



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

Víctor Renes Ayala

Francisco J. Lorenzo Gilsanz

Madrid, enero de 2011

ÍNDICE

Capítulo 1: Del contexto de la pobreza infantil

Capítulo 2: Los hogares perceptores del programa PCP.

Capítulo 3: La “necesidad” como una realidad compleja.

Capítulo 4: La conciencia de la situación.

Capítulo 5: El proceso y la transversalidad.

Capítulo 6: El programa PCP como actor entre y en relación con otros actores.

Nota de los autores.

Puede llamar la atención la numeración con que aparecen las tablas en este Informe Final. No hemos seguido una numeración correlativa, como parece lógico y habitual. Hemos utilizado la misma numeración que estas tablas tienen en el Informe del que proceden. Se trata del “Informe del Impacto del Programa CaixaProinfancia”, que analiza los resultados de la encuesta realizada a perceptores de este Programa que, junto con el Informe Cualitativo referido al impacto del programa en las Entidades prestadoras, está en la base de este Informe Final. De este modo cada vez que se quiera consultar el contexto de los datos reflejados en las tablas, así como otras tablas y otros aspectos complementarios analizados en dicho Informe de impacto, se podrán localizar fácilmente.

Informes Cualitativo: informe d; y Cuantitativo: informe sobre la base de la encuesta a perceptores del programa)

Capítulo 1: Del contexto de la pobreza infantil

1. DEL CONTEXTO DE LA POBREZA INFANTIL.

El análisis de la pobreza infantil es un análisis muy contextual, pues es el análisis de la pobreza en los hogares en que hay menores.

Según la definición elaborada por la Convención sobre los Derechos del Niño¹, en vigor desde el 2 de septiembre de 1990, *“se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”*.

Durante la última década se ha producido en España un nivel de crecimiento económico sostenido por encima de la media europea. A pesar de ello, la pobreza infantil y juvenil *“ha resurgido, cuando se creía ya un fenómeno extinguido”*². Pero esta preocupación es compartida dentro del ámbito de la UE. Por ello, no es de extrañar que sea un tema con cierta presencia en la agenda de los distintos gobiernos³.

El distinto grado de compromiso político⁴ explica en gran medida la existencia de diferencias en las tasas de pobreza infantil ya que existe una fuerte relación entre el gasto en políticas familiares y la mayor o menor incidencia de la pobreza infantil⁵.

Según señalan algunos estudios, España es uno de los países donde no se han diseñado programas específicos en esta materia⁶. Así, manteniendo un gasto cuatro veces inferior que la media europea, se constata que, al menos uno de cada cuatro menores, vive en hogares situados por debajo del umbral de riesgo de pobreza (Gráfico 1).

¹ En: http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html

² FLAQUER, L.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L. (2006): Monoparentalidad e infancia. Colección Estudios Sociales, nº 20. Barcelona: Obra Social, Fundación “la Caixa”.

³ Frazer y Marlier en su informe elaborado para la Comisión Europea señalan la necesidad de abordar, con políticas específicas a nivel de la EU-25, un fenómeno tan preocupante como es la pobreza infantil. http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/experts_reports/synthesis1_2007_en.pdf

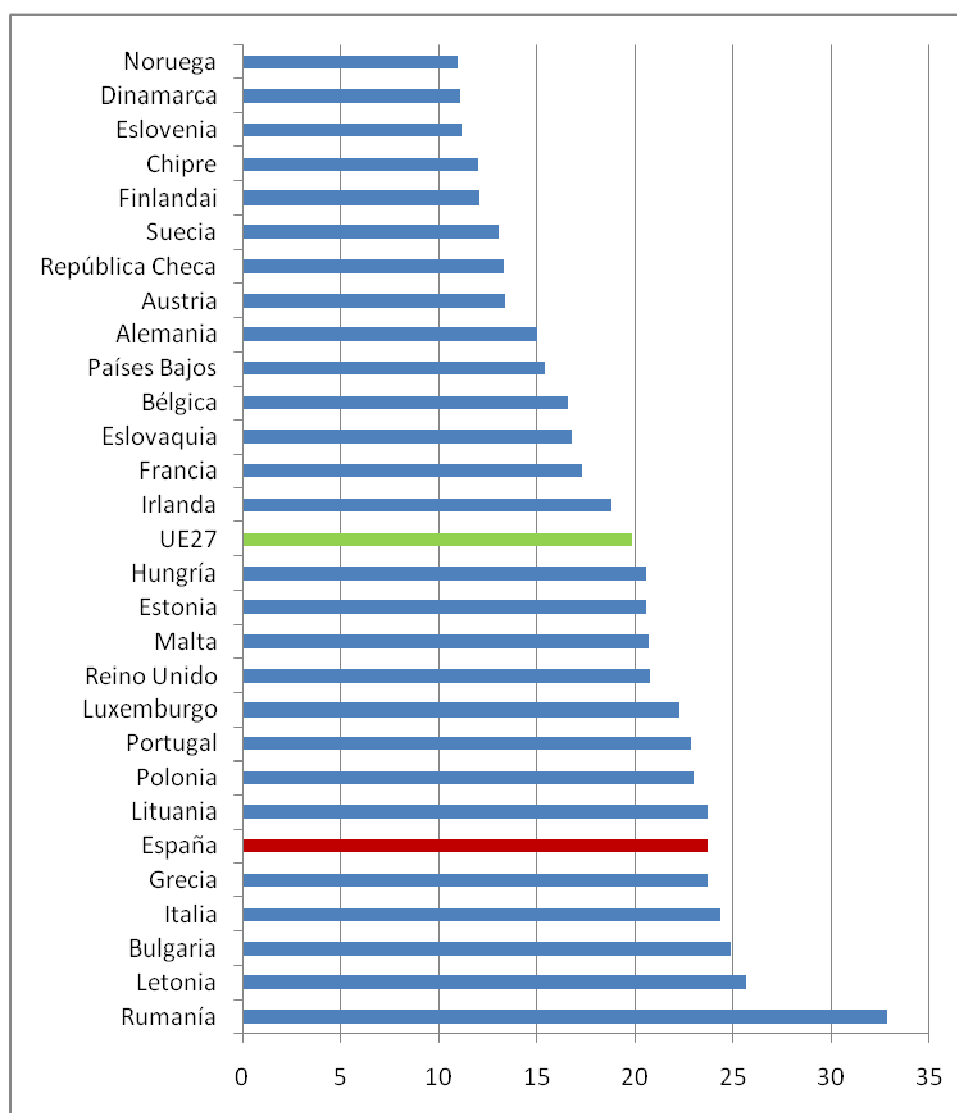
⁴ AYALA CAÑÓN, L.; MARTÍNEZ LÓPEZ, R. y SASTRE GARCÍA, M. (2006). Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia. Madrid: Colección de Estudios, Fundación FOESSA. Cáritas Española.

⁵ FLAQUER, L.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L. (2006): Monoparentalidad e infancia. Colección Estudios Sociales, nº 20. Barcelona: Obra Social, Fundación “la Caixa”.

⁶ AYALA CAÑÓN, L.; MARTÍNEZ LÓPEZ, R. y SASTRE GARCÍA, M. (2006). Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia. Madrid: Colección de Estudios, Fundación FOESSA. Cáritas Española.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

GRÁFICO: Tasa de pobreza infantil (%)



Fuente: Eurostat (2010)

Los informes recientes de EUROSTAT destacan también las diferencias existentes por países así como por tipos de hogares con menores a cargo⁷. En el caso de España, son las familias monoparentales y las numerosas los tipos de hogar más vulnerables frente al riesgo de la pobreza y la exclusión. En el caso de la monoparentalidad se debe, entre

⁷ EUROSTAT (2010). Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

otras cosas, al deterioro de la capacidad económica del hogar después del divorcio, ya que “las pensiones de manutención del progenitor ausente tienen un impacto limitado sobre los recursos disponibles”⁸. A su vez, en este tipo de hogares existen una serie de carencias no relacionados con los aspectos más económicos, sino con los afectivos. Estos son déficits que provienen del tiempo que los hijos de padres separados o divorciados pasan con los progenitores que abandonan el hogar.

En el proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza, la acumulación de factores tiene una importancia capital ya que éstas tienden a consolidarse en el tiempo (menos recursos y capital más limitado para generar ingresos y prestar atenciones a los menores, influencia en los rendimientos académicos o los años de escolarización, dificultad de inserción en el mercado de trabajo...)⁹. Tal y como recoge el informe elaborado en 2005 por el INE: *“La transmisión intergeneracional de la pobreza disminuye el nivel de igualdad de oportunidades del que gozan los individuos. En el caso extremo de una sociedad en la que nacer en un hogar pobre condene al individuo a ser pobre de por vida, se estaría ante una situación gravísima, los pobres no tendrían ninguna posibilidad ni esperanza de salir de la pobreza, ni ningún incentivo para esforzarse y mejorar, lo que además de que ser sumamente injusto podría producir graves conflictos sociales. Obviamente la situación en los países de la Unión Europea no es tan extrema, pero todavía se está lejos de asegurar un nivel aceptable de igualdad de oportunidades en muchos países”*¹⁰. El informe mencionado señala que a pesar de que son muchas las variables que afectan a la educación y a la situación económica del adulto, **el nivel de formación del padre y la frecuencia de los problemas económicos durante la adolescencia son las que ejercen una mayor influencia.**

Para complementar el análisis de la pobreza (umbral monetario) con una perspectiva más amplia, se suele hacer referencia al término **exclusión social**. En el *Informe sobre*

⁸ CAIXA CATALUNYA, F. (2008): Informe de la Inclusión Social en España 2008. Fundació Caixa Catalunya. Barcelona.

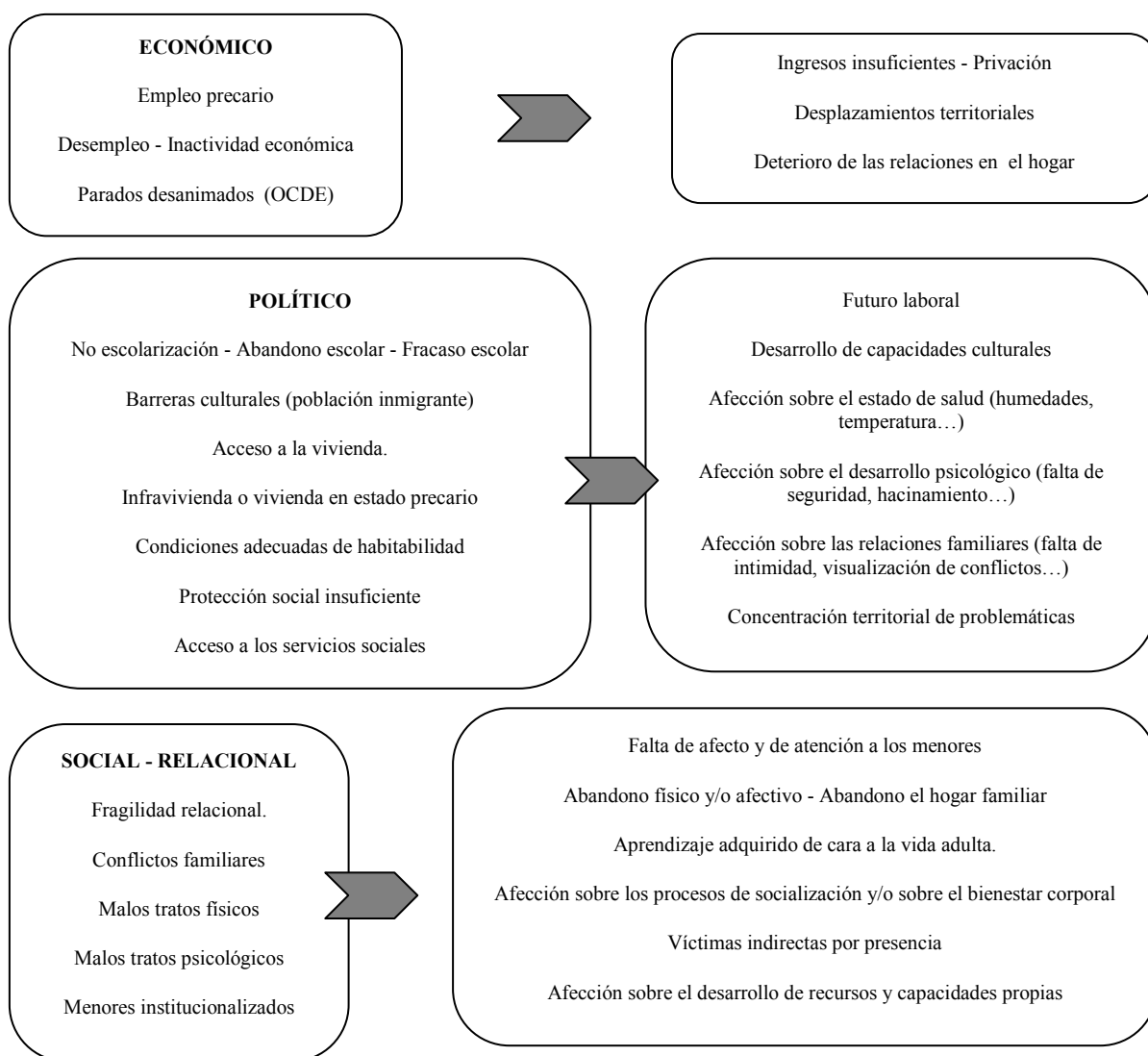
⁹ Íbidem

¹⁰ http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/transmision_g.pdf

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

exclusión y desarrollo social en España (VI Informe FOESSA) publicado en 2008, se establece un total de 35 indicadores agrupados en tres ejes (Económico-Político-Social) que nos permiten conocer la distribución de los hogares españoles según su nivel de integración/exclusión social. Partiendo de estos ejes podemos identificar algunas situaciones que, en hogares con menores, pueden desencadenar riesgos concretos:

GRÁFICO: Situaciones de exclusión y riesgos en los hogares con menores



Fuente: Elaboración propia.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

Cuando la crisis aún no se había manifestado con la intensidad con la que lo hizo a partir de 2009, se podía constatar que aquellos que tienen menores presentan un mayor riesgo de exclusión social que los que no lo tienen¹¹.

TABLA: Hogares en situación de exclusión social (%)

En 2007	TOTAL	Con menores
Hogares en situación de exclusión moderada	10,4	12,6
Hogares en situación de exclusión severa	5,9	6,6
Total hogares en situación de exclusión	16,3	19,2

Fuente: Laparra (2010)

Los datos utilizados para el análisis de la pobreza (ECV 2008 y avance de ECV 2009) y de la exclusión social (Encuesta FOESSA 2007) son anteriores a los cambios producidos en esta época reciente de crisis. La pregunta que surge es ¿en qué medida habrá afectado esta crisis a los hogares con menores?

El actual contexto de crisis está conllevando importantes consecuencias en relación con los procesos de empobrecimiento y exclusión social de los hogares. Gracias a los datos de la Encuesta FOESSA 2009¹² se han podido observar los primeros cambios ocasionados en los hogares españoles.

En este sentido, cuando se trata de responder a la intensidad con la que la crisis ha afectado a su situación económica, se encuentran diferencias significativas: el 49% de la población manifiesta que su situación se ha visto afectada (mucho o bastante) siendo el 60% en el caso de los hogares con menores.

De forma similar, mientras que el 52,3% de los hogares han experimentado un empeoramiento de su nivel de vida, en el caso de hogares con menores, debemos hablar de casi el 58%.

¹¹ Esta información está ampliada en el trabajo realizado por Cáritas y Fundación FOESSA para UNICEF: La infancia en España. 2010-2011.

¹² Cáritas y la Fundación FOESSA replicaron en 2009 la encuesta realizada dos años antes con el objetivo de captar los primeros efectos de la crisis. Para ello se pudieron localizar a más de 1.600 hogares de los encuestados en 2007. De esta muestra común se tienen datos de su situación en 2007 y en 2009.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

En relación con las dificultades concretas que han padecido en los últimos años, como consecuencia de su situación económica, podemos afirmar que, en prácticamente todos los problemas recogidos en la encuesta (avisos de corte de luz, agua o teléfono, letras o alquileres impagados, obligación de reducir los gastos en alimentación, en vestido y calzado, en los gastos fijos de la casa, en actividades de ocio, necesidad de pedir ayuda económica a parientes/amigos o a una institución...), se dan en mayor medida en aquellos hogares que cuentan con menores.

Otra comparativa entre hogares con y sin menores, en relación con los ejes y dimensiones de la exclusión social, ponen de manifiesto, en primer lugar, que es el desempleo el factor que ha golpeado de forma más intensa a los hogares españoles y que lo ha hecho con mayor virulencia todavía, si nos referimos a aquellos que tienen menores.

TABLA: Hogares afectados por las dimensiones de la exclusión social (%)

	TOTAL	Sin menores	Con menores
Exclusión del empleo	30,2	28,9	33,8
Exclusión del consumo	9	9,1	8,7
Exclusión política	19,6	17	26,4
Exclusión de la educación	10,5	10,8	9,8
Exclusión de la vivienda	17,5	14,6	25,3
Exclusión de la salud	10,4	10,6	9,8
Conflicto social	6	5,7	6,8
Aislamiento social	6	8,2	0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta FOESSA 2009.

Respecto al resto de ejes, cabe mencionar que en todos ellos se produce una mayor afección en los hogares con menores (especialmente en el ya mencionado de empleo y en el de vivienda) con algunas excepciones: incidencia ligeramente menor en la exclusión en el consumo y en la exclusión en la salud.

Los factores relacionales cobran un protagonismo destacado en los hogares con menores ya que abarcan múltiples aspectos de la vida que intervienen en el desarrollo personal, social y cultural de éstos. Según los datos extraídos de la Encuesta FOESSA 2009,

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

encontramos que en cuanto al conflicto social, los hogares con menores también se encuentran en peor situación que la población total. En cambio presentan menores problemas de aislamiento, especialmente en lo referidos a la existencia de relaciones malas o muy malas dentro del hogar.

Ahondando un poco más en el eje relacional, y comparando los hogares con menores con la media, podemos afirmar que:

- Las relaciones dentro del hogar y del ámbito laboral, son mejores.
- Son similares (con apenas diferencias) cuando nos referimos a otros familiares y a los amigos.
- Y son peores dentro del vecindario.

Por último, y para concluir, señalar la existencia de cuatro tipos de itinerarios dentro del espacio de la Integración-Exclusión social (Integración estable, Integración positiva, Caídas a la exclusión y No superan la exclusión). En este sentido, cabe mencionar que no se dan diferencias significativas entre los hogares con y sin menores, con una excepción: los hogares con menores que no logran superar su situación de exclusión suponen el 8,4% del total mientras que en el caso de los hogares sin menores, esta situación afecta al 4,6%; o dicho de otra forma, resulta más complicado salir de la exclusión a aquellos hogares que tienen menores.

En resumen, podemos afirmar que la crisis está teniendo en los hogares con menores, un impacto aún más significativo que para la población en general. Este impacto no sólo se refiere a renta (pobreza relativa) o a indicadores de privación (problemas en cuanto a condiciones de vida), sino también en términos de exclusión social.

Como ya hemos mencionado, los factores relacionales adquieren un peso específico importante en el ámbito de la exclusión. Como elemento preventivo, desempeña un papel protagonista en la vida de los menores. Pero también lo hace como elemento de integración. Es cierto que la existencia real y efectiva de recursos de calidad es una pieza fundamental en los mecanismos de exclusión/inclusión, pero se requiere – o al

menos se puede entender como recurso complementario – la existencia de contextos relacionales integradores capaces acoger y acompañar algunas situaciones de carencia. De esta forma, además del recurso material se necesitan otra serie de elementos como para aprovechar las posibilidades que este encierra. Dicha motivación surge den ocasiones de la existencia de expectativas basadas en construcciones afectivas y de seguridad. Evidentemente esto no puede significar abordar la realidad ignorando las limitaciones objetivas y las carencias materiales que existen. No se propone por tanto iniciar un proceso de alienación en el que las relaciones sea sinónimo de bienestar *per se*. La lucha contra la exclusión y los procesos de acompañamiento en favor de la integración social requieren de la existencia de una dialógica capaz de poner en funcionamiento estrategias y recursos a favor tanto del acceso como del arraigo. El ámbito relacional se consolida como espacio fundamental no sólo desde la perspectiva del capital social propuesto por Bourdieu sino también desde las propias capacidades de la persona. En muchas ocasiones, la existencia de relaciones positivas no supone únicamente la existencia de redes de apoyo y solidaridad (aspecto ciertamente fundamental) sino que son también catalizadoras de recursos y capacidades propias (endógenas) anuladas por trayectorias e itinerarios en el mundo de la exclusión. La persona como sujeto y como recurso principal cobra sentido a partir de que se produce el proceso de toma de conciencia. La resistencia (de alguna forma, natural) al cambio requiere causas y motivaciones que activen la voluntad de iniciar este proceso, y en este sentido, la percepción (de uno mismo, de la realidad, de las posibilidades, de las expectativas...) se configura en gran medida en la configuración con “el otro”.

De esta forma, podemos elaborar una tipología construida a partir de los factores mencionados y de su incidencia en los procesos de integración-exclusión de los menores. Para ello seleccionamos dos ejes que consideramos de importante relevancia. En primer lugar tendremos en cuenta el eje relacional al que ya hemos hecho referencia en múltiples ocasiones a lo largo del presente proyecto de investigación. Señalamos la existencia de tres posibilidades con carácter general en torno a este eje:

- La presencia de relaciones que garanticen cierta **PROTECCIÓN** (social, afectiva...)

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

- La ausencia de estas relaciones o la debilidad de las que hay (**RIESGO**)
- La existencia de relaciones nocivas para el menor (malos tratos, abusos sexuales, referencias negativas...). A esta posibilidad la denominamos como entorno relacional patológico (**DAÑO**).

En una representación gráfica observaríamos lo siguiente:

PROTECCIÓN	ENTORNO RELACIONAL FUERTE Y ESTABLE
RIESGO	ENTORNO RELACIONAL PRECARIO
DAÑO	ENTORNO RELACIONAL PATOLÓGICO

De forma similar, analizamos ahora un segundo eje. Este comprende la posición del hogar en relación con el umbral de la pobreza y está directamente relacionado con los ingresos, el acceso a bienes de primera necesidad y la cobertura de determinados derechos sociales (vivienda, educación...). Distinguimos también tres zonas diferenciadas: **CARENCIA**, **VULNERABILIDAD** y **SEGURIDAD**.

BAJO UMBRAL DE LA POBREZA	ACCESO A BIENES NECESARIOS Y CARENCIA DE ALGUNO DE ELLOS	SOBRE UMBRAL DE LA POBREZA
CARENCIA	VULNERABILIDAD	SEGURIDAD

Observamos que, tal y como hemos señalado a lo largo del presente trabajo, las fronteras entre las seis zonas determinadas (tres del eje relacional y tres del

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

económico/político) son *porosas*, es decir, no son fronteras estancas, por lo que el paso de una a otra a zona es posible. Incluso, en determinadas ocasiones se podrían considerar como un tanto difusas en la medida en la que no hacen referencia a situaciones rígidas completamente delimitadas. El cruce de ambos ejes nos da la delimitación de nueve zonas diferenciadas:

1. Carencia protegida.
2. Vulnerabilidad protegida .
3. Seguridad protegida.
4. Carencia con riesgo.
5. Vulnerabilidad con riesgo.
6. Seguridad con riesgo.
7. Carencia con daño.
8. Vulnerabilidad con daño.
9. Seguridad con daño.

Gráficamente lo podríamos representar de la siguiente forma:

PROTECCIÓN	Carencia protegida	Vulnerabilidad protegida	Seguridad protegida
RIESGO	Carencia con riesgo	Vulnerabilidad con riesgo	Seguridad con riesgo
DAÑO	Carencia con daño	Vulnerabilidad con daño	Seguridad con daño
	CARENCIA	VULNERABILIDAD	SEGURIDAD

En el interior de cada una de estas zonas, encontramos diferencias. Algunas, ocasionadas por la presencia de otros factores que no hemos obviado, como son los personales. La incidencia de estos y de otros factores hace que la situación puede ocupar una u otra posición dentro de cada una de estas nueve zonas y, en casos especialmente graves, incluso se produzca la movilidad de una zona a otra.

Debemos señalar que en los últimos estudios realizados sobre el Bienestar Infantil, España ocupa una posición relativamente baja en cuanto a bienestar material, pero elevada en lo que tiene que ver con factores relacionales y con el bienestar subjetivo.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

CUADRO: Dimensiones del Bienestar Infantil

Dimensiones de bienestar infantil	Posición media en las clasificaciones (para las 6 dimensiones)	Bienestar material	Salud y seguridad	Bienestar educativo	Relaciones Familiares y entre iguales	Conductas y riesgos	Bienestar subjetivo
Países Bajos	4,2	10	2	6	3	3	1
Suecia	5,0	1	1	5	15	1	7
Dinamarca	7,2	4	4	8	9	6	12
Finlandia	7,5	3	3	4	17	7	11
España	8,0	12	6	15	8	5	2
Suiza	8,3	5	9	14	4	12	6
Noruega	8,7	2	8	11	10	13	8
Italia	10,0	14	5	20	1	10	10
Irlanda	10,2	19	19	7	7	4	5
Bélgica	10,7	7	16	1	5	19	16
Alemania	11,2	13	11	10	13	11	9
Canadá	11,8	6	13	2	18	17	15
Grecia	11,8	15	18	16	11	8	3
Polonia	12,3	21	15	3	14	2	19
República Checa	12,5	11	10	9	19	9	17
Francia	13,0	9	7	18	12	14	18
Portugal	13,7	16	14	21	2	15	14
Austria	13,8	8	20	19	16	16	4
Hungría	14,5	20	17	13	6	18	13
Estados Unidos	18,0	17	21	12	20	20	—
Reino Unido	18,2	18	12	17	21	21	20

Países de la OCDE con datos insuficientes para su inclusión en este informe: Australia, Islandia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Eslovenia, Corea del Sur, Turquía.

Fuente: Un panorama de bienestar infantil en los países ricos. UNICEF. 2007

A modo de conclusión:

1. los estudios de renta nos indican que en los hogares en que hay menores el **nivel medio de renta** de esos hogares es menor que cuando se trata de hogares que no tienen menores. Esta es la otra cara de la realidad de que **la pobreza** afecta más a los menores, pues su porcentaje es superior a la media de la población. Y la posición de los hogares con menores por **tipos de familia** se agrava en los tipos más vulnerables: monoparentales y numerosas.
2. los hogares con menores tienen unos **niveles más altos de exclusión**
3. **la transmisión intergeneracional de la pobreza** es una constante
4. **Por tanto, cualquier intervención en este tipo de problemática es ¹³:**
 - *compleja*, la intersección (multidimensionalidad) de los tres referentes (pobreza, integración, dinámica) retroalimenta las situaciones y sus causas (multicausalidad),
 - *procesual*, pues esa retroalimentación de los mismos se hace presente en el tiempo, así como en sus efectos, generando una indeterminación en la intervención que los esquemas lineales, fragmentados y predefinidos no pueden resolver,
 - y *holística*, pues la transversalidad (generada por la retroalimentación, multicausalidad, transversalidad) hace que cualquier acción en un aspecto, dimensión, de esta realidad, produce efectos, consecuencias en otros, pues incluso una acción puntual afecta al conjunto, al todo.

¹³ Estas características están presentes a lo largo de todo el informe. Por otra parte, no es exclusivo de la intervención en hogares con menores, sino de un planteamiento adecuado de toda intervención social. Cfr. Renes Ayala, V., Fuentes Rey, P., Ruiz Ballesteros, E., Jaraiz Arroyo, G.: “*Realidad, pensamiento e intervención social*”; en rev. *Documentación Social: “Repensar la intervención social”*, nº 145, abril-junio 2007.

Capítulo 2: De los hogares perceptores del programa PCP

2. LOS HOGARES PERCEPTORES DEL PROGRAMA PCP.

A. Variables básicas del perfil de los hogares perceptores.

Los hogares beneficiarios del programa CaixaProinfancia (programa PCP) se caracterizan principalmente por encontrarse en una situación de exclusión severa (66,1%), y además en su amplia mayoría (85,5%) por debajo del umbral de pobreza. La población objetiva, la población destinataria de las ayudas del programa, se centra en hogares donde la exclusión es muy aguda y además su situación económica les aboca a una necesidad imperativa.

El sustentador principal que reside en estos hogares queda definido por un nivel de estudios bajo, el 65,5% de los mismos tiene como nivel máximo de estudios hasta el graduado escolar o bachiller elemental.

En cuanto a la relación con el mercado de trabajo de los hogares beneficiarios del programa, uno de cada tres sustentadores principales de dichos hogares está en paro de larga duración, y en el 50,3% de los hogares o tiene al sustentador principal en un oficio de exclusión o algún miembro del hogar se encuentra con empleo irregular.

La edad media de los sustentadores principales de los hogares beneficiarios se sitúa sobre los 38 años, y el 79,4% de los mismos no supera los 44 años. Se trata, por tanto, de hogares relativamente jóvenes donde además el 65,3% de los hogares se compone o bien de familias numerosas o son hogares monoparentales.

TABLAS: Perfil tipo de Hogar beneficiario de las ayudas del programa PCP

NIVEL DE INTEGRACIÓN SOCIAL			
Integración	1,1	Hogar en Integración	12,2
Integración precaria	11,1		
Exclusión moderada	21,8	Hogar en Exclusión	87,8
Exclusión severa	66,1		
Total	100	Total	100

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

NIVEL DE POBREZA			
Precariedad Económica	14,5	Precariedad económica	14,5
Pobreza Relativa	41,2	Hogar pobre	85,5
Pobreza Severa	44,3		
Total	100	Total	100

ESTUDIOS DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL

Hasta Graduado Escolar/Bachiller. Elemental	65,5
Secundaria y más	34,5
Total	100

EMPLEO (Indicadores)

Trabajando	40,3
Buscando empleo	42,5
Otras (jubilado, pensionista,...)	13,2

Edad del Sustentador principal

Menor de 29 años	15,6
De 30 a 44 años	63,8
De 45 años a 64 años	19,2
Mayor de 65 años	1,5
Total	100
Media de edad	38 años

Tipología de hogar

Familia numerosa	39,5
Hogar monoparental	36,7
Hogar extenso	15,3
Al menos 1 extranjero en el hogar	47,5

En el Anexo I. se pueden consultar las variables más significativas del perfil de los perceptores del programa PCP por ciudades.

B. la ‘posición’ de los hogares perceptores en dos variables: integración / pobreza, y en su intersección.

1. La integración social

Los beneficiarios del programa PCP se encuentran, casi en su mayoría, en situación de riesgo de exclusión social y pobreza, por lo que apenas encontramos hogares integrados plenamente. Cuanto más intensa es la exclusión, mayor proporción de menores y hogares encontramos. Esto es un indicador de que existe una población objetivamente necesitada de ayudas sociales, que ha sido la destinataria de este programa.

TABLA 1.1. Distribución de los hogares y de los menores beneficiarios del programa PCP, según su nivel de integración social.

Nivel de integración social	% Hogares	% Menores
Integración	1,0	0,8
Integración precaria	11,1	10,2
Exclusión moderada	21,8	21,5
Exclusión severa	66,1	67,4
Total	100,0	100,0

2. La pobreza

Cuanto más intenso es el nivel de pobreza mayor proporción de menores y hogares encontramos. Un 41% de los menores reside en hogares que se encuentran en situación de pobreza relativa, que representan el 41,2% de los hogares. Es decir, los ingresos de estos hogares se sitúan por debajo del 60% de la mediana. Algo mayor es la proporción de menores que residen en hogares en situación de pobreza severa, 47%, siendo el 44,3% el total de hogares en pobreza severa.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

TABLA 1.7. Distribución de los hogares y de los menores beneficiarios del programa PCP, según su nivel de pobreza.

Nivel de pobreza	% Hogares	% Menores
Hogar en precariedad económica	14,5	11,8
Hogar en pobreza relativa	41,2	41,0
Hogar en pobreza severa	44,3	47,0
Total	100,0	100,0

3. La intersección integración / pobreza

La relación entre la situación de pobreza económica y la integración social se revela, cada vez más, como la relación más explicativa de la situación de estos hogares.

TABLA 1.8. La integración social y la pobreza

	Hogar Integrado	Hogar en integración precaria	Hogar en exclusión moderada	Hogar en exclusión severa	Total
Hogar en precariedad económica	59,3	25,4	20,2	8,0	14,5
Hogar en pobreza relativa	40,7	74,6	67,2	28,1	41,2
Hogar en pobreza severa	0,0	0,0	12,5	63,9	44,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hogar en precariedad económica	4,6	21,4	33,6	40,3	100,0
Hogar en pobreza relativa	1,0	19,7	35,0	44,3	100,0
Hogar en pobreza severa	0,0	0,0	6,1	93,9	100,0
Total	1,1	11,4	21,5	66,1	100,0

Esta relación desvela que no siempre una situación de integración es una situación consolidada pues el hogar puede estar en situación vulnerable. Así lo muestra el que cuatro de cada diez hogares (40,7%) en situación de integración se encuentra en situación de pobreza relativa. Siendo, además, constante la diversidad en la relación entre pobreza e integración, por lo que la complejidad nos impide la acción lineal en la intervención concreta en esa diversidad de situaciones.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

Ahora bien, donde la relación se hace cada vez más estrecha es en la situación de exclusión y su combinación con pobreza. Ocho de cada diez hogares que padecen pobreza relativa están en situación de exclusión; el 35% en exclusión moderada y el 44,3% en exclusión severa. Pero destaca especialmente la relación de pobreza severa y exclusión severa, pues del total de los hogares en situación de pobreza severa, el 93,9% se sitúa en la exclusión severa.

Es una relación compleja pero real. Es decir, definir a los hogares en base a una sola categoría, pobreza o exclusión, es insuficiente. Lo que procede es articular ambas categorías pero, a través de un concepto complejo, poder poner el foco de modo más certero en su situación. Y esto ha dado un mapa conceptual con cuatro categorías: integrados en precariedad económica; excluidos en precariedad económica; pobreza integrada; excluidos pobres ¹⁴.

De acuerdo con estas categorías, obtenemos una descripción de la situación de los hogares, en la que cabe destacar que casi ocho de cada diez hogares, el 78,2%, se sitúa en la condición de exclusión y pobreza.

TABLA 1.10. Categorías de integración y pobreza

	% Hogares
Integrados en precariedad económica	3,4
Pobreza Integrada	9,0
Excluidos en precariedad económica	9,4
Excluidos pobres	78,2
Total	100,0

El análisis de este nuevo mapa nos va a proporcionar dos adquisiciones muy importantes para la acción. Una primera, completar y mejorar el perfil de los hogares en

¹⁴ Remitimos al apartado 1.2. del Informe de análisis de la encuesta a perceptores PCP para su descripción. Esta intersección entre integración / pobre se revela especialmente significativa para plantear las políticas adecuadas. Cfr. VIº Informe FOESSA sobre *"Exclusión y Desarrollo social en España"*. Madrid 2008 cap. 3, págs 254-257.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

que intervenimos; y una segunda, de tipo dinámico, es decir, de la estructura de relaciones que compone la situación de mayor gravedad, la de excluidos pobres.

1. En cuanto a las características o perfil de los hogares ¹⁵, destacamos la referida a excluidos pobres en los que se da:

- una mayor presencia en los hogares de familia numerosa, extensa y monoparental con otras personas;
- según el tamaño del hogar, en los hogares excluidos pobres habitan un amplio número de personas pues el 87,2% de los hogares de 6 y más miembros pertenecen a esta categoría;
- los hogares donde al menos convive una persona mayor de 75 años, en un 87,2% (casi 10 puntos porcentuales por encima de la media) se encuentran afectados por la situación de exclusión y pobreza;
- del total de hogares donde el sustentador principal se encuentra en paro de larga duración, un 88% son excluidos pobres;
- un 84,9% de los hogares donde todos sus activos están en paro, también sufren la pobreza y la exclusión.

Este perfil es plenamente convergente con las conclusiones de los análisis referidos a pobreza y exclusión que hemos venido realizando, y confirman que existe un núcleo poblacional en los que se manifiesta la “ruptura social”, dado que concentran los indicadores de pobreza y exclusión más graves que se retroalimentan mutuamente, y ponen en cuestión el “vínculo social” ¹⁶.

2. En cuanto a los procesos que retroalimentan la situación de los hogares excluidos pobres, podemos ver la estructura de relaciones de las variables más significativas de su

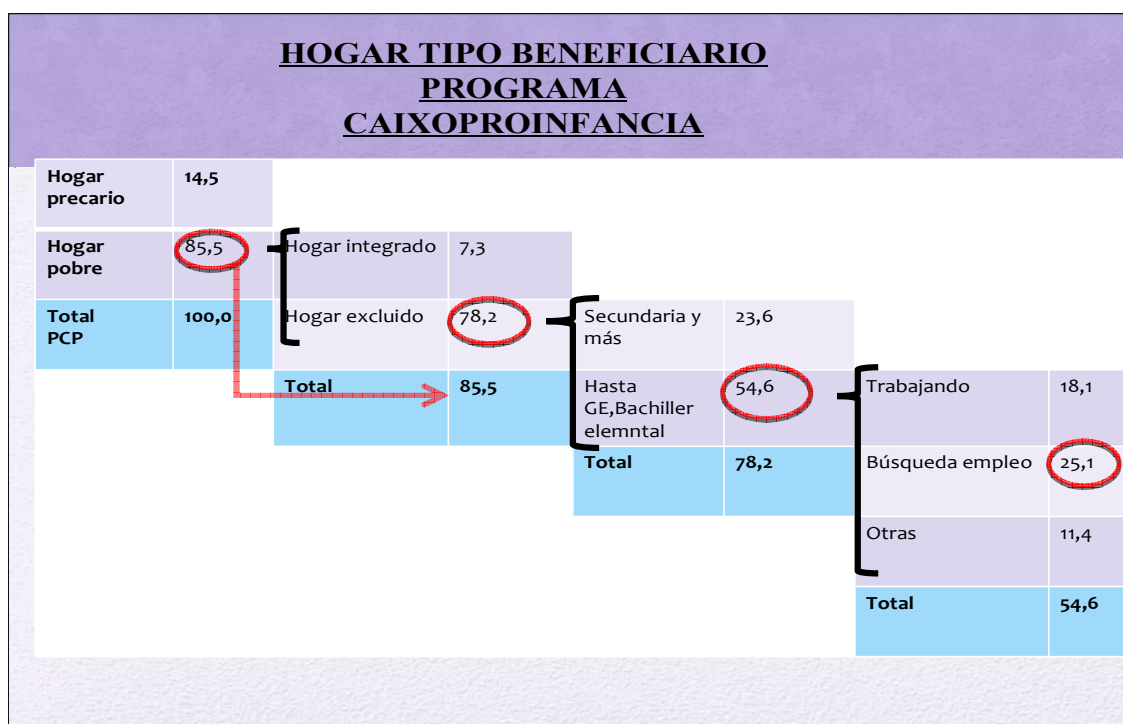
¹⁵ Cfr. tabla 1.11. del análisis de la encuesta a perceptores PCP.

¹⁶ Sobre el impacto de la crisis, se puede consultar: Laparra, M.: *“El primer impacto de la crisis económica en la cohesión social de España”*; FOESSA-Cáritas, Madrid 2010.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

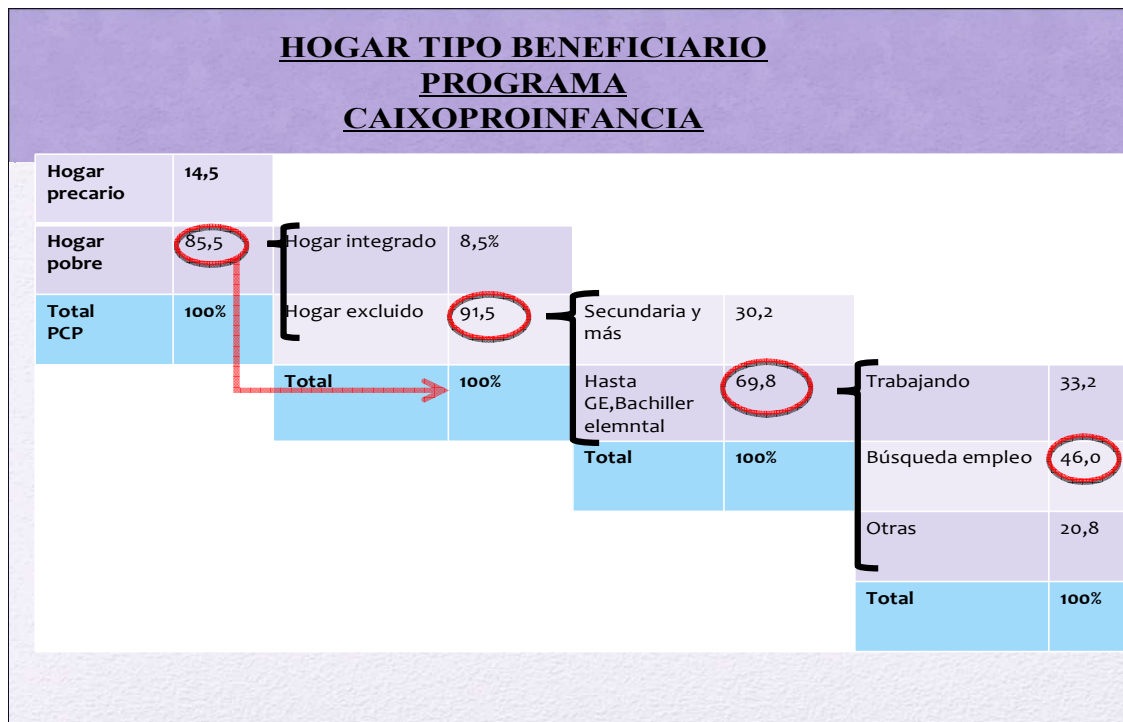
perfil que nos permitirán focalizar mejor la intervención en lo que es de mayor gravedad, y que se consolida como lo más nuclear para su proceso de promoción.

Diagrama 1. Distribución de los hogares perceptores PCP en torno a las variables de pobreza – integración – educación – empleo. (Porcentajes sobre el total de hogares perceptores).



La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

Diagrama 2. Distribución de los hogares perceptores PCP en torno a las variables de pobreza – integración – educación – empleo. (Porcentajes sobre el total de cada grupo).



El análisis de estos dos diagramas de proceso nos da una distribución del total de hogares perceptores PCP en torno a las variables de pobreza – integración – educación – empleo. Una lectura de ambos nos indica el proceso de concentración de variables:

- los hogares pobres son el 85,5% del total de perceptores.
- el 78,2% de los perceptores son hogares pobres y también excluidos, como antes ya habíamos señalado (y estos hogares son el 91,5% de los hogares pobres).
- por otra la parte, la mayoría de los hogares, el 54,6%, no son sólo pobres y excluidos, sino que también tienen bajo nivel de estudios, pues sólo han alcanzado unos estudios que en el mejor de los casos son de secundaria (y comprenden el 69,8% de los hogares pobres y excluidos).

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

- por último, el 25,1% de los perceptores que son pobres, excluidos y con bajo nivel de estudios, se encuentran buscando empleo (no trabajan), y se corresponden con el 46% de los hogares pobres –excluidos y escasos estudios.

Éste es el porcentaje que concentra lo más grave de la exclusión que, de forma correspondiente, debe constituir el núcleo duro de la intervención ante la pobreza / exclusión. Y además constituye el foco más importante del programa PCP, pues casi la mitad de los hogares pobres concentran las variables más graves (exclusión, bajo nivel de estudios y sin empleo).

C. Su posición en la actual estructura social

Por más que sea esperable, es notable la diferencia de la situación de estos hogares con la población general. Para ello se ha comparado la situación de exclusión de los perceptores del programa PCP con la exclusión social del conjunto de la población española.

TABLA 1.3. Porcentaje de hogares del total de la población española afectados por ejes y dimensiones de la exclusión social en comparación con los datos de hogares del programa PCP.

	Integración precaria		Exclusión moderada		Exclusión severa		Total hogares	
	Foessa	PCP	Foessa	PCP	Foessa	PCP	Foessa	PCP
Hogares afectados								
Eje económico	54,8	57,7	65,4	83,6	75,3	97,5	35,6	89,0
Exclusión del empleo	45,8	55,0	56,1	72,9	68,5	90,6	30,2	81,8
Exclusión del producto social	10,5	3,8	24,0	33,1	33,7	76,6	9,0	58,2
Eje político / ciudadanía	61,4	80,1	84,7	94,3	92,0	98,4	41,5	94,5
Exclusión de la participación política	29,9	37,8	34,3	55,7	46,6	57,7	19,6	54,5
Exclusión de la educación	8,9	0,7	41,0	9,6	42,9	23,1	10,5	17,4
Exclusión de la vivienda	22,1	44,7	42,1	58,7	61,1	83,7	17,5	73,1
Exclusión de la salud	10,2	33,7	30,8	59,2	50,9	78,1	10,4	68,3
Eje relaciones sociales	12,2	8,9	31,3	15,3	56,4	39,9	11,6	30,7
Conflicto social	4,7	8,9	16,0	15,2	45,1	35,9	6,0	28,0
Aislamiento social	7,5	0,0	16,0	0,2	18,4	5,9	6,0	3,9

Fuente: Encuesta FOESSA, 2009 y encuesta a perceptores PCP 2010

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

Atendiendo al total de los hogares de cada una de estas categorías de población, se observa como es lógico, que la población beneficiaria del programa PCP obtiene porcentajes más elevados en cada una de las dimensiones que permiten identificar a los hogares y personas según los niveles de exclusión:

- la proporción de los hogares del programa PCP afectados por el eje económico de la exclusión alcanza el 89% mientras que en la población española es del 35,6%
- también hay más de 50 puntos de diferencia entre ambos conjuntos poblacionales en el eje político/ciudadanía; el 94,5% frente al 41,5%. Dentro de este eje, las dimensiones de la exclusión de la salud y de la vivienda son las de mayor incidencia entre la población perceptora del programa PCP frente al total de la población española.
- en el eje de las relaciones sociales el conjunto de los hogares beneficiarios del programa PCP afectados por las dimensiones sociales de la exclusión representan el 30,7% siendo el 11,6% en el conjunto de la población española. Es, sobre todo, en la dimensión del conflicto social en las que se observan las diferencias más elevadas.

Ahora bien, en esta situación del grupo de los perceptores del programa PCP respecto al conjunto de la sociedad, no resalta solamente su situación de muy graves carencias, lo que es un supuesto confirmado, sino que lo que destaca es que su situación casi puede ser calificada de claramente marginal, pues ni en estudios, ni en empleo (que son las dos variables básicas de la integración, aunque no únicas) pueden ser activos ni actores. Lo que confirma la posición marginal dentro de la estructura social, o sea, ser un grupo que está dentro (forma parte) de la sociedad, pero que su estar y su ser es no contar, pues las dinámicas centrales de la sociedad no circulan a través del mismo, siendo su necesidad de asistencia el lazo que une y vincula su posición y su ser social con la sociedad.

D. Por tanto, cualquier intervención en este tipo de problemática queda cuestionada por esta dialógica.

La intervención social debe hacerse de forma consciente ante el modo en que estos hogares forman parte de la sociedad; y debe asumir y resolver cómo la propia intervención afronta la posición del grupo ante la estructura social, dada especialmente la situación que la intersección pobreza – exclusión nos desvela; y viceversa, cómo la estructura social se posiciona ante él. Y esto se resuelve en la práctica, o sea, según se realice la práctica de la intervención social. Por lo que lo determinante será de qué se hace cargo la intervención social, de quién se encarga, y cómo resuelve este encargo. Lo cual, consecuentemente, es lo mismo que decirlo de las Entidades y Programas que se establezcan para realizarla.

Dicho de otra forma, a la intervención social se le plantea, inexorablemente:

- de qué se hace cargo: la cuestión del contenido de la acción
- de quién se encarga: la cuestión del sujeto de la acción
- cómo resuelve este encargo: la cuestión del método.

Y aunque sabemos que las tres cuestiones funcionan de modo complejo, procesual y holístico, en la exposición debemos proceder de modo analítico, intentando desentrañar esas tres cuestiones, acorde a lo que los Informes de Impacto de este Programa (Informes Cualitativo: informe del impacto del programa en las Entidades; y Cuantitativo: informe sobre la base de la encuesta a perceptores del programa) nos han ido ayudando a descubrir y entender.

LA TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA Y EL PROGRAMA CAIXAPROINFANCIA

Uno de los rasgos distintivos del desarrollo social en España es la singularidad de los procesos de movilidad social. Los indicadores agregados tanto de movilidad *intra* como *intergeneracional* revelan un patrón relativamente singular en el contexto comparado. En primer lugar, los indicadores agregados de movilidad, que resumen el tránsito en el largo plazo desde diferentes posiciones en la escala de rentas a otras, no son sustancialmente diferentes de los de otros países europeos. En segundo lugar, ese resultado general suele esconder una realidad fácilmente identificable en los estudios con paneles longitudinales, ya sean encuestas a hogares o registros administrativos: mientras que existe una notable movilidad en los grupos bajos de renta hasta la “zona media” de la distribución, con transiciones tanto ascendentes como descendentes, la movilidad desde los grupos medios de renta hacia arriba es muy inferior a la de otros países.

Aunque la información sobre estos procesos es ciertamente insuficiente, los datos parecen apuntar a que las mejoras en el tiempo han sido relativamente limitadas. Una implicación, por tanto, de lo que se acaba de decir es que a los problemas de desigualdad de ingresos, fuertemente enquistados en la estructura social, se añaden también los de desigualdad de oportunidades, resultando las trayectorias vitales de los ciudadanos españoles más dependientes del origen familiar que lo que sucede en otras sociedades.

Los estudios sobre transmisión intergeneracional de la pobreza en España son escasos. Dos son las líneas que más se han desarrollado y que permiten poner en relación la evaluación realizada del programa CaixaProinfancia con los problemas seculares de oportunidades vitales restringidas para una parte importante de la infancia. La primera es la que ha tratado de aprovechar la información relativa a los ingresos y niveles educativos de padres e hijos que aparece conjuntamente en algunas encuestas. El resultado más común es la asociación entre el nivel educativo de los padres y los perfiles de ingresos de la siguiente generación en todo su ciclo vital.

La segunda es la que se nutre de paneles de hogares para observar la movilidad de los ingresos en el medio plazo de los hogares con niños. En general, las estimaciones realizadas para España muestran que el porcentaje de población que está en situación de pobreza permanente es muy reducido. Sin embargo, existe una probabilidad mucho mayor que en otros países –cercana al cincuenta por ciento– de entrar en algún momento en situación de pobreza, entendida como insuficiencia de ingresos. A efectos de los problemas de la población infantil hay un resultado que cualifica negativamente lo anterior: la persistencia en el tiempo de la pobreza es mayor en los niños que en el resto de la población. Tal realidad introduce un factor claramente limitativo del desarrollo social en España, puesto que sabemos que el mantenimiento de altos niveles de vulnerabilidad en la infancia se traduce en el largo plazo, en la mayoría de los casos, en notables dificultades sociales cuando estos niños se convierten en adultos.

Este impacto negativo de la pobreza vivida en la etapa de infancia en el largo plazo es, de hecho, una realidad constatada en varios países. La magnitud de estos efectos negativos es mayor cuanto más largos y severos son los episodios de pobreza y cuanto más pequeños sean los niños que viven estas situaciones. En algunos países cerca de la mitad de las ventajas o desventajas pasan de padres a hijos. En ellos se constata que la pobreza en la infancia tiene un fuerte impacto en el desarrollo cognitivo, en los logros escolares y en el bienestar psicológico futuro.

Ante este conjunto de realidades, es inevitable reflexionar, con intención propositiva, sobre las mejoras vías para rebajar sustancialmente los problemas de transmisión intergeneracional de la pobreza. A la luz del informe de evaluación del programa CaixaProinfancia, dos son las vías más relevantes, aunque no excluyentes de otras acciones. La primera es, sin duda, la *reducción de los problemas de inseguridad de ingresos en los hogares con niños*. Más incluso que la propia carencia de rentas, la inestabilidad de ingresos y la incertidumbre sobre el flujo regular de rentas pueden generar problemas emocionales crónicos, casi irresolubles en el largo plazo.

Resulta necesaria, por tanto, la redefinición de los programas de prestaciones familiares, mediante el establecimiento de mecanismos de aseguramiento universales mucho menos restrictivos que los actuales y con niveles de adecuación equiparables a los de países europeos de similar nivel de renta.

Especialmente relevante es el desarrollo de mecanismos de apoyo a los hogares con sustentadores desempleados de larga duración. No se trata sólo de proporcionar una renta sustitutiva sino de reforzar los servicios de apoyo psicológico y de motivación educativa. En cualquier caso, no debe olvidarse que el empleo de los sustentadores no es una garantía automática para que los hogares con niños eviten el riesgo de pobreza. En la etapa de bonanza anterior a la crisis se pudieron constatar situaciones de pobreza infantil crónica en hogares con sustentadores ocupados. No basta, por tanto, con la mejora del ciclo sino que son imprescindibles las políticas familiares específicas. Hay que dotar de una intensidad protectora mucho mayor a la red de servicios y prestaciones destinadas a mejorar el bienestar de la infancia, con un sistema de protección mucho más extenso y eficaz que el actual.

La segunda clave para atajar los problemas de transmisión intergeneracional de la pobreza es la *reducción de las desigualdades educativas*. Ciertamente es que la universalización de la educación ha supuesto un importante avance en la mejora de las oportunidades de la infancia. Como se señaló, la estrecha relación entre el bagaje educativo de los padres y las oportunidades vitales de los hijos condiciona, sin duda, el futuro de las actuales generaciones. El propio informe de evaluación del programa constata que en los hogares beneficiarios del PCP el nivel educativo de los padres es muy bajo. Los estudios realizados con los datos del Informe PISA también coinciden en señalar los factores del entorno familiar como principales determinantes del rendimiento educativo en la etapa escolar.

No basta, sin embargo, con la provisión de un nivel de educación básica gratuito. La principal amenaza para la cronificación en el tiempo de los problemas de transmisión intergeneracional de la pobreza son, en particular, la altísima incidencia del fracaso escolar, muy concentrado en los hogares con menor renta, y, en general, las desigualdades presentes en el sistema educativo.

Existe consenso en los especialistas en educación en señalar los problemas de inequidad como el principal lastre del sistema.

Los principales límites en la eficacia del sistema educativo, como el abandono temprano, están estrechamente asociados a una variedad de procesos desigualitarios, ya sean motivados por aspectos territoriales, de nivel de renta o por nacionalidad.

Sólo mediante avances sustanciales en las dos líneas apuntadas, sin olvidar toda una serie de aspectos complementarios, podrá invertirse el panorama actual. Del énfasis en estas medidas y de los compromisos asumidos por los decisores públicos pero también de la sociedad en su conjunto dependerá una parte importante del futuro desarrollo social de España.

Luis Ayala Cañón
Universidad Rey Juan Carlos

***Capítulo 3: La “necesidad”
como una realidad compleja.
El contenido de la
intervención no es la simple
adición de prestaciones.***

3. LA “NECESIDAD” COMO UNA REALIDAD COMPLEJA. EL CONTENIDO DE LA INTERVENCIÓN NO ES LA SIMPLE ADICIÓN DE PRESTACIONES.

A. Cuestión de “necesidad”.

La situación de exclusión y de pobreza de estos hogares (analizada en el apartado anterior) plantea una cuestión de “necesidad” objetiva y clara. Evidentemente esto implica una actuación que afronte sus carencias. Es decir, no por entender que la pobreza y la exclusión no se vencen exclusivamente por transferencias a sus carencias debe dejarse de notar con fuerza que las carencias existir, existen. Y que, consecuentemente, cualquier intervención que no las haga frente no está tratando de afrontar de modo efectivo su solución. Ahora bien, esto dicho y bien entendido, lo que ya hemos hipotetizado, y por la experiencia sabemos, es que no hay un modo neutro de afrontar las carencias. Cualquier intervención implica una opción que produce efectos en los resultados ¹⁷.

De ello vamos a tratar. Pero lo primero es dejar constancia de la “necesidad” de las ayudas que la Cartera de Servicios afronta. Al menos de la necesidad de esas ayudas, lo que no implica descartar que haya otras que sean igualmente necesarias, como las que los servicios sociales y los servicios de las propias entidades intervinientes ofrecen. Lo

¹⁷ Plantear la cuestión de la “necesidad” desde las carencias de los perceptores del programa es oportuno, pero quedar reducido a ello no hace justicia suficiente al concepto de “necesidad”, pues éste tiene una cara bifronte porque la necesidad es también potencialidad. Además conviene recordar que las necesidades conforman un sistema, y que este sistema comprende necesidades materiales e inmateriales, sin que se pueda establecer un orden de jerarquía iniciado por las materiales, y condicionantes de las demás como de segundo orden. Siendo un sistema, lo que lo que ocurre con una de ellas afecta a todas las demás. De ahí que cualquier intervención en cualquiera de ellas implica una opción que produce efectos en los resultados de la intervención. Remitimos al planteamiento de las necesidades de: Elizalde, A., Max-Neef, M. y Openhayn, M.: *“Desarrollo a escala humana. Una opción por el futuro”*. CEPUR. Santiago de Chile. 1986. Edición de edit. Icaria. Barcelona 1994. Cfr. un debate actual sobre la teoría de las necesidades en: Vidal, Fernando, *“Necesidades en red y políticas de presencia social. Teoría de las necesidades sociales y exclusión social desde la sociología fenomenológica”*; en *“Actuar contra la exclusión social”*, publicación de la Colección Estudios de la Fundación FOESSA. Madrid 2009.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

que nos llevará a la necesidad de plantear la articulación de todo ello, como más adelante diremos.

En este momento, una vez que disponemos de los resultados del informe cuantitativo sobre la base de la encuesta a perceptores del programa PCP, no tenemos por qué extendernos más, sino ver sus resultados y enseñanzas de cara al contenido de la intervención social.

TABLA 3.30. Principales resultados del impacto del programa PCP en los hogares y en los beneficiarios

HOGARES	BENEFICIARIOS
CUANTIFICACIÓN SOBRE LA POBREZA	CUANTIFICACIÓN SOBRE LA POBREZA
% Hogares que han salido de la pobreza = 1,3%	% Beneficiarios que han salido de la pobreza = 1,4%
% Hogares que han salido de la pobreza severa = 4,1%	% Beneficiarios que han salido de la pobreza severa = 5%
TASA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA	TASA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA
Tasa de reducción de la pobreza severa = 7,9%	Tasa de reducción de la pobreza severa = 9,5%
CUANTIFICACIÓN SOBRE LA EXCLUSIÓN SOCIAL	CUANTIFICACIÓN SOBRE LA EXCLUSIÓN SOCIAL
% Hogares que salen de la exclusión severa = 3,6%	% Beneficiarios que salen de la exclusión se vera = 4,7%

El programa PCP sobre la economía de las familias ha paliado la situación de pobreza más aguda. Los efectos más importantes y estructurales del programa PCP han sido sobre todo en los hogares que se encuentran en pobreza severa. Para estos hogares, realizando una estimación de impacto, significa una aportación que puede reducir la tasa de pobreza severa de casi el 9,5%. En definitiva, se ha conseguido sacar a un porcentaje significativo de hogares y beneficiaros de los niveles de pobreza más agudos y se ha mejorado la situación de las personas en situación de exclusión severa.

Los efectos que tiene el programa PCP sobre la integración social son igualmente plausibles. En primera instancia, se entiende que el programa tiene efectos integradores medibles ya que del total de hogares encuestados el 3,6% han paliado su trayectoria excluyente del hogar saliendo de la situación de exclusión severa.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

Por consiguiente, el programa PCP ha mejorado sustantivamente la situación de pobreza de hogares beneficiarios e igualmente ha conllevado efectos integradores sobre la población perceptora de las ayudas ¹⁸.

Dicho esto, no queremos dejar de señalar una evidencia. Ciertamente que “esta situación de ‘necesidad’ existir, existe”. Pero tanto como que esto es una evidencia, también lo es que no existen directrices y recursos en la política y en los servicios sociales que la contemplen y la hagan frente. La acción de las Entidades sociales lo ha puesto en evidencia al poder hacer llegar las ayudas del PCP a situaciones sociales claramente carenciales.

B. Necesidad y tipología de ayudas.

La tipología de ayudas, según el número y veces en que se perciben las contenidas en la cartera de servicios del programa PCP, es claramente ilustrativa de la situación de necesidad existente entre los hogares

Tabla 3.11. Hogares que recibieron ayudas del programa PCP en 2008 y 2009, número medio de veces que las han recibido y grado de ajuste de las ayudas a las necesidades del hogar

	Año 2008		Año 2009		Grado medio de ajuste a necesidades del hogar (1=Nada a 5= Mucho)
	% Hogares recibieron ayuda	Nº veces medio que recibieron ayuda	% Hogares recibieron ayuda	Nº veces medio que recibieron ayuda	
Alimentación Infantil	38,7	2,4	36,2	2,6	4,3
Higiene Infantil	32,8	2,5	32,4	2,7	4,4
Ayudas para la adquisición de gafas y audífonos	4,4	1,4	4,6	1,5	4,2
Ayudas para la adquisición de equipamiento escolar	46,0	1,9	44,0	1,8	4,2
Apoyo psicológico, desarrollo del menor, terapias familiares	3,9	1,7	4,7	1,7	4,4
Refuerzo educativo	6,4	3,1	8,4	2,1	4,4

¹⁸ Se puede completar la información de este impacto consultando la tabla 3.28 (impacto en los niveles de pobreza), y la tabla 3.29 (impacto en la integración social) del análisis de la encuesta a perceptores PCP.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

Cuidado del menor en el domicilio	0,1	1,0	0,1	1,0	*
Actividades en centros abiertos	2,6	2,1	3,5	2,4	4,2
Colonias, campamentos	3,3	1,5	3,8	1,5	4,6
Casales, colonias urbanas, actividades lúdico-educativas en vacaciones	2,5	1,5	3,4	1,5	4,4
Ninguna	26,9	--	27,4	--	--
Total	167,8	--	168,5	--	--

*La base muestral es insuficiente, por lo que no se muestran los datos

No cabe duda de que las más numerosas son las de mayor necesidad, que se suelen denominar de ‘primera’ necesidad; o sea, las que denominamos “Ayudas a la Primera Infancia”: alimentación, higiene, equipamiento escolar. También hay que señalar que, aunque sea a distancia, el refuerzo educativo es la siguiente ayuda en porcentaje de perceptores.

Ahora bien, esto no quiere decir que estos tres tipos de ayudas sean percibidas por el mismo tipo de hogares. Son las dos primeras las que claramente han sido percibidas por hogares donde la situación de exclusión es más severa y donde se da un nivel de pobreza más severo.

Por el contrario, las ayudas de equipamiento escolar y de ortopedia, se dan en hogares en situación de pobreza relativa y donde su nivel de integración es precario pero no excluido ni siquiera en grado moderado.

Y esto, que es notable, alcanza una significación mayor cuando consideramos el tipo de ayudas que hemos denominado “Atención psicoeducativa”: actividades en centros abiertos, colonias urbanas, refuerzo educativo, casales y campamentos, apoyo psicológico. Y es notable porque este tipo de ayudas se encuentran relacionadas de forma más directa con los hogares donde hay problemas de integración o de exclusión moderada, y están menos relacionadas y percibidas por los hogares en que los niveles de pobreza no son severos.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

Lo que, indudablemente, nos habla de una radicalidad inversa en la pobreza y la exclusión: a más severidad, menor demanda de recursos de promoción. Y esto es una grave cuestión en dos sentidos. Primero, la pobreza-exclusión tiene tendencia a reproducirse, y la más severa más. Y, segundo, la pobreza-exclusión “excluye” aún más de los recursos que pueden ser más efectivos, no ya a las carencias, sino a la promoción. Lo que cuestiona de frente el tipo de intervención que debamos hacer ante ello, pues si no lo resolvemos, la intervención no pasa de ser paliativo de los más pobres y excluidos.

Este cuestionamiento no es simplemente una percepción externa al programa. También las propias Entidades gestoras del programa PCP lo detectan, pues hay familias con más desestructuración que tienen mayor dificultad para asumir y cumplir los compromisos de gestión de las ayudas y, siendo las más necesitadas, quedan en mayor grado fuera del programa. Cuestión que también viene derivada de los propios perceptores y sus demandas:

TABLA 3.16. Ayudas necesitadas para que el PCP se hubiera adecuado a su situación familiar

	Hogar Integrado	Hogar en integración precaria	Hogar en exclusión moderada	Hogar en exclusión severa	Hogar todos españoles o de UE15	Hogar con algún extracomunitario o UE ampliación	Total
Alimentación infantil	19,5	42,7	45,6	50,1	46,9	47,5	47,2
Higiene infantil	22,0	27,2	23,8	27,3	27,4	24,9	26,1
Gafas y audífonos	7,3	24,0	11,9	12,9	14,5	12,2	13,3
Equipamiento escolar	48,4	34,2	26,4	39,9	37,1	36,0	36,5
Apoyo psicológico	18,6	14,6	4,4	11,7	9,8	11,6	10,7
Refuerzo educativo	36,3	31,6	26,4	23,6	25,3	25,3	25,3
Cuidado del menor en domicilio	11,2	10,3	9,2	11,5	8,7	13,8	11,3
Centros abiertos	7,3	17,5	17,3	12,3	13,4	14,8	14,1
Colonias/ Campamentos	32,3	42,6	45,2	33,6	35,4	39,5	37,5
Casales/colonias urbanas	25,0	34,9	20,8	14,9	17,1	19,8	18,5
Ninguna	25,9	7,8	6,1	5,1	7,8	4,5	6,1
Total	253,8	287,4	237,2	242,7	243,3	249,8	246,6

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

De acuerdo con esto siguen siendo las Ayudas a la Primera Infancia las más demandadas, junto al equipamiento escolar. Pero son las colonias y campamentos, casales y colonias urbanas, junto con el refuerzo educativo, las ayudas que les siguen con un porcentaje muy alto en relación con lo que de hecho reciben. Y, nuevamente, son los hogares con grados más severos de pobreza y exclusión los que reclaman más las ayudas a primera infancia, mientras que los hogares con mayor grado de integración, incluso con situaciones de exclusión moderada, los que reclaman más ayudas relacionadas con colonias, campamentos. El refuerzo educativo tiene una demanda muy semejante en todos los niveles de integración/exclusión.

Se constata lo que ya hemos enunciado anteriormente acerca de la relación entre grado de pobreza – tipos de demandas – retos para la intervención social. Se cumple la ley de que dejada a su sola dinámica la pobreza y la exclusión tienden a reproducirse. Lo que no es posible revertir con una intervención simple, según ya ha sido ampliamente constatado por muy diversos análisis ¹⁹.

C. Necesidad y “percepción”, la objetividad de lo subjetivo.

Es decir, la cartera de servicios ha sido percibida no sólo como una ayuda que ha modificado su situación objetiva, sino como una ayuda que ha modificado también su situación subjetiva. Podría pensarse que la evaluación de impacto objetivo, debido a las ayudas que comprende la actuación, no tendría que ser percibido necesariamente por los hogares como algo que modifica su situación, su posición, en su relación con el resto de la sociedad. En tal caso, se podría pensar que modifica su situación interna por la mejora en sus déficits. Pero no es así. De ahí la importancia de algunos resultados:

En primer lugar, el nivel de satisfacción es alto:

¹⁹ Me parece especialmente significativa a este respecto, la aportación de Aliena, R.: *“Descenso a periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social”*. Publicaciones de la Universidad de Valencia. Valencia 2005.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

TABLA 3.43. Nivel de satisfacción con las ayudas recibidas del programa PCP (Escala 1=Nada satisfecho // 5= Muy satisfecho)

	Total
Nada satisfecho	1,0
Poco satisfecho	5,2
Ni satisfecho ni insatisfecho	7,9
Bastante satisfecho	46,1
Muy satisfecho	39,8
Total	100,0
Valor medio	4,2

En segundo lugar, hay mejora del hogar en diversos aspectos:

Tabla 3.34. Grado de apoyo del programa PCP a la situación del hogar (Escala 1=Nada // 5= Mucho), según nivel de exclusión

	Hogar integrado	Hogar en integración precaria	Hogar en exclusión compensada	Hogar en exclusión severa	Media
Mejorar la alimentación en el hogar	2,7	3,0	3,1	3,2	3,2
Mejorar la higiene de los miembros del hogar	2,0	2,8	3,1	3,2	3,1
Que el menor o menores se sientan igual que sus compañeros de colegio	2,8	3,2	3,4	3,3	3,3
Mejorar los resultados académicos del menor o menores	2,2	2,7	3,0	2,9	2,9
Reducir o eliminar el absentismo escolar del menor o menores	2,0	2,5	2,8	2,6	2,6
Mejorar las relaciones familiares en el hogar	2,3	3,1	3,2	3,1	3,1
Mejorar el estado de ánimo de la madre, padre y/o tutor/a	3,1	3,8	3,9	3,8	3,8
A reducir o eliminar el estrés o agobio de la madre, padre y/o tutor/a	2,9	3,7	3,9	3,7	3,8
Que la madre, padre o tutor/a busque trabajo	1,9	2,4	2,3	2,6	2,5

De ello cabe destacar que las más altas puntuaciones las obtienen aspectos sustantivos para los menores, como es su propia percepción de normalización e igualdad con sus compañeros, y que en su hogar se reduzca el estrés. Insistimos en dejar constancia de esto, pues la comprensión de que lo “subjetivo” tiene efectos claramente reales (podríamos decir “objetivos”) es algo que no se puede olvidar. Por ello hay que destacar que una ayuda continuada no es sólo un afrontamiento de carencias demostrables, sino también algo que puede normalizar como normaliza el acceso al ejercicio de los

derechos y, muy importante, algo que interviene en el propio mundo vital de las personas.

Y esto se complementa con la Tabla 3.36. en la que la autoestima es la más puntuada. Pero también con lo que aparece en la Tabla 3. 9. y 3.10.²⁰ en las que se valora si las ayudas del programa PCP les hacen sentir más integrados en la sociedad, que recibe un amplísimo consenso del 78,5% que manifiestan estar de acuerdo en esta afirmación. De forma inversa, el 73, 8% no comparte que las ayudas les discriminen en la sociedad.

D. Calidad de las prestaciones, calidad de la intervención.

La experiencia de la acción del programa PCP plantea una serie de cuestionamientos para la intervención que emanan de lo que hemos denominado el qué, el contenido de la acción. Se refieren todos ellos a la calidad de las propias prestaciones consideradas en la dinámica de la intervención en relación con el objetivo que pretenden²¹. Y estos cuestionamientos, surgidos del propio análisis del Informe cuantitativo, vienen a corroborar los que hacen las entidades intervinientes en el programa PCP, según el Informe cualitativo. Por ello vamos a señalar los más relevantes y su coherencia con lo que hemos analizado.

1. Es destacable, algo que pudiera pasar desapercibido, y es que las prestaciones de la cartera de servicios del programa PCP ponen al descubierto, en primer lugar, la invisibilidad de la pobreza, la exclusión y, singularmente, la que afecta a hogares con menores. Los propios perceptores validan esto mismo²². Algo más de la mitad de los mismos (54%) manifiestan su acuerdo en que este programa hace visible a la sociedad la particular situación de la familia.

²⁰ Estas tablas son del Informe de la encuesta a perceptores del programa PCP

²¹ Cfr. Linares Márquez de Prado, E.: *“La evaluación participativa 2: Aplicación en el trabajo con personas en situación de grave exclusión”*. Cáritas. Madrid, 2006; Renes, V.: *“Criterios y objetivos para la calidad ante la intervención social”*, en revista. *Documentación Social*, nº 135: oct-dic 2004.

²² Cfr. Tabla 3. 9 del Informe de la encuesta perceptores PCP

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

2. Es constatación compartida que el programa PCP ha hecho emerger situaciones gravemente carenciales, así como que las propias ayudas de la cartera de servicios referidas a Bienes y, por supuesto, las referidas a Servicios, han hecho posible la mejora de la calidad de la intervención, y esto en círculo “virtuoso”; o sea, cuando se ha producido una propia mejora en la cartera de servicio y en las formas de prestación, se ha posibilitado una mejora en la calidad de la intervención. Por ello es muy importante qué “proporcionalidad” se produce en una intervención social entre Bienes y Servicios, y la forma en que se articulan, quién tiene el peso, etc., pues no esto condiciona la intervención y el proceso promocional y socioeducativo.
3. Por ello, uno de los elementos destacados a tener cada vez más presente por las entidades es la función “preventiva” de las ayudas. Incluso de las propias ayudas a la primera infancia, siempre y cuando se conviertan en “puerta de acceso” para el trabajo y seguimiento con los responsables de los menores; pueden ser elementos que mejoren la calidad de la intervención si no se quedan en la pura prestación, sino en complementariedad que otras ayudas y servicios.
4. Ahora bien, esto nos indica algo que aparece fundamental en la intervención social. Para que esta potencialidad de las ayudas pase a ser un factor potenciador de los procesos de superación de la pobreza y la exclusión, se debe producir una “adecuación” entre necesidades y recursos. Hoy la práctica de la intervención aún se ve muy des-equilibrada a los Bienes, y éste es un reto significativo como así se percibe cuando los propios perceptores entienden, en porcentajes realmente significativos, que habría que elevar las ayudas comprendidas en lo que denominamos “atención psicoeducativa” como ayudas necesitadas para mejor adecuación a su situación familiar ²³.
5. Por ello, las entidades destacan las ayudas que consideran “potenciadoras” de la participación de las personas en afrontar su propia situación. Es decir, las ayudas

²³ Cfr. Tabla 3.16 del Informe de la encuesta a perceptores del programa PCP

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

que contribuyen sinérgicamente a un “trabajo integral”. Trabajo integral que en sí mismo ya es un reto, pues no todas las ayudas de programa PCP son las utilizadas en una estrategia de intervención de calidad, pues las propias entidades reclaman una articulación de los diversos tipos de ayudas no sólo del programa PCP, sino de este programa con otras ayudas de las propias entidades y, especialmente, de otros servicios públicos, en particular del sistema de servicios sociales.

6. Por último, hay que señalar la pertinencia de estas cuestiones ante el claro hecho constatado en el informe cuantitativo de la segmentación de la población por tipos de ayudas y por tipos de gravedad de pobreza-exclusión. Si la propia población está dualizada en los términos expuestos, corremos el grave riesgo de que también se dualice la intervención, por lo que sería una intervención que no alcanzaría la calidad necesaria para vencer las situaciones más graves de pobreza-exclusión, sino que las consolidaría.
7. Es decir, también aquí se produce el denominado “efecto Mateo” en relación a los grados más severos, a los que el programa PCP ha llegado en porcentajes muy elevados, incluso haciéndolos visibles. Pero que en relación a lo que constituye su objetivo, y que se traduce en el contenido del programa, en su qué, se produce la relación inversa, el “más/menos” de ese “efecto”: los que más necesitan las ayudas de promoción, menos las perciben. Los que están en peor situación perciben, incluso demandan, menos las prestaciones que más potencialidad de promoción tienen. La mayor necesidad acaba siendo un obstáculo para ello. Aunque es un punto de atención -¿y de esperanza?- el que la demanda de una prestación como el refuerzo educativo por los hogares en situación de exclusión esté a menor distancia con los otros grados de precariedad.
8. La evidencia de la no existencia de recursos en los servicios sociales que garanticen que todos los hogares puedan tener cubiertas sus necesidades básicas, se convierte en una rémora para la eficacia de programas surgidos desde la

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

sociedad para la promoción y la integración social, como es el caso del programa PCP que surge desde la opción de subsidiaridad y complementariedad, no como sustitución de los Servicios Públicos. Cuando no es así, los programas surgidos desde la sociedad tienen corren el riesgo de dejar de lado gran parte de sus recursos, esfuerzos y dedicación a lo que debe ser su aportación para emplearlos en lo que corresponde de forma clara a las Instituciones Públicas responsables de garantizar esas necesidades. Lo que muchas veces no sólo dificulta la complementariedad de acciones, sino la propia eficacia de unas medidas al tener que articular bienes y servicios, muchas veces no bien comprendidos para la propia población perceptora, sino que acaba creando dificultades añadidas para lograr los fines de la intervención social pretendida. Lo que, desde el anverso, se confirma cuando las Instituciones Públicas disponen de recursos para esas necesidades pues, en este caso, la intervención realizada desde Entidades sociales puede abordar los objetivos sociales a los que pueden contribuir de forma complementaria. Y todo ello, a lo largo del desarrollo del programa PCP, se ha revelado como una hipótesis cumplida.

Bienes y/o servicios, en la intervención con menores en situación de pobreza/exclusión

A través de los resultados del PCP, se ha podido ver la utilización de bienes y servicios como elementos clave de un programa de intervención con menores en situación de pobreza/exclusión. En este sentido, se evidencia la necesidad de establecer una reflexión sobre cómo abordar la intervención con menores en esta situación y el papel de la utilización de bienes y servicios en la intervención.

En el cuestionamiento de la utilización de bienes y/o servicios se ha podido observar, a través de la evaluación del PCP, que tanto los bienes como los servicios han tenido un papel importante en el trabajo con los menores y las familias. Sin embargo, es importante destacar que la utilización de uno u otro elemento sin estar asentado en un sólido modelo de intervención, con unos objetivos bien definidos, pero también con unas herramientas de intervención que faciliten el seguimiento, genera problemas y dudas sobre la eficacia de la intervención.

Así queda claro que la utilización de bienes como eje exclusivo de intervención, no tiene sentido si lo que se pretende es la promoción social de las familias y los menores, puesto que la utilización de los bienes no deja de ser una intervención puntual y asistencial, que no deja huella en el menor y las familias en su proceso de inclusión. Ello no implica que sí se ha detectado la necesidad de muchos menores y familias de estas ayudas, pero que no se pueden convertir en el único eje de la intervención.

Respecto a los servicios se ha podido detectar que son elementos esenciales en la intervención con los menores y familias. Sin embargo, también se ha observado que estos servicios no son suficientes para la intervención con menores en situación de pobreza/exclusión.

Es decir, si éstos no van acompañados de un seguimiento de los menores y familias, y una evaluación continua de su eficacia por parte de las entidades responsables, pierden efectividad y capacidad de promoción social.

Por ello, bienes y servicios son elementos que parecen necesarios y que ofrecen un buen potencial a la hora de planificar la intervención, pero estos elementos no se deben considerar de manera aislada o ser el fin en sí mismo de la intervención. Todo lo contrario, a través del estudio se ha podido comprobar que por muchos recursos que se utilicen (bienes o servicios) si detrás de ellos no existe un modelo de intervención con unos objetivos claros que permitan generar herramientas, que a su vez garanticen el proceso de intervención planteado, van perdiendo eficacia y con el tiempo se convierten en el objetivo de la intervención.

Es decir que hay que garantizar que tanto bienes como servicios doten a los menores y las familias de las herramientas necesarias de promoción que les permita tener más elementos de inclusión. Y ello, es posible generando herramientas de seguimiento y acompañamiento de los menores y las familias, teniendo en cuenta el propio proceso de éstos, lo que requiere una evaluación de la situación y de la actuación/intervención continua. Asegurando que la intervención no es puntual sino que se convierta en elementos que se integran en toda una intervención que trate de romper con la inercia de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la exclusión.

Raúl Flores y Mercedes Ruíz - EDIS

***Capítulo 4: La conciencia de
la situación. De los
perceptores a los sujetos en
proceso de serlo.***

4. LA CONCIENCIA DE LA SITUACIÓN. DE LOS PERCEPTORES A LOS SUJETOS EN PROCESO DE SERLO.

A. ¿Sujetos? Más allá de la apariencia.

Es evidente que plantear “el sujeto” de la acción pudiera parecer fuera de lugar, una vez constatada la situación de los perceptores, porque una mirada a las condiciones de los perceptores de las ayudas del programa PCP nos habla de sujetos frágiles, poco consistentes. Y, sobre todo, ante esta debilidad, aparece dudosa la pregunta de ¿quién es el sujeto de la acción?; ¿no son los que disciernen y aplican las ayudas a los perceptores?; ¿cómo un perceptor en esta situación puede ser el sujeto de la acción?

La situación de pobreza-exclusión suele ser considerada casi equivalente con la incapacidad de ser sujetos, o sea, la no capacidad de autonomía y la consecuente dependencia de otros, especialmente de los que tienen capacidad de conocer, discernir y aplicar los recursos que necesitan. Pero esta es una visión muy inadecuada, y definitivamente cooperadora de su mantenimiento en la pobreza-exclusión, si con ello redujéramos a los perceptores de las ayudas a puramente dependientes, objetos de la prestación que necesitan y reciben ²⁴. Entre otros aspectos desconocen que los perceptores también tienen criterios, aunque no coincidan con los que se plantean desde la propia intervención social; criterios que ha expresado en sus respuestas valorativas de la cartera de servicios y de los propios servicios sociales, y que manifiestan que la cuestión del sujeto ya está planteada cuando acuden al programa.

En el apartado anterior se han constatado diversos indicadores –“señaladores”- acerca de la auto-percepción de su situación (entre otros, los efectos de la intervención y de las prestaciones en su normalización social), que no puede ser tomada simplemente como respuesta benevolente ante unas ayudas que atienden unas carencias, sino una expresión

²⁴ García Roca, J. : “La revancha del sujeto”, en rev. *Documentación Social*, nº 145, o.c; Aliena, R.: “Pobreza y sujeto”, en *Revista Española del Tercer Sector*, nº 16; sep-dic 2010.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

de conciencia de su situación. Lo que es el primer supuesto de la constitución de cada individuo en sujeto. Y algo semejante podría decirse de la valoración de la cartera de Bienes y de Servicios, en la que la mayor valoración de los Servicios en clara desproporción con la menor percepción de los mismos, significa una conciencia abierta a un proceso no ya de demanda sino de promoción.

En su anverso, se puede constatar la disonancia entre el más grave nivel de pobreza y exclusión y el más bajo porcentaje de demanda de Servicios en relación a Bienes. Lo que confirmaría el déficit de capacidad de ser sujetos, dada esta conciencia. Pero este hecho, este “factum”, comprobado por estudios y por la experiencia contrastada en la propia intervención, no niega lo que en otros niveles de menor gravedad se confirma en cuanto a la demanda de ayudas que denominamos de atención psicoeducativa.

Por tanto, la cuestión está planteada. Y aunque esta cuestión no queda reducida a lo que denominamos el “Contenido” del programa (cartera de Bienes y Servicios), también le implica, pues plantea que las ayudas deben ser potenciadoras de la participación de las personas en su situación. Pero trasciende al Contenido. Es decir, ¿dónde están las potencialidades para ello? Y esto, que nos va a remitir al Método que lo haga posible, depende de una cuestión previa, y es que los perceptores sólo serán sujetos si así son considerados desde el principio, en el propio diseño de Contenido y de Método. De lo contrario, no aparecerán como tales.

B. Toma de conciencia, o el inicio del proceso.

Pudiera parecer que la cuestión del “Sujeto” es una cuestión “puesta en valor” desde fuera del análisis del programa PCP. Si así fuere, su posible tratamiento debería quedar bien fundado, pero seguiría siendo “externa” al programa aunque fuere imprescindible. Pero no ha sido así. No han sido sólo las entidades actoras del programa PCP (por lo que ya es una cuestión interna al programa) las que la han introducido, lo que en sí mismo la convierte en un eje de análisis, sino que su raíz aparece a través de los propios

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

perceptores. El análisis de las tablas 3.9 y 3.10 ²⁵ nos pone en presencia de qué conciencia tienen.

Tabla 3.9. Grado de acuerdo con las frases relativas al: sistema de talonarios y/o cheques; y las ayudas del programa PCP.

	Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Algo de acuerdo	Bastante de acuerdo	Muy de acuerdo	Total
El sistema de talonarios y cheques						
Ha ayudado a valorar mejor las ayudas recibidas	4,4	8,2	26,2	43,5	17,7	100,0
Ha ayudado a administrar mejor el dinero	6,8	9,8	23,3	39,3	20,8	100,0
Hace sentir más integrados en la sociedad	11,6	10,0	23,5	36,2	18,8	100,0
Hacer sentir discriminados en la sociedad	46,3	27,5	12,8	10,0	3,4	100,0
Hace visible a la sociedad la particular situación de la familia	27,1	18,9	20,8	18,9	14,3	100,0
Las ayudas del programa						
Forman parte de nuestros derechos como ciudadano/a	5,3	7,8	25,5	37,0	24,4	100,0
Están en el mismo nivel que las pensiones, prestaciones o subsidios públicos	27,5	25,9	21,8	17,6	7,1	100,0
Durarán mucho tiempo, son casi para siempre	32,5	31,0	19,4	13,1	4,0	100,0
Acabarán pronto por la crisis económica	15,1	14,8	20,5	23,5	26,1	100,0

Tabla 3.10. Grado de acuerdo medio (donde 1 es nada de acuerdo y 5 es muy de acuerdo) con las frases relativas al: sistema de talonarios y/o cheques; y las ayudas del programa PCP, según niveles de exclusión.

	Hogar Integrado	Hogar en integración precaria	Hogar en exclusión compensada	Hogar en exclusión severa	Total
El sistema de talonarios y cheques					
Ha ayudado a valorar mejor las ayudas recibidas	3,47	3,58	3,65	3,63	3,62
Ha ayudado a administrar mejor el dinero	3,54	3,57	3,60	3,58	3,58
Hace sentir más integrados en la sociedad	2,77	3,31	3,46	3,40	3,40
Hacer sentir discriminados en la sociedad	1,81	1,84	1,95	1,98	1,95
Hace visible a la sociedad la particular situación de la familia	2,18	2,74	2,65	2,72	2,70

²⁵ Tablas del Informe de la encuesta a perceptores del programa PCP

Las ayudas del programa

Forman parte de nuestros derechos como ciudadano/a	3,30	3,67	3,68	3,65	3,65
Están en el mismo nivel que las pensiones, prestaciones o subsidios públicos	2,23	2,47	2,37	2,60	2,53
Durarán mucho tiempo, son casi para siempre	2,16	2,18	2,23	2,31	2,28
Acabarán pronto por la crisis económica	3,14	3,62	3,35	3,21	3,29

Los perceptores expresan con rotundidad que las ayudas forman parte de “nuestros derechos como ciudadano/a”. Un 61,4% dicen estar de acuerdo y muy de acuerdo en esta expresión, al que se sumaría otro 25,5% que están algo de acuerdo. Sólo el 13,1% creen que esas ayudas no son de derecho. Y, de modo rotundo, la afirmación de que forman parte de los derechos del ciudadano/a tiene una alta valoración (3,65 sobre 5), además de que no existen diferencias en la misma según el mayor o menor nivel de integración/exclusión en que se encuentran los hogares.

Igualmente, y en una proporción muy alta pero en sentido inverso, están en desacuerdo con que las ayudas recibidas están al mismo nivel que las pensiones, prestaciones o subsidios públicos. Un 53,4 están en desacuerdo o poco de acuerdo, un 21,8% algo de acuerdo. O sea, aun con confusión, es mayoritaria la conciencia de que, por más que se consideren de derecho, no lo son. Lo que plantea “la cuestión del sujeto” desde la propia conciencia de la desigualdad entre su situación y sus derechos.

C. Un proceso que no debe ser truncado.

Ciertamente en los Informes de impacto del programa PCP no disponemos de suficiente información acerca de cómo han sido los procesos e itinerarios de los perceptores, porque sólo en ellos se puede constatar cómo ha sido retroalimentada esa conciencia y, por ello, el crecimiento como sujetos en relación con la intervención realizada.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

Pero lo que sí se plantea es que para que ese “quien”, o sea, para que el perceptor de las ayudas progrese en su proceso de empoderamiento ²⁶, es necesario un proceso de trabajo continuado, transparente, y que genere sinergias entre los actores intervinientes; o sea, entre los propios perceptores y los actores de las entidades. Y sinergias entre lo que se aporta desde el programa PCP y los trabajos de intervención que se venían realizando con los hogares pues para poder ser una intervención promocional necesita ser integral, y esto sólo es alcanzable desde la complementariedad de intervenciones.

Aun no disponiendo de información suficiente, no se puede pasar por alto la tabla 3.13. del Informe de la encuesta a los perceptores del programa PCP:

Tabla 3.13 Motivos por los que no recibe actualmente ayudas del programa PCP

	Hogar en precariedad económica	Hogar en pobreza relativa	Hogar en pobreza severa	Total
No necesitamos estas ayudas	5,7	2,6	1,9	2,6
Si necesitamos las ayudas pero no las solicite	17,0	14,3	10,0	12,9
Hemos solicitado ayudas pero no cumplimos con requisitos	12,5	5,9	8,8	7,9
Hemos solicitado ayudas no sabemos por qué no nos dan	64,8	77,2	79,3	76,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
% Hogares que no están recibiendo actualmente PCP	---	---	---	25,0

Un 76,6% de los que no reciben actualmente las ayudas no sabe por qué se las han denegado las ayudas que habían solicitado. Evidentemente pudiera considerarse inadecuada entender esta formulación como una simple constatación de que se les han negado unas ayudas. Más aún, parecería que debe entenderse que se trata de una denegación fundada. Pero la cuestión no está en el resultado, en la denegación, sino en la conciencia que expresa. Es decir, lo que ese porcentaje plantea de forma significativa es el “no sabemos por qué”, que expresa con mucha rotundidad su percepción, su

²⁶ Cfr. Vidal, F.: “*Pan y rosas*”. Colección ‘Estudios’ FOESSA. Madrid, 2009.

conciencia, de cómo ha sido el proceso de intervención en una de las claves más decisivas del proceso de trabajo para el empoderamiento de las personas, como es “la relación de ayuda”²⁷. Lo que pone en la agenda la duda sobre el proceso de trabajo pues cuestiona la relación entre su objetivo de constituir a los perceptores en sujetos y el método que lo haga viable.

Pudiera parecer una extrapolación exagerada la deducción de esta conclusión desde los datos que estamos comentando. Quizá sea así. Pero lo que en absoluto es inadecuado es plantearnos esta cuestión “a partir” de esos datos, pues los datos nos llevan a plantearla, aunque no sean suficientes para concluirla. Porque ésta es una cuestión sustantiva en cualquier intervención que se defina como “promocional”, “socio educativa”²⁸, que persiga el empoderamiento, que no es otra cosa que validar si la propia intervención con todos sus elementos (ayudas y prestaciones, seguimiento y acompañamiento) está creando condiciones de participación en la que puedan crecer los perceptores como sujetos.

En una relación de ayuda se puede consentir o disentir, afirmar o negar, las prestaciones demandadas. Pero, más allá de que la denegación sea una decisión fundada, hay una cuestión que es inevitable resolver cuando tres cuartas partes de los perceptores desconocen “por qué” se decide de una determinada manera sobre ello sin que tengan conocimiento del por qué. Y esto se da en una escala ascendente desde la menor hasta la mayor pobreza, pero siempre en porcentajes muy altos, siempre por encima de la media. Y es una cuestión inevitable porque la propia percepción subjetiva que eso denota constituye una realidad real para los perceptores. La cuestión no está en si fue o no fue así, en si estuvo bien o mal realizada la denegación, sino que esa percepción contribuye a ser una traba en un proceso de toma de conciencia que es necesario para ser sujetos.

²⁷ Sobre la relación de ayuda hay diversas propuestas. Cfr. Giordani, Bruno: “*La relación de ayuda: de Rogers a Carkhuff*”. Edit: Desclée de Brouwer. 1997; Bermejo, José Carlos y Martínez, Ana: “*Relación de ayuda, Acción Social y Marginación*”. Edit. Sal Terrae, 1998.

²⁸ Cfr una reflexión y una propuesta actual sobre la dimensión socio-educativa de la intervención social en: Oña, José Manuel de: “*Educación de calle y desarrollo comunitario: una experiencia educativa en contextos de exclusión*”.

Consecuentemente, la propia intervención debe asumirlo como un reto que hay que abordar y resolver.

D. El sujeto de la acción como “piedra de toque” (“¿de crisis?”) de la intervención.

Ciertamente en este tema estamos en presencia de una cuestión “inmaterial”, pues la cuestión del empoderamiento de las personas, del paso de perceptores a sujetos, es cuestión de tipo cualitativo referida a la calidad de la intervención, y de esto no es fácil disponer de información agregada. Pero es cuestión imprescindible, pues es la que acaba haciendo la pregunta final sobre el objetivo de ser eficaces en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Por ello, de acuerdo con lo planteado por las Entidades y por los perceptores, podemos formular los cuestionamientos que se han desvelado y puesto en valor.

5. A la hora de diseñar la intervención, la cuestión del sujeto obliga a gestionar bien la dimensión relacional y socio-educativa, o sea, plantea la gestión de prestaciones acorde a la “relación de ayuda” para que se puedan generar condiciones de participación y empoderamiento.
6. Justamente lo que identifica la cuestión fundamental para la intervención social es cómo contribuir al proceso de ser sujetos, que es un proceso “promocional”, “socioeducativo”, allí donde la necesidad del mismo es mayor porque la conciencia de su necesidad es menor.
7. Ambas cosas abren un capítulo de preguntas que el Método debe responder. Por ejemplo: ¿qué podemos exigirles como sujetos de su propia acción de promoción, de participación, si el modelo es puramente prestacional ²⁹?; ¿o si el nivel de atención es sin seguimiento?; ¿o si su experiencia de relación con los

²⁹ Renes, V.: “*Métodos De intervención social: algunas preguntas*”; en rev. *Documentación Social* nº 81, oct-dic 1990.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

servicios sociales (públicos y/o privados) es de “derivación”, atención específica y no integral?

8. Esto abona aún más lo ya dicho en el apartado anterior sobre la adecuación de las prestaciones y, especialmente, sobre la articulación de los distintos tipos de ayudas. Incluso, en qué medida la sobre-abundancia de unas puede eclipsar la necesidad de otras.
9. Esa articulación es imprescindible pues no hay que olvidar otros aspectos que tienen que ver con el acceso a otros derechos. Una consideración fragmentada de todo ello, acaba constituyendo a las prestaciones en el eje de la intervención, olvidando la unidad del sujeto. Por lo que es la persona, (y los hogares y sus situaciones), la que debe ser el eje de la intervención, a partir de un modelo de transversalidad.

La infancia como actor principal: derechos y participación

La participación infantil es uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que significa que no constituye sólo un grupo de derechos aislados (el derecho a ser escuchado en los temas que les afectan, el derecho de asociación, la libre expresión o el derecho a recibir y difundir información), sino una consideración a tener en cuenta siempre que se interviene con los niños y sus familias, de forma individual, pero también en el diseño general de políticas o modelos de intervención.

La participación infantil genuina (aquella que evita la utilización simbólica o mediatizada de los niños y niñas) contribuye de forma fundamental al éxito de programas de intervención y promoción de derechos de la infancia: por un lado, proporcionando información de primera mano sobre las necesidades, expectativas y evaluación por parte los propios niños, que mejoran el diseño y la ejecución de los programas y, por otro, generando dinámicas de “empoderamiento” de los propios niños, y de construcción de ciudadanía y vínculos comunitarios, como resultado del propio proceso de participación infantil. La participación cambia la percepción de los niños como simples beneficiarios (de ayudas o servicios) a su percepción como sujetos activos en el proceso de inclusión social.

En relación con lo anterior, en el combate contra la pobreza, la participación infantil¹ puede suponer:

- **Consultar a los niños:** tener en cuenta la percepción de la pobreza, de las necesidades y de las estrategias de enfrentamiento a los problemas por parte de los niños (que no siempre tienen por qué ser coincidentes con las de su familia).
- **Implicar a los niños** en el diseño y evaluación de programas y modelos de intervención, lo que permitirá establecer con mayor precisión las medidas aplicables. Implicarles también, si es procedente y razonable, en la propia ejecución de las actividades.
- **Promover la participación infantil** y el asociacionismo infantil-juvenil (por ejemplo cultural, o de ocio y tiempo libre) como herramienta de inclusión social.

Los procesos de participación y de consulta a los niños deben tener en cuenta la Observación General nº 12 del Comité de los Derechos del Niño sobre “El derecho del niño a ser escuchado” en el sentido de que éstos deben ser:

- Transparentes e informados
- Voluntarios
- Respetuosos
- Relevantes
- Amigables con los niños y niñas
- Inclusivos
- Apoyados por formación de los facilitadores
- Seguros y cuidadosos con los riesgos
- Evaluables

En resumen, la participación infantil supone:

- Un desafío a los conceptos tradicionales de políticas e intervenciones sociales que contribuye a la ciudadanía infantil y a la inclusión social.
- Una medida fundamental para la supervivencia, la protección y el desarrollo de los niños y niñas.
- Un elemento enormemente valioso en el diseño y ejecución de las políticas públicas e intervenciones sociales.

Gabriel González-Bueno UNICEF España

Capítulo 5: El proceso y la transversalidad. La cuestión del método como cuestión holística.

5. EL PROCESO Y LA TRANSVERSALIDAD. LA CUESTIÓN DEL MÉTODO COMO CUESTIÓN HOLÍSTICA.

A. La estrategia de la oferta

Las entidades que han desarrollado el programa PCP han constatado en la práctica la inadecuación de la intervención cuando la relación de ayuda se mueve en la lógica de la oferta y la demanda. Es decir, cuando la intervención se estructura desde las ayudas, se genera una relación con los perceptores desde la “exigencia” de doble dirección, generando un obstáculo denso para encontrar posibles puntos de intersección

- para los perceptores, la exigencia de la ayuda en sí y por sí; es decir, desde esta estrategia es difícil hacer ver que la ayuda es parte de un proceso;
- para los prestadores, la exigencia básica está en el cumplimiento de condiciones y éstas entendidas desde el ajuste del solicitante al baremo.

Lo que, además, configura la puesta en marcha de la intervención desde una estructura prestacional, es decir, ágilmente organizada para realizar la oferta desde el incremento de la demanda. De ahí que cuando se produce esta estrategia se genere lo que los prestadores han experimentado como “efecto llamada” que debe resolverse en la inmediatez de la concesión o en el conflicto de la denegación, siendo una y otra contrarias a las condiciones del trabajo social; es decir, producen una distorsión en el Método que pretenda responder a los retos promocionales y socio-educativos necesarios para lograr una contribución efectiva a la superación de las situaciones de pobreza – exclusión.

Una lectura de los resultados de la encuesta ³⁰ desde esta clave nos puede hacer entender por qué casi la mitad de los perceptores declaran problemas al percibir las ayudas (un 45,2% frente al 54,8%), y definen estos problemas como dificultad en el acceso y la

³⁰ Cfr. tablas 3.6., 3.7., 3.8 de la encuesta a perceptores del programa PCP

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

consecución de las mismas. Ciertamente se puede considerar que estos datos no son concluyentes a este respecto, pero no dejan de provocar las cuestiones que estamos señalando, especialmente cuando las ayudas percibidas tienen la alta valoración que anteriormente hemos señalado, y cuando ha sido uno de los obstáculos más destacados por las Entidades en su valoración de la intervención en el programa PCP.

Incluso todas las puntuaciones positivas referidas al propio sistema de talonarios / cheques ³¹ indica que se puede superar la pura percepción “prestacional”, pero eso ocurre cuando la prestación está relacionada con un proceso de valoración en relación con la situación del hogar.

Así pues, la propia implementación del programa necesita asumir como método la articulación con otras ayudas, con otros procesos de trabajo; mejor aún, que sea el proceso de trabajo con los hogares el que establezca la estrategia de oferta de la ayuda. Por ello un Método lineal entre ayuda-necesidad / necesidad-ayuda dificulta, casi impide, entrar en proceso de trabajo, y no es consecuente con una planteamiento de las necesidades desde la óptica que hemos señalado anteriormente.

B. La intensificación de la dimensión socio-relacional.

Toda la experiencia y, de modo singular, la acumulada en este programa PCP, confirma que la intervención con menores es una intervención “situada”. Y si esto es ya una evidencia en todo tipo de intervención social, en el caso de la pobreza infantil es una exigencia, pues es el propio hogar perceptor el que vehicula las ayudas. Tal es la relación que manifiesta la no separación de pobreza infantil / pobreza familiar como marco de configuración de la intervención social. ¿Se puede alcanzar la constitución del perceptor como sujeto responsable de su propio proceso si no desarrollamos la intervención en su contexto relacional? Es ineludible la visión holística del problema, y de la intervención, del proceso de acción y del itinerario de trabajo.

³¹ Cfr. tabla 3.10 de la encuesta a perceptores del programa PCP

La propia evaluación positiva de las ayudas psicoeducativas, la confirmación de que una adecuada intervención resitúa muy positivamente a los hogares en la normalización, etc., como ya hemos reiterado, confirma que el ámbito relacional es más que un contexto; es parte del propio texto ³². Por ello, el desarrollo de este tipo de intervenciones deberá pensarse y desarrollarse desde una visión de intervención en el ámbito del menor y en el ámbito de la familia como algo que forma parte de una totalidad.

Por tanto, es necesario abordar la pobreza infantil dentro de un proceso de trabajo que se confronte con la pobreza familiar. Hay situaciones de desprotección infantil en familias que carecen de recursos internos para salir adelante, en cuyo caso no es factible deslindar una acción (sobre el menor) de la otra (una intervención en la familia). Una experiencia, contrastada desde el programa PCP, de intervención en la familia a través de la intervención con los menores, ha hecho posible abordar procesos de desfamiliarización que desampara a los menores. Lo que plantea que si la intervención con los menores pasa irremediamente por la intervención con las familias, aunque no se reduzca a ella, hay que contemplar que debe haber ayudas dirigidas directamente a las familias: apoyo psicológico, escuelas de padres, etc. E, incluso, debería plantearse la necesidad de no parcializar las ayudas, ya que una intervención familiar necesita varios servicios a la vez.

En definitiva, se da mayor eficacia en la intervención con menores cuando se realiza como una acción contra la reproducción de la pobreza, propone otras referencias rompiendo las referencias negativas para los menores, y articula el trabajo sistémico con las familias y con los elementos protectores de los menores con el trabajo con los propios menores y su proceso activo y participativo. Una intervención en bucle.

Ahora bien, no se trata de plantear la intervención con los menores en el contexto relacional reducido sólo al ámbito familiar. La experiencia del programa PCP ha confirmado que la intervención con los menores debe alcanzar al propio ámbito y

³² Navarro, S.: *"Redes sociales y construcción comunitaria. Creando (con)textos para una acción social ecológica"*. Editorial CCS. Madrid 2004.

hábitat convivencial si quiere ser adecuada ³³. Así ha aparecido mostrado y confirmado por los propios hogares perceptores cuando han destacado desde diversas perspectivas la validez y la necesidad de ayudas para la participación e integración de los menores en contextos relacionales (casales, campamentos, colonias, etc.).

Si no se plantea como objetivo expreso la vinculación y, en muchos casos, la revinculación de los menores al ámbito comunitario, no se alcanza la normalización. La experiencia asociativa es, en sí misma, sustantiva en este tipo de situaciones y de procesos de trabajo. De ahí la alta valoración de la participación en los contextos relacionales que este programa ha posibilitado. Lo que debe posibilitar la otra vertiente, o sea, el impulso necesario de la participación en contextos relacionales de la propia familia. Es necesario implicar a los responsables del menor en los propios contextos relacionales en que el menor participa. Crear tejido es parte constitutiva y necesaria de un abordaje efectivo de la pobreza infantil.

C. El trabajo no puntual y el proceso de trabajo

Por tanto, de lo que se trata es de “ayudas que se articulan en el proceso de trabajo”. Lo que se contrapone con el trabajo puntual. Y éste ha sido uno de los nudos gordianos planteados por las Entidades como reto imprescindible desde su experiencia de intervención. Tres son los aspectos más importantes que han señalado para ello:

- la modulación en la utilización de las ayudas. Una práctica puramente prestacional, consecuente con una estrategia de la oferta, no es el marco adecuado para poder plantearse el acuerdo con el solicitante sobre la utilidad de una u otra ayuda, así como del momento en que una ayuda puede ser efectiva o no; en definitiva, no es el marco que permita superar la cultura de “consumir ayudas”, cuestión que no debe ser descartada pues el propio solicitante es el que la

³³ Es necesario repensar la acción con colectivos y situaciones de pobreza y exclusión incluyendo la interacción y la dimensión relacional con sus contextos convivenciales y territoriales. Cfr.: Oña, José Manuel, o.c.; Jaraíz Arroyo, G.: “*El Tercer Sector de Acción Social en la intervención comunitaria*”. En *Revista Española del Tercer Sector* nº 12; mayo-agosto 2009.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

acaba planteando desde su actitud de “apropiación de la ayuda” como algo suyo que rescatar del prestador.

- la flexibilidad que las ayudas deben tener. Siempre las “ayudas” deben tener la posibilidad de adaptación a las condiciones y al contexto incluso económico de la familia (posibles fraccionamientos, plazos, ...) para que puedan formar parte de un “proceso de trabajo” de tipo “promocional” de carácter “socio-educativo”. Esta flexibilidad no es un objetivo en sí, sino un mecanismo que permita gestionar las ayudas de forma más ágil y adaptarlas a la realidad de la familia y del menor. En este sentido, una estructura rígida de aplicación de las ayudas contribuye a la dialéctica concesión/denegación que suele ser percibida por el solicitante desde la opacidad de “no sé por qué me han denegado la ayuda” ³⁴. Por tanto, la propia denegación, debe constituirse en parte de un proceso positivo, para lo que el “por qué y su explicación” debe formar parte de la relación de ayuda.
- la proporcionalidad de las ayudas a la modulación de la intervención. El “tiempo” como condición de “un proceso de trabajo”, o sea, como requisito para que la intervención genere cambios. Es en el itinerario que se recorre de acuerdo a un proceso a veces lento y otras no, con elementos que lo retroalimentan, el que debe modular el ritmo y el tipo de ayudas según el propio ritmo de capacitación de las personas, por lo que la dimensión promocional y socio-educativa forma parte de esa modulación ³⁵.

³⁴ Cfr. tabla3.13 de la encuesta a perceptores del programa PCP

³⁵ A lo largo de este epígrafe, y en general en este Informe, se está haciendo una constante evaluación a partir de lo que las Entidades han evaluado del programa PCP (informe cualitativo), y de los resultados de la encuesta a perceptores PCP. Lo que plantea la necesidad de la evaluación como tal, tema que no es objetivo de este Informe. Pueden tomarse en cuenta propuestas contrastadas de evaluación realizadas en el ámbito de trabajo con situaciones de exclusión social. Cfr. Cabrera Rodríguez, F.: “*La evaluación participativa: concepto y fases de desarrollo*”. Cáritas 2005; y Oña, José Manuel, o.c.

D. La articulación de contenido, sujeto y método; la sinergia de la transversalidad.

1. Hacer frente a la fragmentación de los aspectos de la propia intervención, es condición para una intervención integral, promocional, que se fundamente en procesos socio-educativos para hacer transitar a los solicitantes de las ayudas de perceptores a sujetos responsables de su propio proceso personal, familiar y social. Esto es lo que fundamenta el Método como aspecto sustantivo de cualquier programa, de la intervención social en general.
2. Esto mismo es lo que ha ido apareciendo a medida que hemos ahondado en lo que plantea el Contenido de la intervención, así como en el proceso de conciencia de los Sujetos para hacerse cargo de su propio proceso. La experiencia de las Entidades y la percepción de los propios perceptores nos han ido ayudando a desvelarlo.
3. Ahora bien, si lo que hemos ido desvelando en el análisis de lo que está implicado en el Contenido, Sujeto y Método, nos ha ido remitiendo permanentemente de uno a otro, quiere decir, que el Modelo de intervención debe ir trabajando permanentemente también desde la transversalidad. Desde la transversalidad de y entre los diversos tipos de ayudas, pero también desde la transversalidad entre las ayudas, la relación de ayuda, y la estrategia de la ayuda (contenido-sujeto-método).
4. De lo contrario, aun planteando la intervención de acuerdo a un método, podríamos implementarla con un tipo de ayudas y con una estrategia de ayuda que podría no ser acorde a ese método y al objetivo de la intervención. Los propios sujetos podrían recorrer unos itinerarios –incluso pueden percibir unas ayudas- que podrían estar desvinculadas de lo que constituye lo más problemático de su situación, especialmente de su in-capacidad como sujetos.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

5. Por último la transversalidad que articule la intervención desde el Programa con otras intervenciones, programas, etc. y con otros procesos de trabajo. La intervención desde un determinado programa no agota todo lo que se relaciona con los hogares perceptores. Otras instancias, públicas y privadas; otros programas, de ayudas, de formación, de empleo, de convivencia, etc., son igualmente accesibles para los hogares.
6. Esto tiene efectos en todo, especialmente en la estrategia de los hogares de cómo pueden usar esas diversas instancias en su propia estrategia de afrontamiento de sus déficits y carencias. Lo que plantea la cuestión de la necesidad de la transversalidad y la articulación de todo tipo de intervención con procesos de trabajo más amplios. O sea, plantea la cuestión del propio programa PCP como actor entre y en relación con otros actores.

FRENAR LA NEOLIBERALIZACIÓN DE LA FAMILIA EN LOS CONTEXTOS DE EXCLUSIÓN

Nuestro país es reconocido internacionalmente por el gran patrimonio que goza originado por la fortaleza de sus familias. Efectivamente, ha sido destacado que la familia en España es la agencia central de su sociabilidad, su cultura popular y su economía. El modelo mediterráneo de familia que nos ha caracterizado ha sido el factor que ha permitido la sostenibilidad del país incluso en condiciones de alto desempleo y cotidianamente la familia es la comunidad que absorbe situaciones de alta dependencia de las personas por razones de edad, pobreza o enfermedad. Si esto es cierto en relación a la sociedad en general, lo es todavía más en referencia a los menores: la familia es la comunidad primordial en la que el propio sujeto se puede constituir y gracias a ella logra sus capitales económicos, su capital educativo (al menos las principales disposiciones), su capital social o el capital simbólico.

La sociedad civil de España tiene su mayor capital social en las familias.

Sin embargo la familia en España sufre una deriva del modelo mediterráneo al modelo neoliberal caracterizado por un debilitamiento de los vínculos de responsabilidad entre los miembros de la comunidad de parentesco. El pronóstico de nuclearización de la familia que parece que necesariamente tendría que acompañar los procesos de modernización, ha sido asumido por los individuos y ha sido agudizado progresivamente. Aun así, más de dos tercios de los niños españoles viven intensamente en densas comunidades familiares extensas formadas por abuelos, tíos y primos a los que ven con frecuencia y de los que demandan todavía más compañía. Lamentablemente la nueva fase de modernización está provocando una neoliberalización de los vínculos que hace menos consistentes los compromisos conyugales y parentales, y se da una progresiva rotación de parejas y hogares que no contribuye positivamente al bienestar infantil.

Ulrich Beck nos presenta que los individuos se encuentran perplejos ante un doble mandato: por un lado, anhelan una entrega donacional, absoluta y vitalicia a una pareja, sus hijos y parientes; por otro lado, se ven exigidos a hacer un cálculo contractual que mida si los beneficios que recibe compensan los costes que le causa la vida familiar. Esa fuerza individualizadora introduce en la familia una lógica utilitarista que la concibe como un contrato y no como una alianza. Por otro lado, el estrés de las familias es alto en muchas ocasiones debido a la neoliberalización laboral que hace difícilmente conciliable el trabajo con el cuidado de la familia.

Los menores son quienes más sufren todas las tensiones que duelen a la familia y afectan de una forma grave a su capacitación educativa, laboral, emocional y ciudadana.

El cuadro de propuestas no puede ser simple cuando se trata de un problema que se arraiga de una forma tan profunda en la realidad más íntima de las personas y se extiende hasta las últimas comunidades sociales de nuestro país. Sin embargo, en este breve reseña destacaremos algunas líneas de acción:

- Es preciso que la familia gane centralidad en el discurso público en general y tome forma el más amplio consenso posible en defensa de los vínculos y comunidades familiares partiendo de las diversas formas en que se halle, especialmente allí donde se encuentre, presionada por la exclusión social, más vulnerable.
- En segundo lugar, las políticas sociales deben reconocer que la principal agencia promotora de la infancia es la familia y repensar los modelos de intervención social teniendo en cuenta esa realidad. Así pues, debemos adoptar los procedimientos de intervención y de los servicios educativos, sanitarios y sociales a la participación de las familias.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

- En tercer lugar, debemos multiplicar los servicios de mediación y reconciliación familiar, así como trabajar de modo preventivo fortaleciendo la formación de los adultos en una saludable administración de sus hogares y vínculos familiares.
- En cuarto lugar, las difíciles condiciones de vida que sufren las familias en contextos de pobreza requiere que hagan un especial esfuerzo por adoptar un modelo de familia activa que reconstruya comunidad y se dedique con especial empeño a una crianza y parentalidad positiva. Particularmente, es urgente fomentar la responsabilidad y activa participación de la parentalidad masculina.
- En quinto lugar, es necesario promover el asociacionismo que compense la descomunitarización producida por la pérdida de tejido y densidad familiar. Especialmente importante es el fomento del asociacionismo que promueva el ocio y la reflexividad familiar, en el que pueda participar toda la familia.
- En sexto lugar, es conveniente mejorar los modelos de intervención social, educativa y sanitaria para implicar más a los parientes de la familia extensa de modo que se establezca una comunidad más consistente que compense las pérdidas.
- En séptimo lugar, no podemos dejar de luchar contra las situaciones de violencia que pervierten precisamente las relaciones filiales, familiares y de pareja que tendrían que ser la fuente primordial de amor. La violencia de la cultura dominante se inyecta tan penetrantemente en los sujetos y sus comunidades que acaba manifestándose contra aquellos a los que precisamente está más unido y de los que más espera.

Prof. Fernando Vidal Fernández
Director del Instituto Universitario de la Familia
Universidad Pontificia Comillas de Madrid

***Capítulo 3: El programa PCP
como actor entre y en
relación con otros actores.***

6. EL PROGRAMA PCP COMO ACTOR ENTRE Y EN RELACIÓN CON OTROS ACTORES.

A. La articulación con los “itinerarios” de inserción que desarrollan las propias Entidades.

Ésta se ha revelado como una de las claves del propio programa PCP, aunque no todo se reduce a este aspecto. El déficit de recursos y la creación de un nuevo dispositivo, ha hecho posible que haya Entidades que puedan intervenir en situaciones y lugares a los que antes no alcanzaban; incluso que se han hecho visibles situaciones y dimensiones de la pobreza antes invisibles. Sin embargo, la articulación con los “itinerarios” de inserción que desarrollan las propias Entidades se debería considerar como el paradigma del buen hacer, y cuando se ha realizado de esta forma, ha consolidado el proceso de trabajo que ya estaba en marcha, no ha sustituido el proceso de intervención por la concesión de unas nuevas ayudas, sino que éstas se han convertido en sinergia de aquél.

Es cierto que esto constituye el reto de siempre de todos y de cualquier tipo de servicios sociales que pretendan hacer frente a las situaciones carenciales, como el programa PCP pretende. La tensión proceso / prestación de ayudas necesita paradigmas que resuelvan en la práctica lo que se afirma en la teoría. Y cuando se ha producido esa articulación se ha confirmado que no es una utopía, sino algo muy real, trabajar con carácter promocional y desarrollar procesos socio-educativos en situaciones carenciales, incluso muy graves.

Por tanto, es imprescindible plantear cómo se articula la relación que podríamos denominar organizativa entre el programa PCP como promotor y garante de unas prestaciones y las Entidades que desarrollan el trabajo de intervención en la proximidad de los sujetos. La articulación con los “itinerarios” de inserción que desarrollan las propias Entidades debería ser el patrón conductor de esta articulación organizativa ya que la que sustancia el reto promocional y socioeducativo es la intervención social que

se realiza desde las Entidades, y no el recurso que pone a disposición medios que deben servir a esos fines.

La consolidación de la relación de ayuda significa la aceptación de una relación entre los agentes del programa y los perceptores de las ayudas con los que se pretende que desarrollen su potencialidad de sujetos, y cuya clave está en el “acompañamiento” como cualidad más destacada de esa relación que debe ser no puntual, y en muchos casos de largo plazo. Un proceso de trabajo de estas características necesita un caldo de cultivo, pues no surge por generación espontánea, y es el patrimonio que las Entidades sociales han ido acumulando en su trayectoria. Sin ello las propias Entidades no trascienden el rol de prestadoras y no aportan este inmaterial fundamental para los procesos promocionales con características socio-educativas.

En los itinerarios de inserción, el acompañamiento de los procesos, la relación de ayuda, el valor de la acogida, el “enganche” las propias personas y de los hogares con espacios normalizados, con el acceso a los derechos, con los vínculos comunitarios y asociativos, tiene un papel fundamental el voluntariado. Un voluntariado que sea nexo, mediador entre pobreza y contexto, como agente de cambio de posiciones, culturas, percepciones, etc., como activo de la aportación de muchas Entidades en su tarea de “crear sociedad” .

B. “Entre” y “con”, el trabajo en red.

La constitución de redes de “relación de ayuda” puede considerarse como una de las adquisiciones más importantes de la práctica social que, lógicamente, también se ha planteado como una dimensión estructuradora del propio programa PCP. Pero esta afirmación no es una afirmación simple, o sea, de simple yuxtaposición de Entidades, de simple adición de Entidades y de acciones de las mismas, ni siquiera del solo compromiso de cooperar entre ellas. La distribución de tareas, necesaria, no es suficiente. Y esto ha tenido en su práctica una amplia gama de variaciones de muy diverso tipo e intensidad. Porque la red no es sólo las relaciones sin más entre las Entidades del programa, que es el primer nudo gordiano a resolver. Porque una red, si lo

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

es, debe ser el sustento de un proyecto, global e integral. No se trata de trocearlo y distribuirlo entre los componentes de la red.

La cuestión está en la coherencia y la adecuación a la lógica promocional del proceso socio-educativo. Desde ahí hay que clarificar las relaciones en la red y hacerlo de forma estable (son necesarios protocolos que actúen como guía de la red) aunque adaptadas a los contextos y a los procesos en que se desarrolle la acción, tal y como han constatado las propias Entidades y se ha señalado en la evaluación de impacto del programa PCP en las Entidades. Mucho más en contextos de crisis como el actual.

Clarificar esas relaciones y hacerlo de forma estable no sólo justifica, sino que exige como necesarios PROTOCOLOS que actúen como guía de la red. Protocolos que la experiencia ha ido validando, pero que deben ser un requisito para poder ahormar el plan de trabajo, y protocolos que no son la sola “planilla” de tareas y distribución de competencias, sino que es de otra naturaleza, o sea, de cómo hacer viable la lógica promocional del proceso de trabajo, y eso “entre varios”, entre los componentes de la red, y “en red”.

Esto significa que la “cuestión de la red” no es una simple cuestión periférica o adicional, sino sustantiva ³⁶. Es decir, en esta cuestión se plasman dos asuntos muy importantes. Uno hace referencia a la dialéctica entre el “quantum” y el “quale”, o sea, si la clave está en la “extensión” de la red, de lo que se derivará que una red cuanto más amplia y más grande, mejor; y el otro hace referencia a la cuestión del ‘quale’, o sea, la clave está en la “intensidad”, es decir, en una red que pueda vehicular una intervención más integral que pueda abordar la complejidad de la problemática planteada en la intersección entre pobreza – exclusión.

El supuesto óptimo es la conjunción de ambos aspectos, pero incluso en ese supuesto el interrogante es quién de los dos se convierte en el eje estructurador de la red ya que, según quien sea, la red estará vencida de parte de la prestación o de parte del proceso

³⁶ Una aportación significativa sobre “trabajar en red”, en: Linares Márquez de Prado, E., o.c.; Cfr.nº 129 monográfico de rev. *Documentación Social* sobre “Trabajo en red”; enero-marzo 2003.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

promocional y socioeducativo. Evidentemente esto no es ajeno a la forma en que la red haya afrontado y resuelto “quién es el sujeto de la acción”. En un caso se primará la gestión oferta–demanda, y en otro la guía será la complementariedad, la articulación y la transversalidad, que son como los constituyentes de una red de intervención social.

Estas características que conforman los constituyentes de la red, por otra parte son una “metáfora” del propio modelo de intervención:

<i>Modelo de intervención</i>	<i>Constituyentes de la red</i>
Integralidad	Complementariedad
Proceso	Articulación
Sinergia	Transversalidad

- La *complementariedad*, como dimensión necesaria de la *integralidad* de la acción, pues los distintos componentes de la red abordan aspectos distintos que entre todos, pero en red, pueden plantearse lograr una intervención adecuada para un proceso promocional.
- La *articulación* entre los distintos miembros de la red para que sea un *proceso* común y compartido, pues uno sólo es el proceso que realizan los sujetos, y no tantos como entidades intervinientes, por lo que o se articulan entre ellas o no conseguirían que el centro de la intervención sean las personas.
- La *transversalidad* de lo que cada miembro aporta, pues sea cual sea el ámbito de su acción, o sea cual sea el recurso con que cuente y aporte, lo que es evidente es que con ello afecta al conjunto de la persona, por lo que o hace que su intervención sea *sinérgica* con la de los demás, o segmenta y fragmenta la persona, y retorna aun sin querer al método prestacional.

Ni que decir tiene que ni son características de la red, ni del modelo de intervención, que actúen unas y otras en paralelo, ni de forma fragmentada. Forman un todo.

C. El Sistema de Servicios Sociales, el programa PCP y Las Entidades Sociales.

En el análisis de la encuesta a perceptores del programa PCP ha quedado constancia de algunas constataciones especialmente significativas para esta cuestión ³⁷. Destacamos sólo algunas de ellas.

Así, constatamos que durante la realización del programa PCP hay un 13,8% de los perceptores que en los últimos dos años no ha acudido a los SS.SS. Lo que plantea que hay una población significativa que a pesar de encontrarse en situación carencial fuerte, a veces grave, no cuenta con los SS.SS. para hacerla frente. Lo que cuestiona cuál puede haber sido su proceso dado el planteamiento del propio programa PCP de la relación entre las ayudas y los procesos de trabajo en que los perceptores deberían participar. Esto, además, abre las necesarias preguntas acerca del necesario proceso de acompañamiento a la integración social ¿Cuál es la razón?

Quizá pueda encontrarse en la diferencia muchas veces muy notable, y casi siempre notable, entre la demanda que los demandantes de los SS. SS. plantean, y la ayuda recibida:

TABLA 2.75. Prestaciones de los Servicios de Base que han recibido y demandan

Prestaciones de los Servicios de Base	Recibido	Demandado
Información	82,8	88,2
Orientación y consejo sobre sus problemas	58,5	71,2
Renta Mínima	17,8	58,3
Apoyo personal continuado	13,4	29,7
Apoyo psicológico	14,3	25,5
Apoyo jurídico	6,8	15,3
Intervención con menores	16,2	27,5

³⁷ Cfr. epígrafe 2.2. del Informe sobre la encuesta a perceptores del programa PCP.

La acción frente a la pobreza infantil. Informe final

Educación/Intervención familiar	5,1	11,4
Tramitación de otras ayudas (comedor, guardería, ayuda domicilio...)	46,7	74,0
Orientación a recursos formativos	10,9	41,1
Cursos formativos	14,2	43,6
Empleo directo	6,6	63,5
Proyectos de apoyo a la búsqueda de empleo	11,8	53,7
Acceso a empresas de inserción	2,7	31,6
Actividades de grupo, apoyo grupal	5,1	18,5
Acudió a los SSBB pero no recibió ningún servicio	5,1	--
Tuvo entrevista con un trabajador social en centro de SSBB	76,3	--

Y esto no sucede sólo con las demandas de rentas, en las que se produce una diferencia notable (p.e., el 17,8% percibieron rentas mínimas, pero existe una amplia demanda, pues del conjunto de los que no las recibieron, el 58,3% las demandaron); ni sólo en las demandas de empleo (p.e. la demanda de empleo directo tiene una diferencia de 63,5% a 6,6%, o la de apoyo a la búsqueda de empleo, 53,7% frente a 11,8%); sino también con las demandas de apoyo personal y profesional (muy semejantes a las que hemos denominado de apoyo psicológico del programa PCP).

Sin extendernos más en estos datos, necesariamente se plantea la cuestión que las Entidades han destacado en el informe de impacto del programa: la relación entidades / servicios sociales es una asignatura pendiente, tanto por la propia relación de los perceptores con los SS.SS., como además por la relación entidades / SS.SS. En términos generales, y con excepciones notables, esta relación ha sido considerada al menos como muy irregular y dependiendo en muchos casos de la relación “entre personas” que trabajan en las Entidades con las que trabajan en los SS.

Dadas las carencias en la atención a las necesidades demandadas, no es de extrañar que las Entidades señalen que es necesario recomponer la relación entre el programa PCP, los SS.SS y las propias Entidades para evitar un tipo de relaciones que generan efectos “perversos”, como es la sola derivación desde los SS.SS al programa PCP como “fuente de recursos” que suple las carencias de los propios SS.SS. Cuando sólo se deriva, se contribuye al “efecto llamada”, pues no se consolida la derivación con un trabajo conjunto. Con el agravante de que quien debe soportar la presión de los perceptores son las propias Entidades para lo que ni tienen rol ni función, ni desde luego recursos.

Es necesario establecer una “relación en red” como estrategia imprescindible que debe girar en torno a los ejes que estamos señalando, en torno la que el Método, la articulación de las prestaciones y la relación necesidad-respuesta, la categoría de proceso, el acompañamiento y la relación de ayuda, la complementariedad - la red - y la coordinación en el proceso de intervención, son imprescindibles ³⁸. De ahí que la necesidad de PROTOCOLOS no sea sólo una cuestión interna en la red de entidades, sino en la relación entre los diversos actores intervinientes, públicos privados.

Y aquí hay dos aspectos implicados. Uno primero, como es obvio, el que venimos señalando la articulación en red de la esfera pública y la esfera privada-social para generar un proceso muy inclusivo. Pero también uno segundo que hace referencia a que lo público en estos procesos de intervención en pobreza infantil / pobreza familiar no hace referencia sólo a los Servicios Sociales típicamente denominados así; o sea, a los servicios sociales municipales denominados de base, de atención primaria, comunitarios, o con cualquier otra denominación. Y éste sí es un tema de gran calado, pues resulta que hay servicios públicos, especialmente el educativo, y también el de salud y el de vivienda, que tienen muchísimos más recursos que el de los servicios sociales, y que tienen una incidencia altísima, si no la mayor, en las situaciones de los menores y de sus familias. Y, sin embargo, no parecen estar implicados en estas situaciones y en la acción para su superación. La experiencia del programa PCP ha demostrado que cuando ha habido una intervención sinérgica entre esos diversos tipos de servicios, especialmente el educativo aunque no el único, los procesos de intervención y de progreso han sido muy altos, muchos más que cuando han estado ausentes. Se trata, pues, de hacer sinérgico el trabajo de cada uno como imput del de los demás. No puede ser que ante un tema de esta envergadura cada uno haga su acción al margen de los demás.

³⁸ Cfr. una excelente reflexión sobre la relación entre los servicios sociales públicos y las entidades de iniciativa social en: Pérez Eransus, B.: *“Las entidades sociales en la lucha contra la exclusión”*; en la obra colectiva: *“Las entidades voluntarias de acción social en España”*, dirigida por G. Rodríguez Cabrero. Colección Estudios FOESSA. Madrid, 2003.

Su déficit no sólo no genera procesos positivos, sino que hace que el centro de gravedad de la responsabilidad sobre las situaciones de pobreza – exclusión se desplace a un programa del que un 63,5% (casi dos tercios) expresan su percepción ³⁹ de que no es para siempre. Si sumamos un 19,4% que están algo de acuerdo en esta percepción, se plantea un tema de gran significado, como es que la necesidad que el programa PCP ha desvelado, a la que ha realizado una notable aportación, hoy no tiene ni referente ni soporte en los SS.SS que son los primeros responsables que deberían hacer frente a estas situaciones, ni tiene referente de coordinación entre los diversos Servicios Públicos, no sólo de servios sociales. No hay que olvidar que este programa surge como subsidiario y complementario, pero no como sustituto de la responsabilidad pública. Por lo que el programa PCP como actor entre y en relación con otros actores encuentra aquí una deriva del déficit de la lucha contra la pobreza y la exclusión social en la Política Social existente.

³⁹ Cfr. tabla 3.9 del informe de la encuesta a perceptores PCP