

LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN: LABORATORIO DE ENSAYO EN LO SOCIAL EN UNA NUEVA REGULACIÓN

DOLORES REDONDO TORONJO
UNIVERSIDAD DE HUELVA

RESUMEN

Los años ochenta han puesto en el centro del debate unas políticas sociales reparadoras, rehabilitadoras y la lógica seleccionada es la inserción profesional, como vector de acceso en las diferentes dimensiones de la vida social. Los dispositivos que se diseñan lo hacen bajo la lógica del proyecto personal de la persona excluida, de donde nace el concepto de itinerario de inserción. Desde esta lógica amplia se puede favorecer la formación ciudadana, el conocimiento del entorno político y social, el conocimiento de los derechos y por supuesto también el aumento de la empleabilidad y la inserción social.

A finales de los noventa con la aparición del Estado Social Activo, la lógica del proyecto individual ha ido aún más lejos. Las nuevas políticas de la Acción Social responsabilizan a la persona de su situación, haciendo que las prestaciones y algunos derechos sean sometidos a obligaciones de tipo contractual. Este modelo no es sólo individualista sino moralizador, pero responde perfectamente a la nueva configuración de las regulaciones sociales en el capitalismo actual.

PALABRAS CLAVES: políticas sociales de inserción; regulación social; itinerarios de inserción, estado social activo.

ABSTRACT

The Eighties have put repairing social policies in the center of the discuss and the selected logic is the professional insertion, like vector of access in the different dimensions from the social life. The devices that are designed do it under the logic of the personal project of the excluded person, where the concept of insertion itinerary is born. From this ample logic the citizen formation can be favored, the knowledge of the political and social surroundings, the knowledge of the rights and of course also the increase of the employability and the social insertion.

At the end of the nineties with the appearance of the active social state, the logic of the individual project has gone still more far. the new policies of the social action make responsible the person of their situation, causing that the benefits and some rights are put under obligations of contractual type. this model is not only individualist but moralizer, but it responds perfectly to the new configuration of the social regulations in present capitalism.

KEY WORDS: social policies of insertion; social regulation; insertion itineraries; active social state.

1. INTRODUCCIÓN

El problema de la pobreza y de la exclusión social en las sociedades occidentales ha estado siempre presente. Sin embargo, la historia de éstas nos presenta una diversidad de respuestas según las distintas fases en la evolución del capitalismo. Las lógicas en las que se diseñan estas respuestas son muy diferentes pero responden siempre a la cuestión del orden social y sus formas de regulación social.

Las controversias sobre la inutilidad e ineficacia de las políticas sociales tradicionales y la necesidad de buscar nuevas soluciones (Room, 1995; Townsend, 1993) ponen de relieve la cuestión de la inserción, trastornando así la construcción de la Acción Social de la época dorada y su modelo de protección social, anclado en el principio contributivo asegurador. Prueba de ello, es el crecimiento tan importante del número de beneficiarios y el establecimiento de nuevos programas para nuevas necesidades sociales (Room, 1990). De los determinantes de las nuevas necesidades sociales sobresalen, sin duda, las problemáticas asociadas a los cambios en el mercado de trabajo.

La exclusión y más concretamente su contrario, la inclusión significa de nuevo la búsqueda de coherencia de la sociedad, la pertenencia de los individuos, su identidad, siendo ésta también la posibilidad de su palabra y de su acción y, por tanto, de su papel en el mundo social. Al mismo tiempo, la exclusión pone de manifiesto las regulaciones que implican los ajustes que gestionan los conflictos, elaboran los compromisos y producen la cohesión social. ¿Qué significa la exclusión en este universo discursivo? Ni el término, ni lo que designa son novedades radicales; sin embargo, este desplazamiento de vocabulario nos hace pensar que algo distinto está ocurriendo en la sociedad actual.

Las desigualdades que afectan a individuos, colectivos y territorios parecen haberse intensificado de manera alarmante, lo que ha tenido como impacto una multiplicación sin igual de trabajos e investigaciones, tanto en el ámbito académico, como político (sobre todo en los foros y debates de políticas europeas), dando lugar a una sensación de cierta moda en el tema de la exclusión social, ya que se han multiplicado de manera importante, en muy poco tiempo, discursos, programas y proyectos en el seno de los Estados de capitalismo avanzados, y todo ello partiendo de lógicas y paradigmas teóricos e ideológicos a veces contradictorios. Desde las directrices de la Unión Europea no se aceptan los planteamientos del *workfare* norteamericano considerado como muy represivo y punitivo, pero una lectura más atenta de las directrices de las nuevas políticas sociales nos indica que, a pesar, de la insistencia en el fomento de la cohesión social y de los derechos como elementos centrales, la realidad nos devuelve un marco donde el planteamiento sobre la pobreza es muy individualizado y, por supuesto, fuera de un análisis enmarcado en la regulación social.

El debate público y las leyes sobre la exclusión social que se están proponiendo en distintos países europeos (en nuestro país en diferentes comunidades autónomas) tienden a proclamar hasta la saturación problemáticas peligrosas: “delincuencia” de los jóvenes, “violencias” urbanas, barrios “sensibles”, falta de urbanidad: “términos que es conveniente mantener entre comillas, debido a que su significación es tan vaga que nada demuestra, por añadidura, que sean propios de los jóvenes, de ciertos barrios y menos aún urbanos”(Wacquant, 2000: 11). Estos términos no son inocentes y provienen de una vasta constelación discursiva no sólo en el seno de la Unión Europea sino sobre todo en los Estados Unidos¹. Con frecuencia bajo grandes palabras como la caridad, la justicia, la solidaridad se esconde medidas que tomando como pretexto la pobreza, contribuyen a mantener el sistema, las instituciones, los valores y las situaciones de desigualdad y precariedad. No se puede afirmar que el conjunto de políticas sociales tengan como único y último referente a la pobreza, pero sí que desde la Edad Media hasta la actualidad, ésta sea un telón de fondo, objeto y sujeto de una gran mayoría de aquéllas.

La amenaza -hoy ya no tan virtual- de un aumento de los mecanismos asistenciales

frente al modelo de los derechos sociales (*inflación asistencial*, Bec, 1999), nos obliga a analizar y cuestionar no sólo la naturaleza, sino la finalidad de la intervención asistencial, y ello permite aclarar las interrogaciones que se nos presenta del papel en la actualidad de las políticas sociales y, más concretamente en los últimos diez años, de las políticas de inserción en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

2. EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LAS REGULACIONES CAPITALISTAS

La mayor parte de los trabajos sobre la asistencia social, como temática prioritaria o secundaria, tienden a presentarnos a ésta como una entidad atemporal, basándose en la noción de ayuda. Sin embargo, éstas juegan y han jugado un papel político y de reconfiguración continua de los compromisos sociales, respondiendo así a las nuevas configuraciones económicas y sociales en el desarrollo de la acumulación del sistema capitalista. Juegan un papel central en los mecanismos de cohesión social y responden a los planteamientos políticos del momento sobre el orden social. ¿Cómo se definen las necesidades y cómo se jerarquizan el conjunto de éstas? ¿Cómo se constituyen las categorías de beneficiarios? ¿Cuáles son los criterios que la sociedad en un momento dado se atribuye para designar a los beneficiarios? ¿Cómo se justifican las condiciones de concesión de esta asistencia? En resumen, ¿cómo se posiciona la asistencia respecto a la economía de los derechos y deberes?

Expresión de las contradicciones inherentes a la democracia e instrumento de regulación de las tensiones que aparecen, las políticas sociales tienen como objeto, mediante las reformas y las crisis sucesivas, un *trabajo de mediación* entre el orden político, económico y doméstico (Bec, 1999). Y hoy, a pesar del discurso político de cierto progreso, el conjunto de las políticas parecen responder más a una vuelta a los mecanismos asistenciales y, por tanto, a una nueva reconfiguración de las desigualdades en el ámbito de la evolución del capitalismo.

3. LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN EN EL MARCO DE LAS NUEVAS PRÁCTICAS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Las políticas de inserción son la nueva forma de aprehender la pobreza y la exclusión social, respondiendo a nuevas formas de intervención del Estado. Sin embargo, el clima ideológico donde nacen estas políticas se sitúa en un contexto de replanteamiento y de denuncia desde el campo de la izquierda reformadora y radical tras el mayo 68 en Francia. Esta situación dio lugar en la década de los setenta a numerosos debates teóricos, sobre todo, en los países de capitalismo avanzado sobre los Estados de Bienestar. Estos debates teóricos pusieron en tela de juicio al conjunto de la vida social, pero uno de los puntos más destacado fue el papel regulador del Estado, así como el significado político de la marginalidades sociales, cuestionando, el papel de las diferentes instituciones sociales y económicas. Aparece así, el discurso del *cambio* frente al del *progreso* utilizado durante la época dorada de los Estados de Bienestar en los países ricos. *El cambio* será el vocablo

¹ De todos es conocido el enorme atractivo que tiene el discurso norteamericano en los políticos europeos tanto en el ámbito conservador como socialdemócrata pero también en las diferentes esferas académicas.

² Por ejemplo los intentos de promover el acceso de todos a los servicios sociales y a la educación, la

que va a estar omnipresente en los debates políticos más radicales. ¿Pero en que consiste este cambio? Éste está presente sobre todo en la manera de pensar la integración en la sociedad y el papel de las políticas sociales. En muy poco tiempo, se extendió de manera rápida en todos los foros europeos, el discurso de la lucha para la inclusión como elemento vertebrador de una sociedad democrática o como modelo político futuro de la Unión Europea.

La idea de inserción se hace patente en todas las políticas. Diferenciando los términos integración e inserción, se plantea la evolución que en este proceso parece darse paralelamente a otras transformaciones sociales más complejas. Conforme se van extendiendo los procesos de segmentación e individualización de unas sociedades cada vez más complejas, se abandonaría el concepto de «integración social» entendido como articulación de las partes en un todo, de una sociedad en la que cada cual tenía su sitio. Serían políticas basadas en la búsqueda de grandes equilibrios, de homogeneización de la sociedad a partir del centro² (Castel, 1997). Para otros autores, sin embargo, la noción de inserción podría ser considerada como un proceso que da acceso a un mínimo entendiendo éste, no sólo en términos materiales, económicos, de recursos sino también de participación en los mecanismos políticos y culturales. La utilización de uno u otro término no es sólo una cuestión de perspectivas sino también un cambio ideológico importante. Durante los años ochenta y en la actualidad, los debates parlamentarios de diferentes países de la Unión Europea han estado centrados en que la noción de inserción social es nueva³ y caracteriza la adopción de nuevas prácticas de Acción Social denominadas de «regulación concertada». Esencialmente centradas sobre la cuestión del empleo y más generalmente sobre los desajustes engendrados por las evoluciones sociales y económicas, las políticas de inserción se basarían en un nuevo modelo de intervención del Estado que pone el énfasis en la concertación entre los diferentes actores implicados, refiriéndose a la puesta en marcha de otras instancias que no sean sólo las estatales, sino por ejemplo, las entidades locales y las empresas. El Estado en ese sentido sería el garante de la identidad colectiva.

¿Pero cuándo se empieza a hablar de inserción? ¿Cuándo se empieza a substituir el término de integración por el de inserción? Desde nuestro punto de vista, el término de inserción social aparece como característica de una evolución en el pensamiento social del mantenimiento de la cohesión social (Jenson, 1998). Ésta aparece así como la traducción moderna de la preocupación del Estado de preservar la cohesión social y ello se inscribe en una búsqueda de prácticas nuevas y de cambios profundos en el intervencionismo estatal en la producción de bienestar. Cuando se habla de inserción, la noción de cohesión social se convierte en su eje vertebrador y es en su nombre que el Estado diversifica sus intervenciones ya que los factores de cohesión social de ayer, donde el empleo jugaba un papel básico ya no son válidos hoy: *se deben pues buscar otros*. Al mismo

reducción de las desigualdades sociales y un mejor reparto de las oportunidades; el desarrollo de las protecciones y la consolidación de la condición salarial.

³ Es curioso como este término tiene fecha de nacimiento (años setenta). Es relativamente reciente, pero se olvida, no obstante, que el fenómeno de la exclusión laboral y social no es tan nuevo. Basta recordar de qué manera el paro, la falta de cualificación profesional o las situaciones de marginación se han venido desarrollando en la clase trabajadora desde los inicios de la revolución industrial. Existe como mostramos en el segundo capítulo de este trabajo una amplia literatura al respecto.

tiempo y progresivamente, la palabra y la idea de inserción se han ido convirtiendo en una de las encrucijadas de las políticas sociales, laborales, educativas, urbanísticas, culturales y como no también económicas. Como podemos comprobar el concepto de inserción, no presenta una acepción unidimensional, ni unívoca, sino más bien responde a definiciones multidimensionales diversas y, por supuesto, bastante cambiantes. Esta noción se emplea tanto para explicar la adquisición de competencias, como para definir los recorridos o itinerarios de inserción, o como para identificar también al conjunto de medidas. ¿Pero existe ese derecho? ¿Dónde está recogido? Nos seguimos planteándonos el tema de la inserción desde una perspectiva utópica, pero ¿no deberíamos situarla en el esquema de las desigualdades provocadas por la nueva acumulación capitalista?

El acceso al empleo de los parados es hoy mucho más difícil e indirecto, implicando un paso previo por mecanismos y estatus intermedios, suponiendo un recorrido en itinerarios de formación e inserción. También ha cambiado el papel de las políticas de ayuda a la inserción y a la reinserción: el objeto se ha desplazado, ya no es el empleo directo, sino el mantenimiento de la *ocupabilidad o empleabilidad* como objeto de las políticas individualizadas (Gazier, 1999; Alaluf, 2000) y, desde esta perspectiva, la inserción ya no se concibe como una etapa transitoria entre el paro y el empleo sino que se instala de manera duradera; ya no es una etapa, sino para muchos expertos esta situación se convierte en una situación definitiva (Castel, 1997).

El desarrollo de una sociedad cada vez más fraccionada cuestiona los modos de intervención de las políticas sociales creadas para una sociedad en crecimiento económico, pero completamente inadaptadas para la gestión de las poblaciones objeto de los nuevos dispositivos. Los nuevos problemas sociales que emergen progresivamente ya no se van a poder analizar en términos de integración. El cambio que estamos conociendo es sustancial, dado que en esta operación se produce un desplazamiento de la responsabilidad con respecto al problema de la exclusión social. Si antes era la propia sociedad la que tenía que articular mecanismos para que los individuos estuvieran integrados, ahora será el individuo el núcleo de intervención sobre el que realizar cambios que le permitan insertarse en la sociedad.

las políticas de inserción se presentan así como soluciones a los cambios profundos que se están desarrollando respecto la conceptualización del tema de la pobreza en los países ricos y las estrategias para combatirla. *las políticas de inserción son el resultado de una nueva regulación, una nueva forma de integración basada en otras estrategias una vez que el papel integrador del empleo parece haberse perdido.* estas políticas así como las estructuras diferentes que se han puesto en marcha para combatir esta situación, se sitúan en un marco intermedio entre las políticas de empleo y las políticas sociales tradicionales y tienen como objetivo el fomentar la cohesión social en una sociedad cambiante, compleja y fragmentada.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La inclusión se presenta como algo graduable, dentro de una escala que en realidad no va a llegar a modificar la desigualdad generada por una sociedad que decide ser protectora, pero con niveles diferenciados de seguridad y protección. En la historia de la Acción Social, es un tema recurrente *el del mérito*: los que merecen ser ayudados y los que deben ser dejados a su suerte.

Los distintos trabajos críticos de este fenómeno han mostrado que no pueden existir

definiciones absolutas de la exclusión social. Esta noción es relativa y variable según las épocas y los lugares. No es pues razonable pretender encontrar una definición justa y objetiva y, distinta del debate social, sin caer en cierta trampa: la categorización de poblaciones específicas de las cuales nunca se conocen las fronteras que las distinguen de los demás grupos sociales. Querer definir al “excluido” como pretenden las directrices de la Unión Europea en sus últimos planes de inclusión social, nos conduce en realidad a reconstruir categorías sociales nuevas o similares de las que se han construido socialmente, dejando entrever que podría existir una ciencia de la exclusión independiente del contexto político, ideológico y cultural específico de cada sociedad. La exclusión es hoy una noción, como hemos indicado, que pertenece al lenguaje común, lo que dificulta la elaboración teórica de un saber distinto a las representaciones de la vida social.

Los grandes factores de este proceso histórico de integración social de la clase obrera nos identifican también la naturaleza de los procesos actuales de la exclusión: *los derechos políticos, los derechos económicos y los derechos sociales*. Los problemas contemporáneos de la exclusión social, del empleo y del nuevo papel del denominado Estado Social Activo, como forma de organización, se sitúan pues en los cambios profundos que se están llevando a cabo concretamente en las formas de regulación y orden social enmarcado en una nueva fase de acumulación del capitalismo, cambios que afectan básicamente al modelo social de bienestar puesto en marcha tras la Segunda Guerra Mundial. La llamada modernización de la protección social se vincula pues a un *Estado Social Activo de Bienestar*, y éste no se presenta como un Estado pasivo o subvencionador sino el que recompensa el trabajo, garantiza su viabilidad ante el envejecimiento y promueve la integración social. Pero integra por el trabajo y mira continuamente al empleo y, para los “excluidos”, la vuelta al trabajo mediante la empleabilidad o la actividad socialmente útil.

El desarrollo de este tipo de sociedad, cada vez más fraccionada, cuestiona los modos de intervención de las políticas sociales creadas para una sociedad en crecimiento económico, pero completamente inadaptadas para la nueva regulación en la fase actual del capitalismo, cuestionando pues los nuevos modelos de acción pública en la lucha contra las desigualdades. Nuevas relaciones de intercambio y poder social, nuevos contextos de producción, de acumulación y de distribución provocan nuevos problemas sociales que emergen progresivamente y, que ya no se van a poder tratar en términos de integración como lo hacían las políticas sociales de tipo keynesiano. Se asiste pues a un cierto fracaso en la esfera de la Acción Social del modo de intervención simbolizado por los regímenes de Bienestar clásico. El analizar, de manera interrelacionada el advenimiento de un “nuevo” paradigma con la evolución de la sociedad salarial y la crisis del empleo en la actualidad, nos lleva a la necesidad de rearticular la visión que se tiene del trabajo y de su papel de integración en un espacio más amplio que la disputa clásica sobre la eficiencia económica estricta y examinar cuáles son las transformaciones institucionales e ideológicas que están haciendo que la convención del mercado sea la clave fundamental de nuestra existencia social, “una existencia que, en el fondo, trataría de derivar al hombre social del *Homo oeconomicus* utilitarista” (Alonso, 1999: 174).

Las políticas de inserción nacen y se consolidan en este contexto, presentando cierta ambivalencia. Por una parte, éstas se presentan como una palanca positiva para la integración efectiva, frenando, y modificando la actual desestabilización y desestructuración del asalariado, pero también constituyen una *nueva forma de control y de rechazo* a aquellos a

quienes nuestra sociedad ya no otorga el reconocimiento social y/o profesional. El aspecto humanista parece ser la componente principal de la problemática de la inserción. Sin embargo, aunque los discursos humanistas estén presentes en el trabajo de inserción, no debemos olvidar que toda problemática cohabita en un sistema compuesto por relaciones de alianzas, compromisos y oposiciones con otras problemáticas. Desde esta perspectiva, la noción de “empleabilidad” parece situar la recomposición del orden simbólico en una salida del humanismo caritativo. Esta noción de “empleabilidad” sitúa las causas principales de “no empleo” en los propios individuos, respondiendo así al marco de la ideología neoliberal tanto en los discursos como en las prácticas de inserción. En este sentido, deberíamos interrogarnos sobre la posible correlación entre este discurso y las técnicas psicológicas en el tratamiento de los problemas de inserción. Son los rasgos personales los causantes de las diferentes trayectorias de los colectivos con dificultad en la sociedad. Volvemos pues al tratamiento personalizado y a la noción de discapacidad, ya sea personal o social del individuo.

BIBLIOGRAFÍA

ADELANTADO, J. (coord.) (2000): *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Icaria, Barcelona.

AGLIETTA, M. (2000): “Nouvelle économie et nouvelle régulation”, *Multitudes*, núm.2, París.

ALALUF, M. (1998a): “L’emploi désastibilisé par le chômage. Emploi précaire et chômage actif”, *International Review of Sociology*, Vol. 8, núm.1, pp. 87-94.

—(1998b): “Transaction social-démocrate et crise du salariat”, *Critique communiste*, núm. 152, pp. 69-73.

— (2000): *Dictionnaire du prêt à penser. Emploi, protection sociale et immigration: les mots du pouvoir*, Evo, Bruselas.

ALONSO, L.E. (1998): “La producción social de la necesidad y la modernización de la pobreza: una reflexión desde lo político”, en RIECHMANN, J. (ed.): *Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad*, Los libros de la Catarata, Madrid.

— (1999): *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Trotta, Madrid

BARBIER, J.C. (1996): “Comparer insertion et workfare”, *Revue française des Affaires Sociales*, núm. 4, París.

— (1998): “La logique du workfare dans les politiques sociales en Europe et aux États-Unis. Limite des analyses universalistes”, *Cahiers du CEE*, París.

BEC, C. (1999): “Les politiques d’assistance: de l’intégration à la relégation”, *Revue de l’IRES*, núm. 30, París.

CASTEL, R. (1992a): “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”, *Archipiélago*, núm. 21, pp. 27-36.

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

— (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires

GAZIER, B. (1999): “Assurance chômage, employabilité et marchés transitionnels du

travail”, *CNRS UMR 8595*, Université Paris 1/Matisse, París.

WACQUANT, L. (2000): *Las cárceles de la miseria*, Alianza, Madrid