exclusión social rasgos de las concepciones de pobreza manejadas en los documentos comunitarios de los años setenta y ochenta (Berghman, 1996). La multidimensionalidad y la relatividad ya aparecían en la concepción de pobreza inspirada en la ‘privación relativa’ de P.Townsend. Esta definición sí añadía mayor concreción en los aspectos o dimensiones de la pobreza o la exclusión, e introducía el aspecto temporal, al incidir en la persistencia de las desventajas. Hay que señalar, sin embargo, que estas características ya habían aparecido en anteriores concepciones de pobreza (véase por ejemplo Deeleck y Van den Bosch, 1992).

Tampoco desde una perspectiva empírica parece que esta nueva conceptualización supusiese una mejora en el conocimiento de las realidades de los sectores desfavorecidos de la población (Berghman, 1996). Los indicadores de exclusión seguían siendo los mismos que los empleados para medir pobreza. Así, la exclusión afecta a aquellos europeos cuyos ingresos son inferiores al 50% de la media nacional: en el *Libro Blanco sobre Política Social* se dice que hay 52 millones de personas viviendo por debajo del límite así establecido (Comisión, 1994).

---

<sup>6</sup> En el año 2000, el combate contra la exclusión social ha vuelto situarse en las líneas estratégicas de la Unión Europea. Se desarrollará a través de políticas basadas en un método abierto de coordinación que combina Planes Nacionales de Acción (competencia de los estados-miembro) y la promoción de la cooperación transnacional para combatir la exclusión y promover la inclusión/integración.

<sup>7</sup> Al igual que exclusión, se han empleado como sinónimos o cercanos a pobreza conceptos como marginación, miseria, mendicidad, vagancia, vulnerabilidad, precariedad, necesidad, menester, indigencia y Tercer y Cuarto mundos entre otros. La pobreza se ha estudiado como desigualdad social, rechazo social, diferencias sociales, discriminación social, segregación social, relegación, descualificación, desafilción, privación, minusvalía, inadaptación social, estigmatización, y desventaja (algunos de estas palabras se han recogido de Bouguet y Noguès, 1994). También se encuentra una extensa lista de categorías sociales estudiadas empíricamente como exclusión social en Silver (1994: 548-549).

<sup>8</sup> Véase Abrahamson, 1997; Berghman, 1996; Bouguet y Noguès, 1994; Duffy, 1995; Room, 1995, 1995b; Silver, 1994; Yépez del Castillo, 1994.

En los textos se insistía en que la exclusión es un fenómeno que atañe a amplios sectores de la población y es algo más que desigualdades monetarias. Así, J. Delors en 1993 en la conferencia de clausura del Seminario *Luchar contra la Exclusión Social* (Copenhague), afirmaba que “...en el futuro continuaremos distinguiendo entre pobreza y exclusión social [...] aunque exclusión incluye pobreza, pobreza no incluye exclusión” y remarcaba que la exclusión no es un fenómeno marginal sino un fenómeno social que cuestiona y amenaza los valores de la sociedad. (Abrahamson, 1997: 123). En el *Libro Verde sobre Política Social* (1993: 20 y ss.) se repetía que “la exclusión social no significa únicamente una insuficiencia de ingresos. [...] la exclusión revela algo más que la desigualdad social e implica el riesgo de una sociedad dual o fragmentada.” En el *Libro Blanco sobre Política Social* (Comisión, 1994: 53) se apunta que la exclusión social “[...] amenaza la cohesión social de cada Estado miembro y de la Unión en su conjunto”.

Otro aspecto interesante de esta conceptualización de exclusión es su relación con la ruptura o quiebra del contrato social establecido en las sociedades europeas tras la Segunda Guerra Mundial. Los participantes del ya mencionado Observatorio europeo vincularon la exclusión con la ruptura de los derechos sociales (según la formulación de posguerra de T.H. Marshall, 1964). De acuerdo con ello, la exclusión viene dada por la negación o inobservancia de los derechos sociales, lo que, además, incidiría en el deterioro de los derechos políticos y económicos (Room, 1995).

En los informes de la Comisión, se defendía que para evitar esta quiebra (y por lo tanto, la exclusión social) se debía mantener y adaptar el modelo de estado del bienestar europeo. El empleo había de constituirse en el centro de la actuación que pusiese en relación la protección social, la promoción laboral y la lucha contra la exclusión. “Es necesario distanciarse de medidas más pasivas de mantenimiento de los ingresos para ir hacia medidas activas de mercado de trabajo diseñadas para asegurar la integración económica y social de todas las personas” (Comisión, 1994: 51). La dirección a tomar era la elaboración de un nuevo modelo económico que conciliase competitividad, cooperación y solidaridad mediante una política activa del mercado de trabajo que ofreciese posibilidades de formación, empleo público y empleo temporal.

Con estas intervenciones, la Comisión Europea pretendía participar como un actor independiente en la escena de la política social y manifiestaba que, ante el problema social de la exclusión no permanecía inactiva, a pesar de su escasa capacidad de actuación. Las opciones y estrategias políticas de la Unión, en especial la Comisión Europea, se enfrentaban a dos tipos de límites:

- a) los impuestos desde el propio proceso de integración, por la primacía de los criterios económicos. Los principios sociales han estado supeditados a los criterios de crecimiento económico y competitividad (Kuper, 1994); y
- b) los impuestos por los estados-miembros, responsables de la política social junto con los niveles locales y regionales.

La Comisión precisaba legitimación para intervenir en política social. Al hacer visible el problema de la exclusión pugnaba por ampliar su espacio de actuación. Con el empleo del término de exclusión social, además, se superaba otro escollo: muchos estados no eran proclives a emplear el término de pobreza ya que eso implicaría asumir el fracaso de sus sistemas de protección en los que han invertido grandes esfuerzos, pero no tenían inconvenientes en hablar de exclusión (Abrahamson, 1997).

El debate social y político europeo sobre la lucha contra la exclusión social podría hacer pensar que se trataba de una cuestión social nueva que se traduciría en un acuerdo social para la reconstrucción de los estados del bienestar europeos. (Paugam, 1996; Silver, 1992; Duffy, 1994; Abrahamson, 1997). Sin embargo, las propuestas de intervención seguían una línea de refuerzo de las pautas de activación laboral, además de la participación pluralista de distintos actores sociales en la provisión del bienestar. Se trataba más bien de evitar el desmantelamiento de los sistemas de protección europeos de forma compatible con las exigencias de recorte de gastos y de flexibilización de los mercados de trabajo.

### *El uso del concepto en los estados de la Unión Europea*

Los participantes en la política europea (políticos, técnicos o expertos) recogieron el término y lo emplearon en sus propios ámbitos de actuación. Su traslado al ámbito estatal o local no significó el mantenimiento de su conceptualización. Principalmente se empleó el término ‘exclusión social’ referido a un problema de menores dimensiones que hacía referencia a una situación de gran precariedad y en la que se acumulaban carencias de diversa índole. La exclusión social se definió en este marco como la última etapa en un proceso de empobrecimiento, a menudo asociado a estigmas asociados con la desviación social. Este es el caso irlandés (Bergham, 1996) o el danés (Abrahamson, 1997). En los casos francés y belga se empleaba tanto con un significado extenso en la línea empleada por la Comisión Europea como con uno más reducido como el empleado en el marco de otros estados miembros (Yépez, 1994). En España, exclusión social se ha referido a sectores pequeños de población y se ha empleado en el marco de la elaboración de proyectos de rentas mínimas de inserción (como se verá en un apartado posterior). Además, la percepción de la exclusión de la opinión pública europea parece acercarse más a este tipo de conceptualización restringida (Rigaux, 1994).

Las propuestas de definición que siguen esta orientación han sido diversas, pero la referencia más importante es la conceptualización elaborada por diversos investigadores sociales que, además, han asesorado procesos de renovación de las políticas asistenciales en Francia o en España. Como en el caso comunitario, su punto de partida es la quiebra que se ha producido en el modelo de integración social basado en el empleo asalariado (aumento del desempleo y de los empleos marginales y precarizados) y en las relaciones de solidaridad familiar y social (inestabilidad familiar, debilidad de las solidaridades comunitarias)<sup>9</sup>.

Entre las definiciones, la más conocida es la de R. Castel (1990), en la que señala una división en tres espacios sociales en los que se distribuyen los riesgos de exclusión social de forma desigual:

- i) Zona de integración, seguridad o estabilidad. Corresponde a la situación típico-ideal de la población con trabajo y protección social asegurada y sólida relación familiar y vecinal. Aunque en este grupo existen grandes desigualdades sociales, éstas no suponen una amenaza para la estabilidad social.

---

<sup>9</sup> Véase Aguilar, Laparra y Gaviria, 1993; 1995; Gaviria, Laparra y Aguilar, 1995; Laparra, Gaviria y Aguilar, 1996; Castel, 1990; 1992; Paugam, 1993; 1996a.

- ii) Zona de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad. La situación se caracteriza por la fragilidad, la inseguridad de las relaciones laborales precarias y la inadecuación de los soportes familiares y sociales.
- iii) Zona de exclusión o marginación. Se caracteriza por una retirada del mundo laboral, la ausencia de otro tipo de protección social y aislamiento social. Este grupo sufre las formas más extremas de pobreza, carece de acceso a las formas normalizadas de participación social y son incapaces de salir por sí solos de esta situación. En este grupo se encuentran los tradicionales beneficiarios de la asistencia social. Su reducido volumen no lo hace relevante en la desigualdad social.

Según esta concepción, los individuos basculan de unas zonas a otras en un proceso en el que tiene un peso importante la relación con el mercado laboral. Las rupturas son compensadas por redes protectoras como la familia, la solidaridad comunitaria o pública. Cuando todos estos mecanismos fallan, las personas y familias se precipitan hacia situaciones de fuerte irreversibilidad.

Las estimaciones de su volumen de problema dan cifras muy precisas, aunque en cualquier caso el volumen de población afectada es menor que el estimado por las instituciones comunitarias europeas. Según un estudio francés, la exclusión en ese país sería de un 5% y la vulnerabilidad de un 15% de la población (Paugam, Zoyem y Charbonnel, 1993). En estudios específicos de comunidades autónomas españolas, la exclusión se situaba entre el 4% y el 4,5% y la vulnerabilidad entre el 19 y el 20% (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995).

La intervención social, según esta concepción del problema, debía fomentar la ‘inserción social’ de los individuos y familias excluidos: bien reforzando a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, bien organizando estrategias de inserción social para los excluidos. El trabajo social se debía basar en los procesos de exclusión-inserción social, desde una perspectiva global de las poblaciones y de sus problemas. En lugar de proporcionar los recursos necesarios para la subsistencia, de reparar una deficiencia según un diagnóstico clínico o de distinguir en categorías específicas, se proponía elaborar programas que movilizasen las capacidades del sujeto para salir de su situación de excluido (Castel, 1990; Paugam 1996a).

La concepción de exclusión-inserción social se manejaba en ámbitos de elaboración política de tipo nacional o regional, niveles gubernamentales que habían adquirido un gran protagonismo en la definición de políticas sociales tras la ruptura de los mecanismos de protección a través el empleo y los seguros sociales. Sobre todo era cercana al espíritu de la política de *Revenu Minimum d’Insertion* francés y a otras de similar orientación surgidas a finales de los ochenta y comienzos de los noventa en algunos países europeos (Castel, 1990; Paugam, 1993). También se empleó en ámbitos políticos locales y regionales, con capacidades de elaboración política limitadas, pero que llamaban la atención sobre el problema e introducían actuaciones innovadoras.

Estas intervenciones se diseñaron pensando en una inserción por lo económico, a través de la participación en el empleo. Partían de la asunción del trabajo como el elemento básico de pertenencia a la colectividad y de integración social. El objetivo de la integración no era solucionar el problema del desempleo sino buscar huecos, diseñar estructuras flexibles y protegidas para la colocación de personas excluidas. Esto significaba un gran cambio en la orientación del trabajo social al incluir los temas y los recursos de empleo en el centro de sus esquemas. Por otra parte, la centralidad que ha adquirido el trabajo como contraprestación para acceder a ayudas económicas ha tenido un carácter de disciplinamiento y control social. Este tipo de actuación corre el riesgo, por

otra parte, de convertirse en mero ocupacionalismo, una activación sin reflejo productivo de colectivos que ya cargan con una fuerte estigmatización.

Esta concepción de exclusión social tampoco ha solucionado las limitaciones que se habían señalado en otros conceptos destinados a denominar las situaciones y los procesos vividos por las personas en situación de exclusión social. Por una parte renueva una visión de la pobreza como un fenómeno que es superfluo y que tiene lugar fuera de los márgenes de la actividad social y económica<sup>10</sup>. Lejos de la pasividad y la retirada del mundo laboral, las poblaciones en situaciones de exclusión están recurriendo a otras actividades no formalizadas, en mercados secundarios, poco rentables pero no aislados de los procesos sociales (Laparra, Gaviria y Aguilar, 1996).

Por otra parte, la concepción de exclusión social está ocultando la diversidad de situaciones de los individuos o grupos de excluidos y de las formas de exclusión y está presentando un proceso irreversible, en la que los sujetos han perdido la capacidad de hacer frente a su situación. La intervención social se plantea como un proceso de integración o inserción de los individuos, en lugar de un cambio social que posibilite distintas formas de participación social y la generación de espacios para ellas.

Finalmente, los nuevos programas de inserción centrados en la activación renuevan las líneas divisorias entre pobres dignos y pobres indignos. En tiempos de escasez de trabajo, la asistencia social se destina a quienes carecen o han carecido de una relación estable con el empleo. Frente a ellos, pierden su derecho a recibir ayuda, aquellos que ‘parece’ que no realizan esfuerzos suficientes para insertarse laboralmente o que rechazan hacerlo teniendo capacidades para ello. Esta división refuerza valores como la ‘ética del trabajo’ o la primacía de la familia (Gans, 1994). También tiene efectos estigmatizadores de quienes viven en situaciones de pobreza, que se convierten en sospechosos de ser los responsables de su situación y se asocian con toda una serie de patologías sociales (Casado, 1994; Casado *et alii*, 1994; Alonso Torrens, 1994).

---

<sup>10</sup> En los setenta se criticó la ‘cultura de la pobreza’ por ignorar pautas de distribución de poder, de desigualdad social y de diversidad en la participación social (Valentine, 1971; Leacock, 1971).

## ***La exclusión en el Programa del Ingreso Madrileño de Integración: los problemas de su uso***

La introducción de este concepto en los programas de intervención social supone su materialización en poblaciones concretas mediante la elección de aquellos individuos o grupos a los que se dirigirá la atención. A menudo, los profesionales que han de implementarlas se enfrentan a problemas cuando estas concepciones académicas y políticas se operacionalizan para ser aplicadas a poblaciones concretas. Este fue el caso del uso de ‘exclusión social’ por parte de los elaboradores del Programa del Ingreso Madrileño de Integración, IMI, en el año 1990. De entre los programas autonómicos de rentas mínimas, el IMI fue el primero en utilizar el término de exclusión social para definir su población objeto, razón por la que constituye un caso de estudio de especial interés

### ***Introducción del concepto en el diseño del Programa***

El 2 de mayo de 1989, la Consejera de Integración Social y el Presidente de la Comunidad Autónoma anunciaron la decisión de poner en marcha un programa de salario social. Con anterioridad a esta decisión la presión social y política reivindicativa de acciones de lucha contra la pobreza había sido limitada. Se pueden señalar algunos acontecimientos con poca continuidad entre ellos. También tuvo cierto eco un estudio de EDIS sobre la pobreza en la Comunidad Autónoma (EDIS-Cáritas,1989). Se produjeron diferentes interpelaciones parlamentarias de los grupos de la oposición. En todas estas referencias, el problema aparecía formulado en términos de pobreza y no había referencias a exclusión social.

La introducción del concepto de exclusión social se produjo a lo largo del proceso de elaboración programática encargado a un Equipo multiprofesional. Este trabajo de elaboración fue bastante abierto ya que el Programa se perfiló a través de aproximaciones y retoques sucesivos. Para la delimitación de la población objeto del Programa, se había encargado un estudio sobre pobreza para conocer la población al que iría dirigido. Sin embargo, una buena parte del trabajo del Equipo se dedicó a su reelaboración. En ese momento se desechó que la población objeto del futuro programa fuese la población pobre. El nuevo planteamiento fue que las rentas mínimas estaban dirigidas a los colectivos en situación de exclusión social, no a los pobres. La reorientación provino sobre todo del grupo de expertos externo y constituyó la orientación definitiva del Programa y uno de sus rasgos característicos (Arriba, 1998).

Una vez decidida esta nueva orientación hacia la exclusión social se hacía preciso estimar la población objeto del Programa reexplotando las cifras ya existentes. Se llevaron a cabo distintas estimaciones de la demanda potencial mediante la aplicación de distintos baremos de la prestación (entre las veinte y treinta mil familias<sup>11</sup>). De forma complementaria, se consultaron y contrastaron estas cifras con los servicios sociales. Además se llevó a cabo un estudio tipológico de la demanda, para conocer los principales rasgos de los colectivos que se encontraban entre estos demandantes

---

<sup>11</sup> Este trabajo se encuentra recogido al final del primer tomo sobre el IMI, que está dedicado a la descripción del Programa (CM,1992).



potenciales. Estos tipos se analizaron, describieron, clasificaron y se propusieron estrategias de integración adecuadas a cada uno de ellos (CM, 1992b).

De esta manera, en el Decreto inicial, el IMI se identificaba como un programa destinado a la lucha contra la exclusión (en concreto, contra sus formas más extremas), no contra la pobreza o contra la desigualdad social. También en el Preámbulo se afirma que se trata de un Programa “tendente a erradicar toda forma de exclusión extrema del funcionamiento y modo de vida normal en nuestra Comunidad”. Los colectivos a los que se dirige no están únicamente identificados por sus carencias económicas. Posteriormente la puesta en marcha del Programa ha mostrado que sus usuarios son unidades familiares de bajos recursos económicos en las que uno o más miembros se encuentran en disposición (teórica más que real) de acceder al mercado de trabajo. La población del Programa tiene en común una situación de acceso precarizado o ‘no acceso’ al trabajo. Más allá de este denominador común, las situaciones y procesos son diversos en función de las distintas situaciones familiares, relacionales, sanitarias, de vivienda, formativas y de acceso a prestaciones públicas.

La exclusión social, como nuevo objeto de la intervención, ofrecía otro rasgo que lo hacía atractivo para los responsables políticos. La exclusión social se correspondía con un colectivo de población menor que el de pobreza. Sus destinatarios potenciales constituyen un 1,5% de población de la Comunidad de Madrid. Era, por lo tanto, un colectivo abordable con los presupuestos disponibles.

Dentro de la línea inaugurada por el programa francés del *Revenu Minimum d’Insertion*, el Programa IMI partía del reconocimiento de un doble derecho: al aseguramiento de unos mínimos para la supervivencia y a la participación plena de los ciudadanos en la sociedad. El Programa se orientó hacia la integración definida individualmente y adaptada a las situaciones personales. Por lo tanto, no se trataba de una prestación económica, pensión o subsidio.

### ***Los problemas de la orientación del Programa IMI hacia la exclusión social<sup>12</sup>***

A pesar del mantenimiento de una concepción multidimensional de la exclusión social, los requisitos de acceso al Programa IMI han dado paso al mismo tan solo a individuos o familias que demuestren una situación de insuficiencia económica, inferior a unos mínimos de subsistencia determinados por un baremo económico. Este sistema ha permitido la incorporación al Programa de un colectivo caracterizado por su situación de pobreza extrema, no por su situación de exclusión. En la misma línea, el criterio básico para la salida del Programa es la obtención de recursos económicos en una cuantía superior a la del baremo que tiene consideración de mínimo vital. Ambas delimitaciones operativas de la población destinataria del Programa IMI han restringido la teorizada multidimensionalidad de los conceptos ‘exclusión’ e ‘integración social’ a definiciones unidimensionales caracterizadas por la carencia u obtención de recursos económicos, es decir, a criterios relacionados con la pobreza extrema. Este cambio de criterios efectuado al operacionalizar y delimitar la población susceptible de ayuda ha generado importantes contradicciones y ambigüedades en la puesta en práctica del Programa.

---

<sup>12</sup> Este trabajo se desarrolla de forma más extensa en Serrano y Arriba, 1998.

En la práctica cotidiana de la aplicación del Programa, los profesionales del trabajo social han tendido a distinguir dos tipos de usuarios: aquellos que tienen estrictamente problemas de tipo económico –es decir, aquellos que carecen de ingresos económicos, bien por falta de trabajo, bien por falta de protección social– y aquellos que tienen otros problemas o carencias añadidos. A los miembros de este último grupo es a los que se ha considerado propiamente como ‘excluidos sociales’. Por lo tanto el criterio de delimitación de ‘exclusión’ empleado entre los profesionales del Programa es el de las carencias o problemas que van más allá de lo económico. Esta concepción coincide con el Preámbulo del Decreto 73/1990 que ponía en marcha el Programa, que hablaba de una serie de carencias ligadas a la exclusión<sup>13</sup>. La expresión ‘perfil IMI’ se ha acuñado en el seno del Programa como referencia a las situaciones de acumulación de carencias diferentes a las insuficiencias de tipo económico. Acorde con esta visión se ha clasificado de forma dicotómica a los usuarios del Programa diferenciando entre pobreza sobrevenida/ pobreza heredada, los que han perdido todo/ los que nunca han tenido nada, los nuevos pobres/ los pobres de siempre, los excluidos circunstanciales/ los excluidos de nacimiento, la población ‘normalizada’ / los ‘propiamente IMI’, los ‘económicos’/ los ‘sociales’.

De todo ello ha resultado que, en el ámbito del Programa IMI, el término ‘exclusión social’ se refiere al conjunto de situaciones que precisan de una intervención social ante una problemática que va más allá de lo laboral y de las necesidades económicas. En términos generales, se habla de familias normalizadas al referirse a familias en paro, con recursos sociales o con ingresos ligados a la economía formal. Se considera que los excluidos son aquellos que tienen problemas añadidos a lo económico.

Esta visión de la exclusión social ha facilitado la aplicación ‘técnica’ del Programa que ha de realizar los trabajadores sociales en su actividad cotidiana. El trabajo social parte de señalar una o más carencias y decidir sobre cuáles de ellas se va a intervenir. La intervención social que se lleva a cabo es diferente según las categorías delimitadas por los distintos tipos de problemas o carencias. Este marcaje de determinados problemas facilita también el proceso de seguimiento administrativo del Programa y la evaluación de resultados. Un buen ejemplo de esta forma de operar es la hoja de seguimiento en la que se plantea la descripción de la intervención siguiendo este esquema de acumulación de problemas.

Las atribuciones causales de estas carencias son, también, diversas en función de si se refieren a la población ‘normalizada’ o a la ‘excluida’. En relación con la primera el origen del problema tiende a situarse en el nivel estructural. Causas de tipo socioeconómico, principalmente la crisis del mercado de trabajo y el recorte de las prestaciones sociales, han provocado que estas familias entren en un programa que no estaba destinado en principio para estos colectivos. Su estancia en el Programa tiene un carácter coyuntural, son los llamados ‘nuevos IMIs’, aquellos que han llegado más tarde y que se espera que permanezcan poco tiempo. En términos generales se considera que no hace falta una intervención social específica con este colectivo, puesto que no hay ‘problemas’ añadidos y las soluciones no están dentro de la competencia de los servicios sociales, salvo algunas actividades relacionadas con la orientación profesional y formación ocupacional.

---

<sup>13</sup> En el Preámbulo del Decreto 73/1990 de regulación del IMI del 19 de julio se reconocía que hay una serie de carencias que se refieren al ámbito de lo social y laboral, educativo, vivienda y alojamiento, sanidad, integración étnica, calidad de convivencia, entorno afectivo, así como carencias de orden psicológico. Se afirma que el Programa no se reduce a una concepción simplista de lo económico. Posteriormente y basándose en este Preámbulo, se elaboró una Circular sobre criterios a tener en cuenta en la aplicación del Programa

Por el contrario, en los que se considera ‘excluidos sociales’ los orígenes de la situación tienden a ubicarse en el nivel psicológico, psicosocial y, especialmente en el nivel cultural. Así, frecuentemente para explicar las situaciones de exclusión se hace referencia frecuentemente a factores de la psicología individual como determinadas actitudes o problemas psíquicos. También se recurre a factores de socialización, como experiencias personales y especialmente familiares. Se habla de fracaso, enfermedad, crisis personales, problemas afectivos, irresponsabilidad o actitudes frente a los riesgos. Se considera que este segundo grupo comparte una serie de normas, códigos, formas de comunicación, adquiridas en un determinado proceso de socialización, aunque se reconoce que son un colectivo muy heterogéneo. Se habla de ‘cultura de la pobreza’ y ‘cultura de la dependencia’ instalada en determinadas zonas geográficas. Se acude a argumentos similares los de la tesis de la ‘cultura de la pobreza’ (Lewis, 1972).

Este colectivo, el de los excluidos, es el que se ha considerado destinatario del programa y su situación se percibe como duradera, que puede ser tanto fruto de un proceso de declive como resultado de un tipo de herencia social. En contraste con la población a la que se atribuye únicamente un problema laboral, la exclusión social se identifica con situaciones de marginación tradicional. Es algo que está más allá de lo económico y que afecta a aspectos fundamentales de la persona y de su participación social. Para describir sus itinerarios o procesos, tanto teóricos como reales, se emplean palabras como recaída, rehabilitación, desestructuración, superación de distintas etapas o revitalización.

Una buena parte de la intervención dirigida a los excluidos se ha orientado a modificar estos rasgos individuales, entrenar las habilidades personales, disciplinar, socializar o modificar pautas de comportamiento. Otra parte, se ha dedicado a la búsqueda, creación o adaptación de nichos de empleo adecuados para personas en situaciones de exclusión social.

---

IMI -número 7, octubre de 1994- denegándose la incorporación al Programa a las personas que no reúnan las circunstancias de ‘exclusión social’. Es decir, desde el propio Programa se estaba diferenciando problemas económicos y de exclusión social (CM, 1994).

## Referencias bibliográficas

ABRAHAMSON, P.

-(1997), "Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos?" en MORENO, L. (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 117-141. Madrid: CSIC.

-(1995), "Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿Convergencia de Solidaridades?" en MORENO, L. y SARASA, S. (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 113-153. Madrid: CSIC.

AGUILAR, M., GAVIRIA, M., y LAPARRA, M.

-(1994), "El salario social de las Comunidades Autónomas" en FOESSA, *V Informe Sociológico sobre la situación en España. Sociedad para todos en el año 2000*, pp. 1525-1546. Madrid: Fundación FOESSA.

-(1991), "Les limites de l'Espagne sociale: pauvreté, allocation d'assistance et revenu minimum" en *Revue Française des Affaires Sociales*, 45, (n. extraordinario), pp. 131-159.

AGUILAR, M., LAPARRA, M. y GAVIRIA, M.,

-(1996), "Programas de renta mínima de inserción en España 1989-1995" en VV.AA. *Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, pp. 161-199. Madrid: Fundación Argentaria-Ed. Visor.

-(1995), *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA.

ALONSO TORRENS, F.J.

-(1994), "La pobreza acumulada y la marginación y/o 'exclusión social'" en *Documentación social, La pobreza en España hoy*, 96, pp.159-173.

ALCOVER, A. y VILA, L.

-(1984), "Europa contra la pobreza: El Programa de Lucha contra la Pobreza en CEE" en *Documentación social, Pobreza y marginación*, 56-57, pp. 445-458.

ARRIBA, A.

-(1999), *Rentas mínimas de inserción en España: Procesos de implantación y dinámicas sociales*. Tesis doctoral, Departamento de Sociología y Antropología Social, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid. (Mimeo)

ATKINSON, A.

-(1993), "Análisis de los efectos de la pobreza en la Comunidad Europea" en FUNDACIÓN ARGENTARIA, *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vol. II, La distribución de la renta*, pp. 9-22. Madrid: Fundación Argentaria.

BALDWIN, P.

-(1992), *La política de solidaridad social. Bases sociales del estado de bienestar europeo 1875-1975*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (Ed.orig: 1990).

BERGHMAN, J.

-(1996), "Conceptualising Social Exclusion", Ponencia presentada en la Conferencia de *European Science Foundation sobre Social Exclusion and Social Integration in Europe: Theoretical and Policy Perspectives on Poverty and Inequality*. Blarney, Irlanda, 26-31 de marzo.

BOUGUET, D. y NOGUÈS, H.

-(1994), "Evaluation des politiques de lutte contre les exclusions sociales" en *Revue Française des Affaires Sociales*, 48, (2), pp. 43-58.

CASADO, D.

-(1995), "La pobreza y su reconceptualización" en *Diálogo Filosófico*, 32, pp. 179-186.

-(1994), "Sectores y factores de la pobreza reconceptualizada en España" en *Documentación social, La pobreza en España hoy*, 96, pp. 143-158.

CASADO *et alii*

-(1994), "Acción social y servicios sociales" en FOESSA, *V Informe Sociológico sobre la situación en España. Sociedad para todos en el año 2000*, Capítulo 11, pp.1735-1880. Madrid: Fundación

CASTEL, R.

-(1997), "The model of 'employment society' as a principle of comparison between systems of social protection" en MIRE, *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe, vol. 3, Florence Conference*, pp. 27-46. Paris: Mission Recherche et Experimentation (MIRE).

-(1992), "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales" en ÁLVAREZ-URÍA, F. (comp.) *Marginación e inserción*, pp. 25-36. Madrid: Endymion.

-(1990), "Les situation-limite du processus de marginalisation: de la vulnérabilité a la désaffiliation". Ponencia presentada en la *EC Conference on Poverty, Marginalisation and Social Exclusion in the Europe of the 90's* en Sassari, Alghero, Italia, 23-25 de abril de 1990.

CASTELLS, M.

-(1990), "The Rise of the Dual City: Social Theory and Social Trends". Conferencia pronunciada en *Carl Fiedrich Von Siemens Stiftung* en Munich, 22 de febrero de 1990. (Mimeo)

C.M., COMUNIDAD DE MADRID

-(1994), *Manual de utilización del sistema de información del Programa IMI. Circular nº 4 sobre el Ingreso Madrileño de Integración*. Dirección General de Servicios Sociales Generales. (Mimeo)

-(1992), *El Programa Ingreso Madrileño de Integración. Volumen 1*. Madrid: Consejería de Integración Social.

-(1992a), *El Programa Ingreso Madrileño de Integración. La Integración. Volumen 2*. Madrid: Consejería de Integración Social.

-(1992b), *El Programa Ingreso Madrileño de Integración. La Exclusión. Volumen 3*. Madrid: Consejería de Integración Social.

-(1992c), *El Programa Ingreso Madrileño de Integración. Los excluidos y la Protección Social. Volumen 4*. Madrid: Consejería de Integración Social.

-(1992d), *El Programa Ingreso Madrileño de Integración. La Exclusión Social y la Vivienda. Volumen 5*. Madrid: Consejería de Integración Social.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

-(1994), *Libro blanco. La política social europea. Un paso adelante*. Dirección general de empleo, relaciones laborales y asuntos sociales. Comunicación de 27 de julio de 1994. COM(94) 333.

-(1993), *Libro verde. Política social europea. Opciones para la Unión*. Dirección general de empleo, relaciones laborales y asuntos sociales. Comunicación del Sr. Flynn de 17 de noviembre.

DELEECK, H. Y VAN DEN BOSCH, K.

-(1992), "Poverty and Adequacy of Social Security in Europe: A Comparative Analysis" en *European Journal of Social Policy*, 2, (2), pp.107-120.

DUFFY, K.

-(1995), *Exclusion sociale et dignité de la personne en Europe: Rapport d'orientation pour le projet du Conseil de l'Europe*. CDPS (95) 1 Rev. Estrasburgo: Consejo de Europa.

EDIS-CÁRITAS,

-(1989), *Pobreza y desigualdad en la Comunidad de Madrid. Necesidades, recursos y balance social*. Madrid: Ed. Popular.

-(1984), *Pobreza y marginación. Documentación social*, 56-57, julio-diciembre. Madrid: Cáritas Española.

ESPING-ANDERSEN, G.

-(1993), *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Alfons el Maganim. (Ed. orig: 1990).

-(1993a), "Post-industrial Class Structures: An Analitical Framework" en ESPING-ANDERSEN, G. (ed.), *Changing Classes. Stratification and Mobility in Post-industrial Societies*. Londres: SAGE.

- GANS, H.  
 -(1994), "Positive Functions of the Undeserving Poor: Uses of the Underclass in America" en *Politics & Society*, 22, (3), pp. 269-283.
- GAUDIER, M.  
 -(1993), *Poverty, Inequality and Exclusion. New approaches to theory and practice*. Série bibliographique 17, Institut International d'Études Sociales. Ginebra: ILO-OIT.
- GAVIRIA, M., LAPARRA, M.Y AGUILAR, M.  
 -(1995) "Aproximación teórica al concepto de exclusión" en ÁLVAREZ-URÍA, F. *et alii* (1995) *Desigualdad y pobreza, hoy*, pp. 133-200. Madrid: Talasa.
- HEADEY, B., HABICH, R. y KRAUSE, P.  
 -(1990), "The Duration and Extend of Poverty. Is Germany a Two-Thirds-Society?" *Social Science Research Center Berlin (WZB) Working Paper*, Berlin.
- HECLO, H.  
 -(1984), "Toward a New Welfare State?" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 383-406. New Brunswick: Transaction Books.
- HEISLER, B.S.  
 -(1991), "A Comparative Perspective on the Underclass: Questions of Urban Poverty, Race and Citizenship" en *Theory and Society*, 20, pp.455-483.
- KUPER, B.-O.  
 -(1994), "The Green and White Papers of the European Union: The Apparent Goal of Reduced Social Benefits" en *European Journal of Social Policy*, 4, (2), pp. 129-137.
- LAPARRA, M., GAVIRIA, M. y AGUILAR, M.  
 -(1996), "Peculiaridades de la exclusión en España: propuesta metodológica y principales hipótesis a partir del caso de Aragón", en VV.AA., *Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y al Riqueza*, pp. 65-102. Madrid: Fundación Argentaria y VISOR.
- LEACOCK, E.B.  
 -(1971), "Introduction" en LEACOCK, E.B. (ed.), *The Culture of Poverty: A Critique*, pp. 9-37. Nueva York: Touchstone book.
- LEWIS, O.  
 -(1972), *La cultura de la pobreza*. Barcelona: Anagrama.
- MARSHALL, T.H.  
 -(1981), *The Right to Welfare and Other Essays*. Londres: Heinemann.  
 -(1964), *Class, Citizenship and Social Development*. Nueva York: Doubleday & Co.
- MONREAL, P.  
 -(1996), *Antropología y pobreza urbana*. Madrid: Los libros de la catarata.
- PAUGAM, S.  
 -(1996), "Elements of a Comparative Research Perspective on Poverty in European Societies". Ponencia presentada en *European Science Foundation Conference on Social Exclusion and Social Integration in Europe: Theoretical and Policy Perspectives on Poverty and Inequalities*. Blarney, Irlanda, Marzo.  
 -(1996a), "The spiral of precariousness: a multidimensional approach to the process of social disqualification in France" en ROOM, G. (ed.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, pp. 49-79. Bristol: The Policy Press.  
 -(1993), *La société française et ses pauvres*. Paris: Presses Universitaires de France.
- PAUGAM, S., ZOYEM, J.P. y CHARBONNEL, J.M.  
 -(1993), *Précarité et risque d'exclusion en France. Documents du CERC, 109*. Paris: La Documentation Française.
- PIACHAUD, D.

- (1992), "Book Review of COM, Final Report on the Second European Poverty Programme 85-89, ROOM, G et al., 'New Poverty' in the European Community and TEEKENS and VAN PRAAG (eds.), *Analysing poverty in the European Community*" en *European Journal of Social Policy*, 2, (2), pp.147-156.
- PIERSON, P.  
 -(1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- PINHEIRO DO NASCIMENTO, E.  
 -(1994), "Hipótesis Sobre a Nova Exclusão Social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários" en *Caderno CRH*, 21, julio-diciembre, pp. 29-47.
- RAMPRAKASH, D.  
 -(1994), "Poverty in the Countries of the European Union: a Synthesis of Eurostat's Statistical Research on Poverty" en *Journal of European Social Policy*, 4, (2), pp. 117-128.
- RIGAUX, N.  
 -(1994), *Eurobarometer Survey: The perception of poverty and social exclusion in Europe 1994*. Bruselas: Comisión Europea, Dirección General V.
- ROOM, G.  
 -(1995), "Poverty in Europe: Competing Paradigms of Analysis" en *Policy and Politics*, 23, (2), pp. 103-113.  
 -(comp.) (1995a), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.  
 -(1995b), "Poverty and Social Exclusion: The New European Agenda for Policy and Research" en ROOM, G, (comp.), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, pp. 1-9. Bristol: The Policy Press.
- SCOTT, S.  
 -(1994), *Poverty and Wealth. Citizenship, Deprivation and Privilege*. Londres: Longman.
- SERRANO, A. y ARRIBA, A.  
 -(1998), *¿Pobres o excluidos? El Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid: Fundación Argentaria-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Ed. Visor.
- SILVER, H.  
 -(1994), "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms" en *International Labour Review*, 133, (5-6), pp 531-578.
- TAYLOR-GOUBY, P.  
 -(1991), "Welfare State Regimes and Welfare Citizenship", en *Journal of European Social Policy*, 1, (2), pp. 93-105.
- TOWNSEND, P.  
 -(1993), *The International Analysis of Poverty*. Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- VALENTINE, C.,  
 -(1971), "The 'Culture of Poverty': Its Scientific Significance, and Its Implications for Action" en LEACOCK, E.B. (ed.), *The Culture of Poverty: A Critique*, pp. 193-225. Nueva York: Touchstone book.
- WILSON, W.J.  
 -(1987), *The Truly Disadvantaged. The Inner-city, the Underclass and the Public Policy*. Chicago: Chicago University Press.
- YÉPEZ DEL CASTILLO, Y.  
 -(1994), "El estudio comparativo de la exclusión social: consideraciones de los casos de Francia y Bélgica" en *Revista Internacional del Trabajo*, 113, (5-6), pp. 699-721.