



**Universitat de les  
Illes Balears**

**Títol: L'ESTRATÈGIA EUROPEA D'INCLUSIÓ ACTIVA COM A  
INSTRUMENT DE DIFUSIÓ DEL DISCURS NEOLIBERAL**

NOM AUTOR: IGNASI MARTIN i NAVARRO

DNI AUTOR: 43.691.981 P

NOM TUTOR: FERNANDA CARO

**Memòria del Treball de Final de Grau**

Estudis de Grau de Treball Social

Paraules clau: estratègia europea, exclusió social, inclusió activa, flexicuritat, ocupabilitat

de la  
UNIVERSITAT DE LES ILLES BALEARS

Curs Acadèmic 2012-2013

*En cas de no autoritzar l'accés públic al TFG, marcau aquesta casella:*

# L'ESTRATÈGIA EUROPEA D'INCLUSIÓ ACTIVA COM A INSTRUMENT DE DIFUSIÓ DEL DISCURS NEOLIBERAL

Ignasi Martin i Navarro

## RESUM

Els objectius de la Cimera de Lisboa 2000-2010 varen introduir en el discurs polític oficial de la Unió Europea el concepte d'exclusió social com a un procés multidimensional i estructural. En aquest article, analitzarem com es concreta aquest discurs en les directrius i normes europees, estatals i autonòmiques. Veurem com el llenguatge neoliberal (activació, flexicuriat, ocupabilitat) transforma el discurs inicial i allunya les característiques estructurals del procés d'exclusió centrant les responsabilitats en els individus. El paradigma de la inclusió activa converteix el procés d'inclusió social en un procés de creació de mà d'obra adaptada a les necessitats del mercat i obliga els individus a demostrar els seus mèrits per a guanyar-se els drets de ciutadania. Els professionals dels serveis socials exerceixen la funció de control i avaluació d'aquest mèrits, i això farà que ens plantejem les contradiccions dels professionals que entren en la lògica del discurs neoliberal.

**Paraules clau:** estratègia europea, exclusió social, inclusió activa, flexicuriat, ocupabilitat.

## ABSTRACT

The objectives of the Lisbon Summit 2000-2010 were introduced into the official political discourse of the European Union the social exclusion concepts as a multidimensional and structural process. In this article, we discuss how this particular speech is present in the European, national and autonomic standards and guidelines. We'll see how the neoliberal language (activation flexicurity, employability) transforms the initial speech and removes the structural characteristics of the exclusion process focusing on individuals' responsibilities. The active inclusion paradigm turns the process of social inclusion into a process that produces a labour adapted to market needs and requires individuals to demonstrate their merits to gain citizenship rights. The social service professionals exercise monitoring and merits evaluation tasks, and that will make us consider the contradictions of professionals who are entering into the logic of the neoliberal discourse.

**Key words:** European strategy, social exclusion, active inclusion, flexicurity, employability.

## 1. INTRODUCCIÓ

La Cimera de Lisboa i l'Estratègia Europea 2020 han marcat i marquen la lluita de la Unió Europea i els seus Estats membres contra la pobresa i l'exclusió social. En aquest treball, analitzarem la línia marcada per aquest objectiu en el context europeu, el de l'Estat Espanyol i l'àmbit autonòmic, i com ha quedat reflectida en la seva planificació i normativa. En la segona part del treball, analitzarem els conceptes que configuren el nucli del discurs europeu i mirarem d'entendre les seves implicacions: l'exclusió social, la inclusió social activa, la flexicuritat i l'ocupabilitat. Finalment, farem una breu reflexió sobre la incidència d'aquest discurs en els professionals dels serveis socials, plantejant una sèrie de qüestions sobre les possibles paradoxes que genera l'aplicació de la política d'inclusió social europea.

## 2. L'ESTRATÈGIA DE LISBOA I L'EVOLUCIÓ DE LES SEVES REVISIONS

Els objectius de la Cimera de Lisboa 2000-2010, celebrada el març de 2000, varen suposar l'entrada de la inclusió social i la lluita contra l'exclusió com a objectes d'actuació de l'agenda comunitària. Un dels objectius estratègics que es va marcar la Cimera per a reforçar la cohesió social era eradicar la pobresa a Europa l'any 2010. El Consell va instar als Estats membres a establir mesures per assolir aquest objectiu i els caps d'Estat assumiren el compromís de lluitar contra l'exclusió i la pobresa amb el que es coneix com a l'Estratègia de Lisboa. L'Estratègia va ser confirmada al Consell Europeu de Niça (desembre 2000), on els Estats varen incloure la inclusió social com a una estratègia essencial per a la modernització del model social europeu. Així, els Estats es comprometeren a elaborar bianualment els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social (PNAIn), concretant a cada Estat l'estratègia global europea (Malgesini & González, 2005).

La novetat de la utilització dels conceptes d'exclusió i inclusió social en el discurs polític europeu ve donada per les transformacions en les interpretacions dels canvis socials i la visió sobre la "pobresa" durant els anys 80 i 90. El mateix any 2000, l'EUROSTAT, l'oficina estadística de la Comissió Europea, defineix l'exclusió social com a un fenomen multidimensional que impedeix els individus participar plenament en la societat (Malgesini & González, 2005). Amb aquesta visió, l'exclusió és una situació complexa, on intervenen la manca de recursos i d'accés a determinats serveis i factors sociodemogràfics i socioculturals, que implica una desigualtat que comporta un problema estructural.

Amb la revisió intermèdia de l'Estratègia de Lisboa, a 2005, el Consell Europeu es centra més en els aspectes econòmics, amb la proposta de centrar les polítiques en tres objectius principals: fomentar el coneixement i la innovació, atreure més inversions i crear més ocupació i de més qualitat (Consell Europeu, 2000). La dimensió social queda relegada a un

segon terme, ja que es considera que el creixement econòmic durà, automàticament, al desenvolupament social (Confédération Européenne des Syndicats (CES), 2010).

Les directrius marcades pel Consell en referència al tercer objectiu prioritari, més i millor ocupació, van dirigitades al desenvolupament d'una política activa d'ocupació. El concepte "activa" fa referència no al fet de oferir feina a les persones desocupades, sinó a promoure les competències actives d'aquestes persones i incentivar-les per a trobar una feina. Aquest concepte també fa evolucionar el d'inclusió social al de "inclusió social activa". A les recomanacions del Consell Europeu als Estats, es considera que les polítiques d'inclusió activa serviran per a facilitar la integració de les persones amb capacitat de treballar en una feina estable i de qualitat, promovent el seu accés als recursos i a la participació social (Unió Europea, 2008).

Deu anys després de la Cimera de Lisboa, amb un balanç marcat per la crisi econòmica iniciada a 2008, pocs són els objectius marcats per l'Estratègia que s'han complert, especialment en l'àmbit social. La Unió Europea es planteja la reactivació d'aquests objectius i posa en marxa l'Estratègia Europa 2020. La Comissió Europea considera que la crisi ha exposat les febleses estructurals de la Unió i cal establir tres prioritats, les quals es reforcen mútuament: el creixement intel·ligent, desenvolupant una economia basada en el coneixement i la innovació; el creixement sostenible, promovent una economia amb un ús més eficaç i ecològic dels recursos; i el creixement integrador, que fomenti una economia amb un alt nivell d'ocupació i de cohesió social i territorial. Per a canalitzar el treball cap aquestes prioritats, la Comissió proposa set iniciatives emblemàtiques, la darrera de les quals és la Plataforma Europea contra la Pobresa, amb l'objectiu d'augmentar la consciència i reconèixer els drets fonamentals de les persones en situació de pobresa i exclusió social, de manera que puguin viure amb dignitat i participar activament en la societat (Comissió Europea, 2010).

Fins aquí hem vist l'evolució dels principis estratègics de la Unió Europea durant els darrers anys, però com queden reflectits aquests principis en la normativa que desenvolupa les polítiques socials que les han de posar en marxa? Quina és la seva presència a les normatives europees, espanyoles i autonòmiques que han de fer possible el treball d'aquest objectiu? En el proper punt, analitzarem algunes d'aquestes normatives per a cercar les seves referències a aquests conceptes.

### 3. ELS PRINCIPIS DE L'ESTRATÈGIA A LES DIRECTRIUS I NORMATIVES INSTITUCIONALS

Les normatives que veurem en aquest punt fan referència a tres àmbits:

- Europeu: la Comunicació de la Comissió Europa 2020 i la Recomanació de la Comissió Europea sobre la inclusió activa.

- Estatal: Els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social i l'Actualització del Programa d'Estabilitat del Reino de España 2012-2015.
- Autonòmic: la Llei 4/2009 de serveis socials de les Illes Balears, el Decret 56/2011, de 20 de maig, pel qual s'aprova la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014 i el III Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016.

#### a. EL CONTEXT EUROPEU

L'Estratègia Europa 2020 (Comissió Europea, 2010) proposa una agenda política als Estats membres que prioritza el creixement econòmic. El llenguatge de l'economia és el que monopolitza tot el text. Les set iniciatives emblemàtiques que proposa com a eines principals del desenvolupament de l'Estratègia en són un exemple:

- "Unió per a la innovació": fomentar la innovació en productes i serveis per a generar creixement i ocupació.
- "Joventut en moviment": millorar el sistema educatiu per a facilitar l'entrada de la joventut al mercat de treball.
- "Una agenda digital per a Europa": estendre un mercat únic digital per a famílies i empreses.
- "Una Europa que utilitzi eficaçment els recursos": promoure el canvi cap a una economia que redueixi les emissions de CO<sub>2</sub>, utilitzi energies renovables i promogui l'eficàcia energètica.
- "Una política industrial per a la era de la mundialització": donar suport a una base industrial capaç de competir a nivell mundial.
- "Agenda de noves qualificacions i ocupacions": modernitzar els mercats laborals amb la promoció de la formació permanent i potenciant la mobilitat laboral.
- "Plataforma europea contra la pobresa": garantir la cohesió social i territorial de manera que els beneficis del creixement i de l'ocupació siguin compartits per la població i les persones que estan en situació de pobresa i exclusió puguin tenir una vida digna i participativa de la societat.

Com podem comprovar, tots els objectius venen marcats per l'economia. La iniciativa contra la pobresa, que és la que més ens interessa per a la nostra anàlisi, es basa en "compartir els beneficis del creixement". D'aquesta manera, la lluita contra la pobresa precisa d'un requisit previ: que hi hagi creixement i que aquest doni beneficis, que hi hagi "sobrants". Aquesta concepció és correspon amb la ideologia del model d'estat del benestar més conservador, el propi dels estats del centre de Europa; estats que, com Alemanya, tenen un fort pes en la política de la Comissió Europea.

La Recomanació de la Comissió sobre la inclusió activa de les persones excloses del mercat laboral (Unió Europea, 2008) estableix una sèrie d'indicacions als Estats membres per a reforçar l'estratègia contra la pobresa i l'exclusió. Dels diversos punts que consta el text, en voldríem destacar els següents:

- La consideració dels drets reconeguts a la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea a una ajuda social i una ajuda per a l'habitatge als que tenen manca de recursos per a una existència digna.
- La consideració de la necessitat de vincular les ajudes a la renda i al treball amb una estratègia integrada d'inclusió activa, complementària de l'enfocament de la flexicuritat.

Aquí ens plantejem la possible contradicció entre aquestes consideracions: d'una banda, tenim un reconeixement dels drets de totes les persones al suport de les institucions en situacions de necessitat però, d'altra, es vincula l'oferta del recursos públics al procés d'inclusió activa, que implica una demostració de la voluntat de les persones en situació de necessitat a adaptar-se a les condicions del mercat de treball. El terme flexicuritat vol donar nom al doble compromís entre les parts: "flexibilitat laboral" per a la qual les persones excloses han d'estar disponibles i "seguretat-protecció social", que és el que ofereix l'estat a canvi. El concepte flexicuritat ha estat experimentat principalment a Suècia i, en part, a Dinamarca, països amb una fort sistema de protecció social; en canvi, a llocs com Espanya, França i Portugal s'està dirigint, fonamentalment, a estratègies de flexibilitat laboral i reducció de cotitzacions per a posar els col·lectius vulnerables a disposició del mercat de treball (Moreno & Serrano Pascual, 2007).

## b. EL CONTEXT DE L'ESTAT ESPANYOL

Els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social del Regne d'Espanya són els documents que recullen les diverses actuacions en l'àmbit de l'exclusió social a nivell global de tot l'Estat Espanyol, seguint els compromisos i les directrius marcades per l'Estratègia de Lisboa. Cinc són els plans bianuals que ha posat en marxa l'Estat des de 2001: 2001-2003 (I PNAin), 2003-2005 (II PNAin), 2005-2006 (III PNAin), 2006-2008 (IV PNAin) y 2008-2010 (V PNAin). Els plans recullen la visió europea del concepte d'inclusió social com a un fenomen multidimensional i dinàmic i, en conseqüència, admet la necessària intervenció dels poders públics en els processos d'inclusió social. Seguint l'evolució del discurs polític que va des de la Cimera de Lisboa a 2000, la revisió de l'Estratègia a 2005 i la nova Estratègia Europa de 2010, els PNAin han anat modificant les seves polítiques d'ocupació amb una importància cada vegada més gran de les polítiques actives d'ocupació per als col·lectius desfavorits. El Ministeri de Sanitat, Política Social i Igualtat destaca en el seu informe d'avaluació de deu anys de PNAin (Centro de Estudios Económicos Tomillo, 2010) els avenços impulsats pels plans, especialment en

quant a les noves formes d'actuar en política social i la importància de l'atenció a les persones en situació de dependència i les víctimes de la violència de gènere. En canvi, reconeix com a principals mancances les actuacions en matèria de lluita contra la pobresa i l'exclusió social, remarcant la necessitat d'una millor coordinació entre les diverses administracions implicades. Aquesta manca de coordinació també es pot fer extensible als parlaments nacionals dels Estats membres i al Parlament Europeu, a més de no haver servit per a formular polítiques noves dirigides a superar els problemes plantejats durant la seva aplicació (Renes, Lorenzo, & Chahin, 2007).

Val a dir, però, que malgrat l'avaluació positiva que fa l'administració de la seva tasca amb els PNAIN, en la realització d'aquest article hem pogut detectar que els PNAIN ja no estan disponibles a la pàgina web del Ministeri. Coincidint amb la nova Estratègia Europa 2020 i, sobretot, amb la conjuntura de la crisi econòmica, l'administració de l'Estat Espanyol sembla que ha substituït els PNAIN pel Programa d'Estabilitat del Regne d'Espanya.

La primera actualització del Programa d'Estabilitat del Regne d'Espanya 2012-2015 (2012) centra la seva atenció en el reajustament pressupostari de l'administració pública. En quant a l'àmbit dels serveis socials, destaca les reformes en el sistema de dependència encaminades, d'una banda, a l'aportació econòmica directa per part dels usuaris i, de l'altra, la demora de la incorporació al sistema de dependència. En l'àmbit laboral (que, com em vist, és considerat per l'administració com la principal eina de lluita contra l'exclusió social), es dedica a emfatitzar la importància de la Reforma Laboral de 2012 per a l'evitació de la destrucció d'ocupació i la millora del salari dels treballadors. Ens crida l'atenció que el to marcadament positiu del document vers la Reforma Laboral no ve acompanyat de cap dada tècnica o estadística que l'avalii.

### c. EL CONTEXT AUTONÒMIC

La Llei 4/2009 de serveis socials de les Illes Balears, aprovada el juny de 2010, suposa una necessària modernització de la normativa a Balears, ja que substitueix la Llei 9/1987 d'Acció Social, després de més de vint anys, actualitzant una normativa que no es corresponia amb la realitat actual, amb la intenció de superar el caràcter assistencial de la llei anterior. Els dos punts més significatius de la llei són:

- La consideració dels serveis socials i de la protecció social com a drets de la ciutadania. Reconeix la universalitat en l'accés als serveis socials i manifesta la necessitat que aquests avancin en el seu desenvolupament com a "quart pilar" de l'estat del benestar, juntament amb els sistemes de salut, educació i pensions.
- El mecanisme per fer efectius aquests drets és l'aprovació d'una cartera de serveis que inclou les prestacions reconegudes com a dret subjectiu de la ciutadania i que, per tant, podran ser exigides a les administracions competents i, si s'escau, als tribunals.

La Llei impulsa els drets de ciutadania amb el reconeixement de drets subjectius. D'aquesta manera, va més enllà de la retòrica dels principis universals en establir un compromís de l'administració vers la ciutadania, amb una sèrie de prestacions i serveis als quals tothom ha de tenir accés, i subjectant els serveis socials als principis de responsabilitat pública, universalitat i igualtat. Tot i això, a l'article 8, referent als deures de les persones usuàries dels serveis socials, podem trobar el deure d'aquestes a comprometre's i a participar activament en el procés acordat amb el personal professional competent. De nou, es planteja la qüestió de si ens trobem amb una contradicció important: estan els drets subjectius de la ciutadania condicionats a l'actitud de compromís que pugui demostrar una persona davant un o una professional dels serveis socials?

El Decret 56/2011, de 20 de maig, pel qual s'aprova la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014 distingeix entre dos tipus de prestacions:

- Les garantides, que són exigibles com a drets subjectius.
- Les no garantides, que estan subjectes a la disponibilitat pressupostària.

L'índex de prestacions del Decret estableix 42 prestacions garantides i 22 no garantides. De les prestacions garantides, cal destacar que 14 venen marcades per la Llei 39/2006, de 14 de desembre de 2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, i 6 ho són per la Llei Orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, així com prestacions econòmiques provinents de l'Institut Nacional de la Seguretat Social, les pensions no contributives (2); és a dir, 22 de les 44 són prestacions garantides per lleis superiors.

Una de les prestacions més lligades al procés d'inclusió social és la Renda Mínima d'Inserció (RMI). La RMI és una prestació garantida, però està subjecte al compliment per part del titular del Pla d'Inserció i Reinserció Social i Laboral, que implica no poder rebutjar cap oferta de feina que els professionals considerin adequada. La figura de la persona professional dels serveis socials, generalment del Treball Social, esdevé així decisiva en la tramitació de la RMI, ja que li permet vincular la seva aprovació amb les possibilitats que percebi de poder fer un "treball educatiu" amb la persona usuària (Cortinas Muñoz, 2012).

Per a aportar un exemple autonòmic fora de l'àmbit de les Illes Balears, hem revisat el III Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016 (Gobierno Vasco, 2012) i la seva convergència amb l'orientació política europea centrada en la inclusió activa. Creiem important mostrar els nou objectius estratègics que estructuraven el pla per a veure el grau d'implementació del concepte d'activació en la seva política social:



- 1) Impulsar la inclusió social eficaç mitjançant l'activació des de l'ocupació a les persones més vulnerables per a reduir la pobresa i l'exclusió social, assegurant un nivell de renda digne i l'accés de les persones ocupables a una ocupació decent.
- 2) Fomentar la inclusió social mitjançant l'activació des dels Serveis Socials per a afavorir la integració social, l'autonomia i el benestar social de totes les persones, mitjançant el desenvolupament de les seves funcions promotora, preventiva, protectora i assistencial, i a través de prestacions i serveis de naturalesa fonamentalment personal i relacional, reforçant els seus serveis en les situacions de vulnerabilitat, risc i/o exclusió social.
- 3) Promoure la inclusió social mitjançant l'activació des de l'educació al llarg de la vida.
- 4) Impulsar la inclusió social activa des dels serveis de política d'habitatge.
- 5) Impulsar la inclusió social activa des de la sanitat.
- 6) Articular establiment i impulsar la coordinació i cooperació interadministrativa, interdepartamental i multisistema, així com la governança participativa.
- 7) Reconèixer i potenciar l'experiència del Tercer Sector com a agent promotor de canvi per a l'activació i la participació social.
- 8) Analitzar i realitzar estudis i informes per a la planificació estratègica i la innovació en les polítiques de garantia d'ingressos, l'ocupació i la formació, definint nous enfocaments que contribueixin a l'activació i inclusió laboral.
- 9) Adequar el marc normatiu vigent a l'objecte d'ordenar i facilitar els processos d'inclusió activa.

Com podem veure, tots els objectius, excepte el de coordinació i cooperació, fan referència explícita a l'activació:

- L'activació és el concepte clau per a la inclusió social.
- Tots els àmbits que intervenen en el procés d'inclusió són agents d'activació: ocupació, serveis socials, educació, habitatge, sanitat, Tercer Sector...
- La planificació i també el marc normatiu han de partir del principi d'activació.

A més de l'omnipresència del concepte d'activació, a l'objectiu 1 apareix un altre concepte del vocabulari del mercat laboral actual: l'ocupabilitat. L'ocupabilitat (ocupació + habilitat) es defineix, habitualment, com la capacitat que tenen les persones per a obtenir i mantenir una ocupació, canviar d'ocupació o lloc de treball o progressar dins la mateixa empresa o organització; és un terme que es pot considerar una ampliació i actualització de la teoria del capital humà (Campos Ríos, 2003), que analitza els mercats laborals en funció de les característiques de la força de treball. El concepte ocupabilitat es centra en les capacitats de les persones en superar la seva situació d'inclusió, la qual cosa comporta múltiples implicacions que analitzarem en el següent punt.

#### 4. ELS CONCEPTES IMPLICATS EN EL DISCURS EUROPEU

Fins ara hem pogut veure els conceptes principals del discurs polític generat a partir de la Cimera de Lisboa, l'any 2000, i la seva evolució posterior a la Revisió de l'Estratègia, a 2005 i l'Estratègia Europa 2020, de 2010, amb les directrius i objectius prioritaris acceptats per els Estats membres de la Unió Europea. També hem vist com es plasmaven aquests conceptes en el desenvolupament normatiu a nivell europeu, amb les comunicacions i recomanacions del Consell Europeu; de l'Estat Espanyol, a través del PNAin i el Programa d'estabilitat; i autonòmic, amb el cas de la legislació les Illes Balears i el Pla d'Inclusió Activa del País Basc. En aquest punt pretenem fer una reflexió sobre el discurs i les implicacions que van subjectes a la visió sobre la inclusió social impulsada des dels organismes europeus i acceptada i assumida per les institucions que desenvolupen aquestes polítiques socials.

##### a. L'EXCLUSIÓ SOCIAL

Des dels organismes europeus es considera l'exclusió social com a un fenomen que impedeix els individus participar plenament en la societat. Aquesta visió implica tres aspectes clau d'aquesta concepció de les situacions de dificultat: el seu origen estructural, el seu caràcter multidimensional i la seva naturalesa de procés (Laparra, et al., 2007). Així, la Comissió Europea manifesta la seva presa de consciència sobre la necessitat de superar les versions economicistes de la pobresa que la concebien únicament com a un problema de manca d'ingressos econòmics. La Cimera de Lisboa pretén, d'alguna manera, fer oficial el vincle entre l'afirmada necessitat de creixement de la competitivitat econòmica europea amb els seus esforços per aconseguir una Europa "inclusiva" (Subirats, et al., 2004).

Reconegut l'origen estructural del fenomen de l'exclusió social, es pot afirmar que aquest no es pot deslligar de la lògica del sistema econòmic que el genera i que l'alimenta de manera contínua. El VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008 de la fundació FOESSA (2008, p. 24) afirma que "l'existència de bosses de pobresa, temporal o estructural, en països de renda alta és quelcom difícilment compatible amb l'existència d'un procés de desenvolupament social". Des d'aquesta perspectiva, es fa necessària una revisió de les mateixes estructures europees en general, i dels Estats membres, en particular. El procés d'europèitziació en el qual s'emmarquen aquests estats és l'anomenat Model Social Europeu (MSE). L'MSE promou la ciutadania social, de manera que aquesta actuï com a una limitació de la desigualtat social i econòmica, una protecció especial dels col·lectius més vulnerables i la promoció d'un partenariat social actiu. L'objectiu estratègic del MSE combina el creixement econòmic sostingut i sostenible basat en la cohesió social (Moreno & Serrano Pascual, 2007).

El caràcter multidimensional de l'exclusió social fa palesa la seva complexitat. Podríem establir tres grans dimensions que articulen les dificultats o barreres que presenta l'exclusió (Laparra, et al., 2007):

- La dimensió econòmica: implica mancances en la participació en la producció, quan les persones queden fora del salari normalitzat, i la participació en el consum, en situacions de pobresa o privació econòmica.
- La dimensió política: implica l'exclusió de la ciutadania política, amb un limitat accés als drets polítics, i de la ciutadania social, amb barreres per accedir als sistemes de protecció social (habitatge, sanitat, educació, serveis socials i garantia d'ingressos mínims).
- La dimensió social o relacional: implica situacions de manca de xarxa social, aïllament social i manca de suport social, i relacions socials nocives, amb conflictivitat en les xarxes socials o familiars.

La naturalesa de procés de l'exclusió social supera el concepte estàtic de pobresa per a entendre l'exclusió d'una manera dinàmica, en constant transformació. De la perspectiva que distingeix entre dos espais estàtics, diferenciant entre l'exclusió i la integració, es passa a definir l'espai d'exclusió com a un procés d'allunyament progressiu d'una situació d'integració social, en funció de la intensitat amb la que actuen els factors d'exclusió. Aquesta visió, però, implica el risc de centrar les polítiques d'intervenció social en accions que permetin les persones allunyades del centre recuperar o canviar la seva posició social; és a dir, que centrin les accions en el que han de fer els individus per integrar-se i no en els factors exloents generats pel nucli social (Laparra, et al., 2007). Les polítiques d'inclusió activa estan molt lligades a aquesta visió centrada en els individus "desviats".

Com hem vist, els propòsits de lluita contra l'exclusió social de l'Estratègia Europea i els principis del Model Social Europeu presenten la possibilitat de qüestionar la seva contradicció amb el seu propi paradigma de creixement econòmic. Podríem dir que les estructures del MSE comporten una lluita de forces oposades entre la inclusió i l'exclusió social. Com supera el discurs polític europeu aquest conflicte entre una política basada en el mercat que no vol abandonar (o no vol dir que abandona) la lluita contra l'exclusió social? La seva resposta s'anomena la inclusió social activa.

## b. LA INCLUSIÓ SOCIAL ACTIVA

La inclusió social activa es basa en el paradigma de l'activació. El paradigma de l'activació forma part nuclear dels conceptes del MSE i ha estat i és difós àmpliament per les institucions

europées a través de polítiques molt diverses. L'activació fa referència a tres aspectes fonamentals (Moreno & Serrano Pascual, 2007):

- La individualització. La intervenció es centra en l'individu: en les seves conductes, motivacions i actituds, més que en l'anàlisi i plantejament de les polítiques adequades per afavorir una distribució de la riquesa més equitativa. Les polítiques d'activació fomenten la personalització i demanen una major participació de la persona afectada, damunt la qual recau la responsabilitat principal de la seva inclusió. L'individu, doncs, és el referent normatiu i legitimador de les polítiques d'activació.
- L'èmfasi en l'ocupació. L'objectiu primordial de les polítiques d'activació és la participació i autonomia econòmica adquirides a través de l'ocupació. La intervenció va dirigida als comportaments de l'individu enfront el mercat de treball, a través de la incentivació, motivació i persuasió. L'individu s'apropa al centre d'inclusió mitjançant la seva acceptació de les condicions del mercat laboral. La dimensió econòmica s'imposa per davant de la política o la social com a condició per a l'exercici de la ciutadania.
- El principi de contractualització. Transformant el concepte del contracte social, articulador tradicionalment del concepte de ciutadania, s'estableix un contracte moral a través del qual les persones han de complir amb una sèrie de condicions per a poder accedir als seus drets de ciutadania, subjectes ara a l'actitud i el comportament que mostrin enfront la seva participació econòmica. En aquest "acord de reciprocitat" rau el nucli de la legitimació i orientació de les polítiques de l'activació. La condició de ciutadania es legitima a través del mèrit adquirit en la mesura que els individus compleixen amb aquestes condicions.

Amb les bases establertes pel principi de contractualització, s'activen a l'espai europeu polítiques diverses que pretenen reforçar l'autonomia dels individus. Si el contracte social propi de les societats industrial es basava en la consideració de l'atur com a un risc social, i que com a tal s'havia d'evitar, la idea hegemònica actual es basa en que el risc és inevitable i, fins i tot, necessari per al creixement econòmic i el benestar individual (Serrano Pascual, Fernández Rodríguez, & Artiaga Leiras, 2012). Amb aquest canvi es genera un discurs que considera que l'Estat del Benestar clàssic genera individus dependents de la protecció social. Per a combatre la situació de dependència i l'actitud de passivitat, les polítiques d'activació imposen una sèrie de deures que determinaran l'accés o no a les prestacions. Les intervencions derivades d'aquesta visió en el context europeu es basen principalment en un model paternalista de medicalització terapèutica de la conducta dels individus i un model d'ajustament de les competències dels treballadors a les condicions de l'economia i del mercat de treball.

La medicalització terapèutica dóna una passa més enllà de la individualització en considerar que la dependència de la protecció social s'ha de tractar com una malaltia (Serrano

Pascual, Fernández Rodríguez, & Artiaga Leiras, 2012). Els individus han de superar la seva passivitat i complir amb el deure moral de fer-se càrrec de les seves situacions. Els grups en risc d'exclusió són considerats sospitosos o bé d'una conducta inactiva, d'una manca de voluntat per a treballar, o bé com a persones amb dèficits de personalitat que limiten les seves capacitats. L'activació serà l'eina que permeti la promoció de la seva autonomia, a través d'intervencions dirigides a la vigilància i control de les seves actituds vers el mercat de treball. Les polítiques van dirigides a promoure l'autonomia entesa com autodisciplina. La persona ciutadana passa a ser el "client" dins el contracte de reciprocitat social (Moreno & Serrano Pascual, 2007).

En l'orientació centrada en les característiques dels treballadors, els individus són subjectes autònoms que requereixen de recursos (formació, experiència, qualificació laboral) per a poder exercir la seva autonomia (Moreno & Serrano Pascual, 2007). Aquí l'objectiu no és tant assegurar un lloc de treball de les persones en situació d'atur, sinó que és promoure les seves capacitats i competències de manera que les persones s'adaptin a les demandes del mercat de treball. En aquest model, doncs, l'exclusió ve donada per la incapacitat dels individus per adaptar-se a les condicions de l'economia i del mercat. De manera que la solució radica en l'individu, no en l'adaptació del mercat a les necessitats de la ciutadania.

El paradigma de l'activació, a través de les seves polítiques d'inclusió social activa, ha transformat l'Estat del Benestar en la seva funció protectora davant els riscos propis d'una economia de mercat cap a una funció d'orientació dels individus cap a la seva adaptació com a mà d'obra a disposició del mercat. Aquesta mà d'obra es constitueix com el capital humà que compleix les característiques d'activació, flexibilitat i ocupabilitat que els faran mereixedors dels seus drets de ciutadania.

#### a. FLEXICURITAT I OCUPABILITAT

En relació amb el que hem vist anteriorment, revisant la Recomanació de la Comissió sobre la inclusió activa de les persones excloses del mercat laboral (Unió Europea, 2008), el terme flexicuritat fa referència a aquest contracte moral de reciprocitat social a través de la flexibilitat: "flexibilitat laboral" per a la qual les persones excloses han d'estar disponibles i "seguretat-protecció social", que és el que ofereix l'estat a canvi. La intenció declarada de la UE és estendre per tota Europa l'experiència de Dinamarca, on en poc temps es va reduir l'atur a la meitat. Però el suposat èxit que té el model flexible a Dinamarca no pressuposa l'èxit a la resta dels estats. Diem "suposat", perquè cal tenir en compte que al país escandinau, les jubilacions anticipades i les malalties de llarga durada varen apartar un 20% de la població activa entre 15 i 64 anys, gràcies al suport que reben del seu potent sistema de protecció social. A més, un terç de les persones que canvien de feina cada any ho fan per decisió personal, no per acomiadament (Puig Soler, citat a Castells, 2008). La part contractual de

“seguretat” a Dinamarca, no es correspon amb la majoria del països europeus i, encara menys, amb la situació d’Espanya: un assalariat danès que passa a l’atur cobrarà el 90% del seu sou durant quatre anys. La part de “flexibilitat”, tampoc: la relació de flexibilitat entre empreses i treballadors ve marcada per un diàleg social en condicions força igualitàries, gràcies en part a que al voltant d’un 80% dels treballadors estan sindicats. La feblesa del sistema de protecció social d’Espanya comporta un desenvolupament de la idea de flexicuritat molt diferent al cas danès. Les estratègies posades en marxa, especialment la Reforma Laboral de 2012, van encaminades a la flexibilitat laboral i a la reducció de cotitzacions per a posar els col·lectius vulnerables a disposició del mercat de treball. Però la contrapartida dista molt de la seguretat que ofereix el model danès, ans al contrari: la “seguretat” que ofereix la Reforma Laboral i polítiques similars és la promesa d’augmentar les contractacions a costa d’augmentar la precarietat dels llocs de treball. La flexicuritat, doncs, aplicada a països amb treball poc qualificat i precari, com Espanya, no comporta un contracte de reciprocitat social entre parts iguals, sinó que augmenta la desprotecció de les persones davant les demandes del mercat més desregulat, en favor dels seus interessos per sobre dels drets de ciutadania.

A través del discurs hegemònic europeu, s’imposa una nova concepció de seguretat: l’habilitat per adaptar-se al canvi, creant una cultura del canvi basada en el nomadisme, la inestabilitat i la transició constant. En funció de la distància en la que es troben els individus respecte a aquesta cultura, la distància entre l’espai d’inclusió i el d’exclusió, es determina el grau d’ocupabilitat de cada persona (Serrano Pascual, Fernández Rodríguez, & Artiaga Leiras, 2012). L’ocupabilitat converteix a la persona en responsable de la seva situació laboral, en la mesura que és capaç de revaloritzar-se com a capital humà invertint temps i energies en la seva formació, millora de les seves habilitats i competències, i demostra una actitud positiva enfront els canvis, de manera que la seva autonomia per autogestionar la seva carrera augmenti la seva ocupabilitat. Aquesta és, però, una visió acrítica de la realitat del mercat laboral (Linares Insa, Córdoba Iñesta, & Zacarés González, 2012), que es caracteritza per la seva segmentació entre el mercat primari, amb ocupació estable i de qualitat (cas de Dinamarca) i el mercat secundari, amb ocupació inestable i precària (cas d’Espanya). La diferència entre pertànyer a un dels dos models no depèn de l’individu i de la seva ocupabilitat, sinó de factors socials que determinen les seves oportunitats d’inclusió. La conversió de l’individu en responsable de la seva inclusió en funció de la seva adaptabilitat a les condicions que marca el mercat de treball amaga un aspecte fonamental com és la desprotecció que pateix davant l’asimetria de poder entre assalariat i mercat. La ciutadania social, que protegia l’individu davant aquesta asimetria, es transforma en ciutadania econòmica (Serrano Pascual, Fernández Rodríguez, & Artiaga Leiras, 2012), en la qual el mercat estableix els criteris per avaluar els mèrits que els individus han demostrat per a accedir als drets socials. En aquest sentit, ens adherim a Santos Ortega (2003) quan afirma

No es pot deixar les polítiques d’ocupació en mans de les empreses i de les seves cíclics apetències i necessitats de creació de llocs de treball. L’aspiració d’una bona política pública ha de ser oferir nous instruments que permetin una millora global de

la situació d'ocupació, que redueixin al màxim l'atur, que promoguin l'estabilitat laboral, que regulin el temps de treball, que fomentin les noves àrees i necessitats per a poder desenvolupar ocupacions creatives, útils per a la col·lectivitat i no només per a les empreses (p. 126).

## 5. L'ASSUMPCIÓ DEL DISCURS DE L'ACTIVACIÓ PER PART DELS PROFESSIONALS DELS SERVEIS SOCIALS

Un cop hem vist la significació i les implicacions del discurs hegemònic europeu creat al voltant del concepte de la inclusió social activa, volem fer una aproximació al seu impacte en el discurs i metodologia dels professionals del treball social. La qüestió mereix, sens dubte, un estudi més profund i exhaustiu, però creiem important fer una petita reflexió que ens ajudi a connectar les grans estratègies polítiques amb la feina que pot suposar la seva plasmació.

Els professionals dels serveis socials són, en darrera instància, els encarregats de posar en pràctica les polítiques d'inclusió social; és a dir, els responsables de posar en marxa les intervencions més personalitzades, que tenen com a objectiu incidir en la moral i la subjectivitat de les persones en situació o risc d'exclusió (Serrano Pascual, Fernández Rodríguez, & Artiaga Leiras, 2012). Els treballadors socials i els orientadors laborals es converteixen, així, en figures amb l'autoritat per a avaluar les conductes, els mèrits de les persones desocupades i la seva actitud d'adaptació a les condicions laborals que ofereix el mercat. Aquesta autoritat proporciona als professionals una legitimitat orientadora, psicològica i d'administració de recursos.

Paral·lelament, els treballadors socials tendeixen a configurar la seva identitat professional entorn al treball "educatiu", com a contraposició al treball administratiu o assistencial (Cortinas Muñoz, 2012). Aquest treball educatiu va lligat directament a la intervenció per a millorar les competències de les persones i la seva "activació". El risc aquí per als professionals és que es poden convertir en promotors del paradigma de l'activació, participant en el procés com a jutges de l'adaptació dels usuaris i la seva ocupabilitat. Es genera així un discurs ambivalent entre els professionals: per una banda, el que distingeix entre els usuaris "bons" i usuaris "dolents", en funció de la seva actitud d'acceptació a qualsevol treball a qualsevol preu; d'altra banda, els professionals denuncien la precarietat del mercat i la vulnerabilitat que genera vers aquests usuaris.

Les intervencions individualistes centrades en l'activació, més que reforçar l'autonomia i l'empoderament de les persones, s'encaminen a l'autodisciplinament que les prepari per estar disponibles pel neocapitalisme hegemònic. Els objectius d'aquestes intervencions es veuen abocats al fracàs en l'intent de donar resposta a les situacions d'emergència de les persones en risc d'exclusió, ja que són objectius paradoxals i inassolibles. L'autonomia de l'individu no

es pot entendre només des del vessant psicològic individual, sense tenir en compte la seva dependència de les seves relacions social i la seva posició dins l'estructura econòmica i política.

La qüestió que es planteja als professionals dels serveis socials és de quina manera estan treballant per a la transformació de les estructures socials que són generadores d'exclusió social. Ens hem de qüestionar fins a quin punt estem exercint una funció de control social, ajudant a la creació d'individus adaptables a unes condicions de desequilibri de poder i distribució no equitativa de la riquesa. Hem de debatre sobre l'acceptació i validesa de la nostra funció de jutges sobre els mèrits realitzats pels usuaris per fer-se candidats viables a les prestacions, vers els nostre paper en la reivindicació dels drets subjectius per a tota la ciutadania.

## 6. CONCLUSIONS

L'Estratègia Europea contra l'exclusió social i el discurs hegemònic de les polítiques socials dels Estats membres s'articulen en base al paradigma de l'activació. Els objectius marcats en el context europeu sobre la inclusió social activa, a través de la promoció de l'autonomia de les persones en risc, entra en contradiccions degut a la seva orientació marcadament neoliberal, destinada a afavorir els interessos econòmics del mercat. Les normatives i estratègies polítiques a nivell europeu, estatal i autonòmic presenten una contradicció entre els principis que postulen sobre el drets de ciutadania i la regulació de les prestacions fortament lligada a la demostració del mèrits necessaris per a tenir-hi accés. En aquest sentit, les lleis que han suposat una avenç en els drets subjectius com són la de Dependència i Igualtat estan rebent constants atacs per part del discurs polític, que qüestiona la seva sostenibilitat, i la seva continuïtat es veu amenaçada. La Llei 4/2009 de serveis socials de les Illes Balears ve acompanyada d'una cartera de serveis que reconeix diverses prestacions amb la garantia del dret subjectiu, però la manca de dotació pressupostària fa qüestionable també la seva aplicació.

El paradigma de l'activació, el concepte de flexicuritat i la qualitat de l'ocupabilitat signifiquen la invasió de la ideologia empresarial a l'Estat del Benestar. La responsabilització dels individus com a subjectes únics de la seva situació d'inclusió o exclusió social deixa a les persones a disposició de les directrius i necessitats marcades pel mercat laboral. L'exclusió és un problema d'actituds, no d'estructures socials i econòmiques. L'acceptació d'aquesta visió deixa els ciutadans desprotegits davant l'asimetria de poder enfront el mercat i permet a aquest marcar les regles del joc: decideix sobre els drets de ciutadania, decideix sobre les relacions laborals sense normes que protegeixin als treballadors i es treu del damunt tota la seva responsabilitat sobre la creació de pobresa i situacions d'exclusió social.

Els professionals del serveis socials, com la resta de la societat, estan bombardejats pel discurs hegemònic europeu. No només es veuen empesos a exercir la seva funció de control i



vigilància, fins i tot amb les intervencions que es consideren educatives, sinó que entren en contradiccions constants. En un context de crisi econòmica, els serveis socials no tenen capacitat de donar la resposta que necessiten tots aquells que han complert amb el seu treball personal d'adaptació i integració. El sistema que els va prometre protecció si complien, si feien mèrits, no ha complert la seva part.

## 7. REFERENCIES

- Actualitzación del Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015.* (2012). Recuperado el 19 de 07 de 2013, de La Moncloa: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0E911A5C-F0F6-490F-8280-1AE0EDC539CE/202009/ActualizacinProgramaEstabilidad2.pdf>
- Aguilar Hendrickson, M. (2010). La huella de la beneficencia en los Servicios Sociales. *Zerbitzuan*(48), 9-16.
- Campos Ríos, G. (2003). Implicaciones económicas del concepto de empleabilidad. *Aportes*, VIII(023), 101-111.
- Castells, À. (17 de 08 de 2008). *La "flexiexplotació" que ve d'Europa*. Recuperado el 07 de 08 de 2013, de Punt de vista: <http://puntsdevista.wordpress.com/2008/08/17/la-%E2%80%9Cflexiexplotacio%E2%80%9D-que-ve-d%E2%80%99europa/>
- Centro de Estudios Económicos Tomillo. (2010). *Los 10 años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España*. Madrid: Centro de publicaciones del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Comissió Europea. (03 de 03 de 2010). *Comunicación de la Comisión. Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Recuperado el 18 de 07 de 2013, de Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303\\_1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf)
- Confédération Européenne des Syndicats (CES). (2010). *UE 2020. Un primer comentacio de la CES*. Recuperado el 18 de 07 de 2013, de CCOO Confederación sindical de Comisiones Obreras: [http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/doc17420\\_Estrategia\\_UE\\_2020.\\_Comentario\\_de\\_la\\_CES\\_al\\_documento\\_de\\_la\\_Comision\\_Europea.pdf](http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/doc17420_Estrategia_UE_2020._Comentario_de_la_CES_al_documento_de_la_Comision_Europea.pdf)
- Consell Europeu. (2000). *Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo de 2000*. Recuperado el 04 de 07 de 2013, de Consejo de la Unión Europea: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm)
- Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració. (2011). Decret 56/2011, de 20 de maig, pel qual s'aprova la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014. *Butlletí Oficial de les Illes Balears*(79), 7-19.
- Cortinas Muñoz, J. (06 de 2012). La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya. *Zerbitzuan*(51), 95-105.

- Fundación FOESSA. (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Cáritas España Editores.
- Gobierno Vasco. (2012). *III Plan Vasco de Inclusión Activa*. Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Laparra, M., Obradors, A., Pérez, B., Pérez, M., Renes, V., Sarasa, S., . . . Trujillo, M. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de Exclusión. Implicaciones metodológicas. *Revista Española del Tercer Sector*(5), 15-57.
- Llinares Insa, L., Córdoba Iñesta, A., & Zacarés González, J. (06 de 2012). La medida de la empleabilidad en las empresas de inserción en el País Vasco: de la exclusión a la inserción sociolaboral. *Zerbitzuan*(51), 83-94.
- Malgesini, G., & González, N. (2005). *Cuaderno europeo 2. Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Inclusión Social*. Fundación Luis Vives.
- Moreno, L., & Serrano Pascual, A. (2007). Europeización del Bienestar y activación. *Política y Sociedad*, 44(2), 31-44.
- Pérez Sánchez, C. (s.f.). *El discurso de la empleabilidad y las funciones del sistema educativo*. Recuperado el 07 de 09 de 2013, de Universitat de Valencia: <http://www.uv.es/~jbeltran/ase/textos/perezsanchez.pdf>
- Presidència de les Illes Balears. (2009). Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears. *Butlletí Oficial de les Illes Balears*(89), 104-128.
- Renes, V., Lorenzo, F., & Chahin, A. (2007). *Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social*. Fundación Luís Vives.
- Santos Ortega, A. (2003). La invasión de la ideología empresarial en los márgenes del mercado de trabajo: inseguridad laboral, paro e inserción. *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 21(1), 107-128.
- Serrano Pascual, A., Fernández Rodríguez, C., & Artiaga Leiras, A. (2012). Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo. *Reis*(138), 41-62.
- Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., Obradors, A., Giménez, M., Queralt, D., . . . Rapoport, A. (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundació La Caixa.
- Unió Europea. (18 de 11 de 2008). Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral. *Diario Oficial de la Unión Europea*(307), 11-14.