

CAMBIO EN EL IMAGINARIO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: DE LA INTEGRACIÓN AL HUMANITARISMO

Mora Rosado Sebastián, Universidad Pontificia Comillas, smora@comillas.edu

Palabras clave: Acción humanitaria, imaginario social, emergencia social, humanitarismo

Introducción

Durante la llamada Gran Recesión (2009-2015) las Políticas sociales sufrieron cambios considerables a diferentes niveles: financiero, organizativos, de legitimación social, cambios en las demandas requeridas, etc.

Estos cambios han tenido unas expresiones cuantitativas considerables correlativas a la situación social de pobreza y exclusión padecida, de una intensidad y extensión notable. No podemos olvidar que el impacto de la “crisis” ha producido una transformación muy rápida en la población española llegando a consolidarse en nuestro Estado una vulnerabilidad estructural creciente con un impacto inmediato en las condiciones de vida.

Esta situación ha tenido consecuencias importantes en las Políticas sociales que han sufrido un giro asistencial evidente en los últimos diez años. Aunque más que una vuelta al pasado lo que se está configurando es un nuevo imaginario de las Políticas sociales.

Objetivo

El objetivo que abordo en la comunicación es mostrar como este giro se ha producido con una base argumental diferente a los discursos clásicos de la *beneficiencia* sustituyéndola por la retórica de la Acción Humanitaria. El mundo de la Cooperación históricamente ha dividido su intervención en Cooperación para el Desarrollo y Acción Humanitaria, con fundamentos, metodologías y recursos diferentes. El escenario de las Políticas sociales está utilizando recursos argumentales, comunicativos y metodológicos propios de la Acción Humanitaria para buscar legitimidad política y social.

Marco de referencia: “La crisis nos cambió rápido, pero para siempre” (Lorenzo, 2016)

La “crisis” ha pasado de adjetivar una situación social a sustantivar un período de tiempo. Se ha convertido en un “referente” de medida temporal que reclama, en sociología, referir tendencias, procesos y situaciones a: “antes de” y/o “después de”. ¿Cuáles eran las condiciones antes de la crisis? ¿Qué condiciones tenemos ahora? son interrogantes continuos en los ámbitos académicos y políticos. Esta perspectiva, casi sin darnos cuenta, ha considerado a la situación antes de la Gran Recesión como una situación óptima olvidándonos que, antes de la crisis, vivíamos en una sociedad vulnerable con el 16,4% de la población en situación de exclusión (Foessa, 2008).

Ahora bien, el impacto de la crisis fue enorme. Tal como vemos en la Tabla 1 el incremento de la exclusión entre el 2007 y el 2013 fue casi de 7 puntos porcentuales.

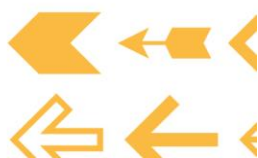


Tabla 1. Situaciones de exclusión/integración social % (2007-2018)

Condición social	2007	2009	2013	2018
Integración plena	49	41,4	34,1	48,4
Integración precaria	34,6	39,8	40,7	33,2
Exclusión moderada	10,1	11,2	14,5	9,6
Exclusión severa	6,3	7,7	10,8	8,8

Fuente: Encuesta sobre integración y necesidades sociales de la Fundación Foessa: 2007, 2009, 2013, 2018. Elaboración propia

Esta situación social produjo un incremento de bienes básicos y un giro en la dinámica de atención del sector público y privado. Como podemos observar en la Tabla 2 (exceptuando el año 2016 en el que se observa un cambio de tendencia que tendremos que valorar en el futuro su consistencia) desde el año 2009 las Actividades de prevención/inserción se han estabilizado a la baja. Sin embargo; las Ayudas económicas de emergencia social han ido ganando consistencia financiera en el Plan concertado.

Tabla 2. Gasto en Actividades de prevención/inserción y Ayudas de emergencia social del Plan Concertado

Año	Actividades específicas de prevención e inserción	Ayudas económicas en situaciones de emergencia social
2009	101.865.206	87.194.462
2010	97.315.737	83.593.887
2011	91.983.557	85.216.359
2012	86.381.387	86.964.922
2013	68.198.290	184.886.524
2014	71.431.983	192.969.792
2015	82.749.046	198.933.350
2016	158.802.221	169.593.560

Memorias del Plan Concertado (Ministerio de Sanidad, consumo y bienestar social).
Elaboración propia

En el año 2013, el Ministerio en la convocatoria de programas con fines de interés social con cargo al 0,7% de IRPF introduce por primera vez los programas de *Urgencia social* con una dotación presupuestaria muy importante. Otro indicador muy revelador es el Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD) que es la continuación del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA). Durante los años de la crisis tuvo un impacto enorme y en la actualidad sigue teniendo cierta importancia como vemos en la Tabla 3. Aunque se ve un descenso progresivo sigue existiendo un número muy importante de beneficiarios.

Tabla 3. Evolución Programa FEAD

Años	Personas beneficiarias
2014	2.214.017
2015	1.809.544
2016	1.517.525
2017	1.444.221

Fuente: Boletín sobre Vulnerabilidad social nº 16 Cruz Roja



Si atendemos a las entidades del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) observamos como este impacto asistencial fue de un impacto muy considerable llegando a cambiar la naturaleza de muchos de los programas de estas entidades. Si utilizamos a Cruz Roja Española y Cáritas Española como casos paradigmáticos de este proceso es fácil imaginar lo que supuso en todo el TSAS.

El programa más asistencial de Cruz Roja es el Reparto de alimentos. Si observamos en la Tabla 4 la evolución de los beneficiarios del mismo vemos claramente como ha quedado un número importante de personas en el mismo a pesar de la mejora de la situación económica. Existe un descenso, pero ha quedado un número considerable de personas en ese programa “renacido” en los años de la crisis.

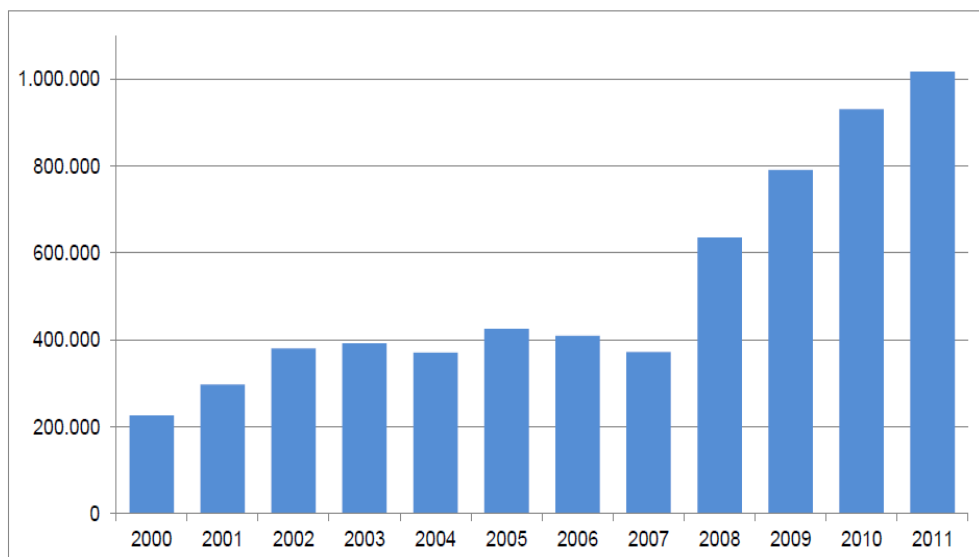
Tabla 4. Cruz Roja Programa de Reparto de alimentos

Año	Personas beneficiarias
2012	1.030.571
2013	1.065.909
2014	1.103.470
2015	843.406
2016	777.152
2017	728.031

Memorias de Cruz Roja

Por otra parte, Cáritas sufrió un impacto muy severo también en los primeros años de la crisis. Como vemos en el Gráfico 1, en cinco años más que duplico las personas atendidas en el programa de Asistencia.

Gráfico 1. Personas atendidas en el Programa de Acogida y Asistencia de Cáritas Española



Fuente: VII Observatorio de la realidad social de Cáritas Española

A partir del año 2011 se inició un ligero descenso de las personas atendidas hasta 2015, año en el cual la bajada de personas fue considerable situándose, según su Memoria, en torno a 800.000 personas. Esto significa niveles superiores al 2008 en el comienzo



de la crisis. Es decir, al igual que en Cruz Roja y en las Políticas públicas, aunque han decrecido el número de beneficiarios, ha permanecido un grupo mayor al punto inicial, antes del 2009, en los programas asistenciales.

La situación social, las políticas de austeridad y el imaginario crisis produjo una clara *asistencialización* de las Políticas sociales. Desde la práctica profesional los directores de centros de servicios sociales denunciaban la *asistencialización* de los Servicios Sociales desde “la proliferación y diversidad de ayudas para paliar carencias materiales (vivienda, energía, alimentos...) convierten a los servicios sociales en oficinas de cheking social para clasificar a los ciudadanos” (García et col, 2017: 4). También desde la investigación social se ha desvelado este giro evidente de las Políticas sociales (García Roca, 2012) poniendo a los Servicios sociales en “pie de emergencia”. Este giro ha sido más evidente en las Corporaciones locales.

Es evidente que la situación social ha mejorado con respecto a los años de la crisis. Pero no es menos cierto, que nuestro Estado sigue estando atravesada por una fragilidad social estructural (Tabla 5) con una clara tendencia al *empobrecimiento de la pobreza* (Mora, 2019). Si atendemos a los indicadores de severidad de la pobreza nos encontramos con una sociedad que se está olvidando de una parte importante de sus conciudadanos. La Fundación Foessa (2018) en su último informe de la colección *Análisis y perspectivas*, se acercaba a la realidad de nuestra sociedad con la metáfora de *sociedad desligada*. No solo muestran los análisis e investigaciones una estructural debilidad, sino que manifiestan una ruptura o fractura social importante. Dicho en términos coloquiales podríamos decir que un vagón del tren se ha desprendido del cuerpo y cae en picado por una pendiente que parece no tener final.

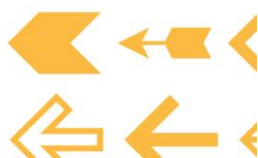
Tabla 5. Indicadores vulnerabilidad estructural % (2017)

Tasa de pobreza	21,6
Hogares sin ingresos	3,2
Pobreza consistente (pobreza relativa +privación material)	8,8
Hogares con dificultades para llegar a fin de mes	25,2
Tasa de pobreza y/o exclusión social (AROPE)	26,6
% de población con privación material severa	5,1
Personas en exclusión social	18,8

Fuente: Fuente: INE, Observatorio social de la Caixa (2018) y Fundación Foessa (2018).

Elaboración propia.

Es muy expresiva de esta situación la comparación de los datos actuales de exclusión social con los existentes en 2007, porque acentúa la visión de esta fractura social. “Más de diez años después del inicio de la crisis y cuatro años desde el punto de inflexión, observamos (Tabla 1) cómo hemos recuperado niveles de integración plena semejantes a los años anteriores al estallido de la crisis. En 2007 estábamos en el 49% y ahora en el 48,4%. Sin embargo, la exclusión social, especialmente la severa, sigue siendo superior a la situación de partida (2007). 4,1 millones de personas permanecen en una situación de exclusión severa, reduciéndose tan solo en 924 mil personas desde 2013, e incrementándose en 1,2 millones desde 2007” (Foessa, 2008:14). Es decir, aunque la situación social ha mejorado, desde el punto de vista social, sigue existiendo una situación social que mantendría la necesidad de unas Políticas asistenciales intensas y extensas.



Seguramente esta realidad ha sido y es una constante en la historia de los Servicios Sociales que sigue manteniendo un enlace con la clásica beneficencia (Aguilar, 2010) con mayor o menor expresión dependiendo del momento social y político. Ahora bien, lo que estamos viviendo es una nueva argumentación sobre esta realidad. Estamos girando de un imaginario anclado en la asistencia (beneficencia) con connotaciones muy negativas, a otro enraizado en el humanitarismo que posee connotaciones positivas. Sin embargo, puede tener acciones y omisiones muy parecidas.

Un ejemplo claro y nítido se observa en las políticas migratorias o en los programas de emergencia social que han girado su objetivo de la integración a la emergencia humanitaria. El ideal humanitario ha desplazado a los ideales de desarrollo. Las políticas sociales han sucumbido a la estructura del *humanitarismo como ideología* que a fuerza de humanitarismo (emergencia) ha perdido el peso de la humanidad (Integración/Derechos Humanos).

Cambio en el Imaginario social

El concepto de imaginario social, siguiendo a Taylor (2006: cap 2), trata de acotar la forma en que personas corrientes imaginan como funciona su entorno social y plantean una mirada descriptiva y prescriptiva al mismo tiempo. Analiza y valora al unísono. Los imaginarios no tienen que ser la “verdad”, en el sentido de realidad contrastada desde las diversas disciplinas, pero sí que son soporte de prácticas sociales más allá de su constatación de veracidad. La mayoría de las prácticas sociales no se expresan en grandes teorías, sino que se sustenta sobre relatos, imágenes y experiencias compartidas. Por otro lado, el imaginario social es compartido por amplios grupos de personas en la sociedad. Por ello el imaginario social es una concepción colectiva que describe el mundo. El imaginario social representa los marcos valorativos de nuestras acciones y percepciones. En cierta medida acota un espacio moral en el que jerarquizamos y ponderamos prácticas sociales e institucionales ¹.

Pues bien, de manera cautelosa el ideal humanitario, necesario e imprescindible, ha colonizado al ámbito de las Políticas sociales. De la misma manera que colonizó el imaginario de la Cooperación al desarrollo, también lo está realizando con el de las Políticas sociales. Si observamos la Tabla 6 podemos observar algunas características de la Acción humanitaria que contrastan con las Políticas sociales (y también con la Cooperación al Desarrollo). Hoy podemos afirmar que nuestras Políticas sociales son definidas más a corto plazo, buscando “paliar el sufrimiento” más que en remover causas, definidas desde una aséptica “neutralidad” política y centradas en el principio humanitario de la atención asistencial más que en remover causas desde los derechos sociales.

Cómo advierten las mismas organizaciones humanitarias, “se usa lo humanitario de modo incorrecto, a nuestro juicio, cuando se convierte en la salida fácil a situaciones que requerirían de actuaciones de otro tipo” (MSF, 2017: 6). En el mismo informe, añadían, estamos asistiendo a “una banalización e instrumentalización de lo humanitario (...) abusando de la terminología humanitaria cuando se adjetivan como “humanitarias”

¹ Para una profundización de los imaginarios sociales en Políticas sociales (Mora,2008)

situaciones de crisis que son sociales, económicas y políticas que, como mucho, pueden tener algunas consecuencias de carácter humanitario” (MSF, 2017: 5-6).

Tabla 6. Característica Cooperación al Desarrollo, Acción Humanitaria y Políticas sociales

	Cooperación al Desarrollo	Acción Humanitaria	Políticas sociales
Objetivo	Desarrollo equitativo de los pueblos	Salvar vidas y paliar el sufrimiento	Integración social
Temporalidad	Largo plazo	Corto plazo	Medio/largo plazo
Valores	Derechos Humanos	Principios humanitarios	Derechos sociales
Incidencia Política	Activa	Principio de neutralidad	Institucional/activa
Política comunicativa	sensibilizadora	impacto	informativa

Elaboración propia

Como bien dice Raich (2002) hemos reducido los derechos humanos al derecho a la vida (yo añadiría que, además, el derecho a la vida lo hemos reducido al derecho a la supervivencia), y el humanitarismo se ha convertido en un sustituto de la política y la justicia. Creo que esta estructura del humanitarismo como ideología ha acampado también en nuestras políticas de intervención social (Mora,2012). Hemos cambiado el tiempo de la intervención ensalzando el instante sobre el proceso. De los objetivos de la integración, inserción, o cualquier otro nombre que la historia nos ha regalado, hemos pasado a fortalecer la supervivencia digna. De intentar salvaguardar la intimidad de las personas y evitar el sensacionalismo estamos en la era *selfie* de la intervención. En definitiva, nos hemos ido separando de la situación de las personas excluidas cayendo en un sentimentalismo sin piedad (Maiso) o en una compasión inocua que, tarde o temprano, nos conducirá, por falta de ideales sólidos, a un agotamiento emotivo que hará borrar los pocos rostros que resuenen en nuestros adentros. A fuerza de humanitarismo hemos perdido el peso de la humanidad.

Bibliografía

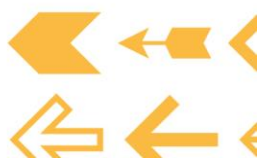
Aguilar, M (2010). La huella de la beneficencia pública en los servicios sociales modernos en España. Zerbitzuan, 48, 9-16

Fundación Foessa,(2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Cáritas-Foessa

Fundación Foessa,(2018) *Análisis y perspectivas 2018: Exclusión Estructural e Integración Social*, Madrid: Cáritas-Foessa

García, G; Barriga, L; Ramírez, J.M; Zubiría, A; Velasco, L; Izquierdo, A. (2017). Índice DEC. Madrid: Asociación Estatal de Directoras y gerentes de Servicios Sociales (en línea) <https://observatorioinclusion.files.wordpress.com/2017/12/indice-dec-2017.pdf>

García Roca, J. (2012). Reinención de la exclusión en tiempos de crisis. Madrid: Fundación Foessa



Lorenzo, K. (2016). Metáforas para entender la crisis (y no volver a repetirla). Madrid: PPC.

Médicos Sin fronteras (MSF) (2017) La acción humanitaria en 2016–2017: usos, abusos y desusos del humanitarismo en el escenario internacional (en línea) <https://www.msf.es/sites/default/files/attachments/iecahinforme2017.pdf>

Mora, S. (2008) Transformaciones en el imaginario social del modelo de bienestar. Hacia una nueva identidad moral, Documentación social. 151, 65-82

- (2012) Las encrucijadas de la intervención social. Documentación social, 164, 141-158

- (2019). La condición social en España: olvidos y silencios. Razón y Fe. 1438 (279), 145-156

Raich, J (2002). La evolución ética de la idea humanitaria. Cuadernos para el debate. 18. Madrid: Médicos sin fronteras (en línea) <https://www.msf.es/actualidad/publicaciones?document=3511>

Taylor, C. (2006) Imaginarios sociales modernos. Barcelona: Paidós

