

La **lucha** contra la pobreza y la exclusión social **en Portugal**

Experiencias del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza



Oficina Internacional del Trabajo

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA
Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN PORTUGAL



El programa global Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (conocido por la sigla en inglés STEP) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) interviene en dos esferas temáticas interdependientes: la extensión de la protección social a los excluidos y los enfoques integrados de inclusión social.

STEP apoya la concepción y difusión de sistemas innovadores para extender la protección social a las poblaciones excluidas, en particular, las de la economía informal. Esencialmente, se ocupa de sistemas basados en la participación y organización de los excluidos. Asimismo, STEP contribuye a consolidar los vínculos entre estos sistemas y los demás mecanismos de protección social. De esta forma, apoya el establecimiento de sistemas nacionales de protección social coherentes, basados en los valores de eficacia, equidad y solidaridad.

La acción de STEP se desarrolla en el área de la protección social y se inserta en el marco más amplio de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. También obra por una mejor comprensión de los fenómenos de exclusión social y, en el plano metodológico, por la consolidación de enfoques integrados cuyo objetivo es reducir este problema. Además de atender particularmente a la articulación entre el nivel local y el nivel nacional, STEP contribuye a tareas y programas internacionales.

La labor de STEP abarca diversos tipos de actividades: realización de estudios e investigaciones; producción de herramientas metodológicas y documentos de referencia; formación; ejecución de proyectos en el terreno; apoyo técnico a la formulación y aplicación de políticas, y fomento del trabajo en red entre los actores.

La acción del Programa se sitúa en el Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social de la OIT y, en particular, en la Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos.

Programa Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza

Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social

Oficina Internacional del Trabajo

4, route des Morillons

CH-1211 Ginebra 22

Suiza

Tel. (+41 22) 799 6544

Fax (+41 22) 799 6644

Correo electrónico: step@ilo.org

Sitio en la red: <http://www.ilo.org/step>

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN PORTUGAL

Experiencias del Programa Nacional
de Lucha contra la Pobreza

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2004

Primera edición 2004

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del Protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT

La lucha contra la pobreza y la exclusión social en Portugal. Experiencias del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza

Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Programa Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza, 2003

ISBN 92-2-313584-2

Fotografía de tapa © Marion Kaplan

Original portugués: *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza* (ISBN 92-2-813584-0), Ginebra, 2003. Publicado también en inglés: *The fight against poverty and social exclusion in Portugal. Experiences from the National Programme of Fight Against Poverty* (ISBN 92-2-113584-5), Ginebra, 2004.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También se pueden solicitar catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Prefacio del Ministro de Seguridad Social y Trabajo de Portugal

La evolución de las últimas décadas trajo consigo dos nuevos fenómenos sociales en todo el mundo, generando otras realidades en las sociedades contemporáneas y confiriéndoles características muy propias de estos nuevos tiempos.

La economía a escala mundial, las tendencias de los mercados mundiales, las evoluciones constatadas en el mercado de trabajo y las recientes corrientes migratorias gestaron cambios sociales, dieron lugar a nuevos fenómenos y acrecentaron la complejidad de otros que ya existían. Paralelamente, esa complejidad del panorama social que se vive, ha dado lugar a que se debatan y analicen nuevos enfoques en esta materia.

En ese contexto, la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la precariedad constituyen retos nacionales, europeos y mundiales. A tales efectos, en una sociedad cada vez más universal, se impone corregir asimetrías y promover la inclusión social no sólo a través del Estado, sino también de la sociedad civil y, de preferencia, mediante la participación directa de la gente, logrando que se involucre y asuma la responsabilidad que le corresponde en la consecución de las políticas sociales, al tiempo que se le dota de autonomía y se promueve la respectiva inserción. Más que en un Estado del bienestar, hoy vivimos en una época de sociedad del bienestar, por lo que es primordial que todo el mundo tome conciencia de sus responsabilidades sociales y las comparta. Se trata de un derecho social de todos y de un deber de cada uno.

Llevar a cabo un estudio que incida en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en Portugal y aborde los principales elementos de referencia y sus peculiaridades no es sólo una tarea noble y compleja sino también un elemento esencial para el diagnóstico de la situación social de nuestro país.

La importancia de un estudio de esa índole reside igualmente en el hecho de que contribuya de manera decisiva a poner en relieve las causas de los problemas sociales más graves y que, en función de esto último, se convierta en un aporte a la formulación de políticas sociales más adecuadas y, sobre todo, más justas.

El presente estudio también tiene el mérito de sentar una base fundamental para evaluar la eficacia de las políticas sociales en curso. Aún hoy, y para que la justicia social llegue a ser realidad, esta tarea tiene que completarse, esencialmente, con la planificación de nuevas estrategias y la actualización de políticas que tengan en cuenta los nuevos fenómenos inductores.

A través de un estudio como éste, se presta un verdadero servicio público que contribuye a la información, aclaración y esclarecimiento de los diversos interlocutores sociales. A pesar de la transversalidad de la materia tratada, en el presente estudio no se descuida la complejidad ni la índole multidimensional que caracteriza la pobreza en nuestros días porque, a la vez, se promueve una cultura social más activa, enriquecida por los derechos y los consiguientes deberes, y se subraya la acuciante necesidad de contar con una amplia coordinación, tanto a nivel inter-institucional como de las distintas políticas sectoriales.

Tras este examen, es fundamental reconocer su aporte y asumir los problemas que plantea, analizarlos e iniciar reformas que promuevan la solidaridad, fomenten la equidad y cimienten la cohesión social.

António Bagão Félix

Prefacio del Director General de la OIT

La pobreza y la exclusión social no han desaparecido de la faz de la tierra y en muchos países se amplían y se profundizan. Ello afecta a toda la humanidad que no puede ni debe cerrar los ojos ante tantos millones de personas que viven en la extrema precariedad, se encuentran al margen de los circuitos de consumo y de producción, no tienen un trabajo decente y no pueden participar en la vida económica, social, política y cultural.

Por esto hay que redoblar los esfuerzos para combatir estas graves y urgentes situaciones, poniendo las condiciones para una distribución más equitativa de los recursos a escala mundial, para mejorar las condiciones de vida, para extender los derechos de los ciudadanos, para eliminar la discriminación y el racismo. En el mundo laboral, hay que conseguir mejorar las condiciones que permiten que el trabajo sea más decente.

La Organización Internacional del Trabajo, que desde sus inicios combate por mejorar el mundo del trabajo y la justicia social, se siente profundamente comprometida con todos los que en cada rincón del mundo luchan no sólo contra una pobreza material sino también a favor de una inclusión social, política y cultural. Sus esfuerzos históricos y actuales en pro de mejorar las relaciones de trabajo, el marco normativo, el diálogo social y la protección social, se articulan con una específica voluntad de afrontar la exclusión social. Dicha voluntad se plasma en un conjunto de actividades entre las cuales cabe destacar el Programa STEP (Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza) del Sector de la Protección Social y de la actual Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos. En esta labor, es preciso que los gobiernos y la administración pública pongan en su agenda la lucha contra la pobreza y la exclusión para que todos los actores, las organizaciones de empleadores, los sindicatos y el mundo asociativo se comprometan en su reducción. Igualmente, es necesario analizar y responder mejor a las necesidades de los colectivos y de las personas que encuentran mayores dificultades para incorporarse a los circuitos económicos (mujeres, trabajadores migrantes, desempleados, trabajadores de la economía informal, víctimas del tráfico ilegal, personas afectadas por el sida, discapacitados, jóvenes, ancianos, y los pueblos indígenas y tribales). Todos ellos demandan que, sobre la base de rigurosos análisis, sus necesidades se liguen de manera concreta con las propuestas que se ponen en el tapete de las decisiones políticas.

Desde el inicio del Programa STEP, la OIT ha encontrado en el Gobierno de Portugal una voluntad de colaboración que se extiende hacia los países africanos

de lengua portuguesa, y que ahora se redobla con una nueva fase expresada en esta publicación.

En el conjunto de los países, y aún en los de la Unión Europea, Portugal ha iluminado con luz propia el panorama de la lucha contra la exclusión social. Portugal ha recorrido un largo camino para salir de una situación difícil en el ámbito de la pobreza y por ello es más destacable su capacidad de poner en marcha diferentes programas que tratan de afrontarla. Este libro informa de algunos de ellos, destacando su Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza, y presentando un conjunto de experiencias inspiradas en los principios del partenariado, la integralidad, la localización de la actuación y la participación de los afectados, y orientadas a prevenir, limitar y erradicar la exclusión social.

Estas tareas nos incumben a todos. Es un ámbito en el que todos podemos aprender de los esfuerzos que se hacen a través del mundo. Este es el anhelo que preside la publicación de este libro, al que otros seguirán, como instrumentos que la OIT y su Programa STEP ponen al servicio del ineludible objetivo de combatir la exclusión social.

Juan Somavia

Indice

Lista de siglas	xiii
Introducción general	1
PARTE I – Marco teórico e histórico	
Introducción	7
Capítulo 1 – Pobreza y exclusión social en las sociedades contemporáneas – Conceptos y contextualización	9
1.1. Pobreza y exclusión social en el mundo y en Europa en las últimas décadas – Un cambio de actitud	9
1.2. Los conceptos de pobreza y exclusión social desde su origen a la evolución reciente – Planteamientos principales	15
1.3. Factores y causas de pobreza y exclusión social	21
1.4. Principales formas, procesos e incidencias	26
Capítulo 2 – La evolución de la sociedad portuguesa y las manifestaciones de pobreza y exclusión social en Portugal en las décadas de 1970 y 1980	31
2.1. Reajustes en la sociedad portuguesa tras el 25 de abril de 1974 y principales consecuencias sociales hasta mediados de los años 80	31
2.2. El proceso de crecimiento económico en el contexto de la integración en la CEE, en la segunda mitad de la década de 1980	35
2.3. Pobreza y exclusión social en Portugal en los años 80 – Peculiaridades ..	37
Capítulo 3 – Primeras respuestas de las políticas sociales a los problemas de pobreza y exclusión social en Portugal (principios de la década de 1990) ...	39
3.1. La creación tardía del Estado del bienestar en Portugal (mediados de los años 70)	39
3.2. Orientaciones y programas comunitarios de lucha contra la pobreza y la exclusión social en los años 80 y su impacto en Portugal – Referencia a los Programas Europeos de Lucha contra la Pobreza (PELCP)	42
PARTE II – El Programa Nacional de Lucha Contra la Pobreza (PNLCP) de Portugal – Origen y pautas de evolución	
Introducción	53
Capítulo 4 – La creación del PNLCP	55
4.1. El legado de los PELCP y los primeros propósitos y medidas – Principales factores de creación del PNLCP	55

4.2. Objetivos y principios metodológicos fundamentales	57
4.3. Principales actores y destinatarios	62
4.4. Modelos de organización y funcionamiento	63
Capítulo 5 – Análisis global de la evolución del PNLCP de 1990 a nuestros días	67
5.1. Principales factores de evolución socioeconómica y peculiaridades de la pobreza y la exclusión social en Portugal en la década de 1990	67
5.2. Modificaciones de la concepción y la lógica de organización y aplicación del PNLCP en los años 90	77

PARTE III – Analisis de algunas experiencias concretas del PNLCP – Estudios de caso

Introducción	85
Capítulo 6 – Proyecto integral de desarrollo del Municipio de Espinho	89
6.1. Origen y contexto geográfico y social	89
6.2. Objetivos y principios de acción	91
6.3. Etapas e intervenciones principales	93
6.4. Opciones metodológicas y condiciones de realización	96
6.5. Principales resultados obtenidos	100
6.6. Perspectivas una vez terminado el proyecto	101
Capítulo 7 – Proyecto de Serra da Aboboreira	103
7.1. Origen y contexto geográfico y social	103
7.2. Objetivos y principios de acción	104
7.3. Etapas e intervenciones principales	105
7.4. Opciones metodológicas y condiciones de realización	108
7.5. Principales resultados obtenidos	111
7.6. Perspectivas una vez terminado el proyecto	113
Capítulo 8 – Proyecto de educación para el desarrollo de São Torcato	115
8.1. Origen y contexto geográfico y social	115
8.2. Objetivos y principios de acción	117
8.3. Etapas e intervenciones principales	118
8.4. Opciones metodológicas y condiciones de realización	120
8.5. Principales resultados obtenidos	123
8.6. Perspectivas una vez terminado el proyecto	124
Capítulo 9 – Proyecto de Quinta do Mocho: Desarrollar, Acoger y Reactivar (DAR)	127
9.1. Origen y contexto geográfico y social	127
9.2. Objetivos y principios de acción	130
9.3. Etapas e intervenciones principales	131
9.4. Opciones metodológicas y condiciones de realización	134
9.5. Principales resultados obtenidos	137
9.6. Perspectivas una vez terminado el proyecto	138

Capítulo 10 – Proyecto de Almada: Raíces de un futuro de éxito	139
10.1. Origen y contexto geográfico y social	139
10.2. Objetivos y principios de acción	142
10.3. Etapas e intervenciones principales	143
10.4. Opciones metodológicas y condiciones de realización	147
10.5. Principales resultados obtenidos	153
10.6. Perspectivas una vez terminado el proyecto	154
Capítulo 11 – Proyecto de intervención comunitaria del Municipio de Reguengos de Monsaraz	155
11.1. Origen y contexto geográfico y social	155
11.2. Objetivos y principios de acción	157
11.3. Etapas e intervenciones principales	158
11.4. Opciones metodológicas y condiciones de realización	161
11.5. Principales resultados obtenidos	164
11.6. Perspectivas una vez terminado el proyecto	166
PARTE IV – Análisis de las principales enseñanzas, conclusiones y propuestas	
Introducción	169
Capítulo 12 – Principales enseñanzas y propuestas del PNLCP	171
12.1. Principales enseñanzas (panorama general)	171
12.2. Conceptos y dimensiones de la pobreza y la exclusión social	176
12.3. Conceptos y prácticas de integración social	177
12.4. Enfoque desde una perspectiva de desarrollo	179
12.5. Principales opciones metodológicas	181
12.6. Función de los técnicos y estructura organizativa	186
12.7. Políticas públicas de repercusión social	187
12.8. Conclusiones finales y condiciones de transferibilidad	191
Bibliografía	195
ANEXOS	
Anexo I – Legislación relativa al Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza Resolución del Consejo de Ministros núm. 8/90 Resol. 122/MISSAS/96	201
Anexo 2 – Lista de proyectos de lucha contra la pobreza (Enero de 1996 – diciembre de 2001) Lista de proyectos de la región norte	211
Lista de proyectos de la región sur	216

Lista de siglas

ADCE	Asociación de Desarrollo del Municipio de Espinho
ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunitario de Amarante
AELC	Asociación Europea de Libre Cambio
ANEFA	Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (Agencia Nacional de Educación y Formación de Adultos)
ATL	Actividades de tiempo libre
CAIC	Centro de Apoyo Infantil Comunitario
CEE	Comunidad Económica Europea
CESIS	Centro de Estudos para a Intervenção Social (Centro de Estudios para la Intervención Social)
CIES (ISCTE)	Centro de Investigação e Estudos Sociológicos (Centro de Investigación y Estudios Sociológicos)
CIRIEC	Centro Internacional de Investigación e Informação sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa
CLA	Comisión local de seguimiento
CLAS	Consejo local de acción social
CRSS	Centro Regional de la Seguridad Social
CSF	Comisión social de la <i>freguesia</i>
DAR	Proyecto Desarrollar, Acoger y Reactivar
EAPN	Red Europea contra la Pobreza
ECU	Unidad de Cuenta Europea
EE.UU.	Estados Unidos de América
EUROSTAT	Oficina Estadística de las Comunidades Europeas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSE	Fondo Social Europeo
IDS	Instituto para o Desenvolvimento Social (Instituto de Desarrollo Social)
IED	Inversión extranjera directa
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional (Instituto de Empleo y Formación Profesional)
ILE	Iniciativa local de empleo
IMG	Ingreso mínimo garantizado
INE	Instituto Nacional de Estatística (Instituto Nacional de Estadística)

INTEGRAR	Programa de inserción de grupos sociales desfavorecidos, cofinanciado por el Fondo Social Europeo
INTERREG	Programa de inserción y apoyo a la reactivación socioeconómica de las regiones fronterizas, de la Unión Europea
IPSS	Institución privada de solidaridad social
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Instituto Superior de Ciencias del Trabajo y la Empresa)
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (Relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural, iniciativa comunitaria de la UE)
MEPAT	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (Ministerio de Equipamiento, Planeamiento y Administración Territorial)
MESS	Ministério do Emprego e da Segurança Social (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)
MQE	Ministério para a Qualificação e o Emprego (Ministerio de Calificación y Empleo)
MTS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade (Ministerio de Trabajo y Solidaridad)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODI	Operación de desarrollo integral
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAII	Programa de apoyo integral a ancianos
PALOP	Países africanos de lengua oficial portuguesa
PDR	Plan de desarrollo regional
PEDAP	Programa específico para el desarrollo de la agricultura portuguesa
PEDIP	Programa específico para el desarrollo de la industria portuguesa
PELCP	Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza
PER	Programa especial de reinserción
Ph.D.	Philosophiae doctor (Doctor en filosofía)
PIA	Plan integral de Almada
PIB	Producto interno bruto
PIC	Proyecto de intervención comunitaria del Municipio de Reguengos de Monsaraz
PISACA	Proyecto de intervención social articulada del Municipio de Almada
PNAI	Plan Nacional de Acción para la Inclusión
PNDES	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (2000-2006)
PNE	Plan Nacional de Empleo
PNLCP	Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

LISTA DE SIGLAS

PPA	Paridad del poder adquisitivo
PROACT	Unidad de Investigación y Apoyo Técnico al Desarrollo Local, la Valorización del Medio Ambiente y la Lucha contra la Exclusión Social
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Demócrata
STEP	Programa Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza
TEIP	Territorios educativos de intervención prioritaria
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIVA	Unidad de inserción en la vida activa
YOUTHSTART	Iniciativa comunitaria de la UE a favor del empleo de los jóvenes

Introducción general

Actualmente, la lucha contra la pobreza y la exclusión social forma parte de los imperativos de la humanidad, no sólo para salvaguardar su futuro sino también para conservar el medio ambiente, luchar contra el terrorismo y los diversos fundamentalismos, instaurar la paz, erradicar las nuevas enfermedades infecciosas, utilizar correctamente los códigos genéticos, desarrollar nuevas tecnologías que respondan a sus problemas más urgentes, controlar el crecimiento demográfico y definir las condiciones de la competencia mundial.

También forma parte de las preocupaciones y los programas de muchas organizaciones internacionales y, en particular, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En el presente estudio se intenta describir y analizar la experiencia portuguesa en ese ámbito por considerar que su planteamiento, puesta en práctica y resultados son de innegable interés y que, a partir de lo que enseña, puede contribuir a:

- conferir mayor pertinencia y eficacia a las políticas y programas de lucha contra la exclusión social y la pobreza, principalmente en Europa, pero también en otras partes del mundo;
- encontrar elementos de respuesta en cuanto a las metodologías y estrategias a adoptar para reducir la pobreza y la exclusión social en otros países, y
- detectar un conjunto de principios y formas de abordar los problemas y de actuar, que pueda aplicarse en diferentes contextos.

Por lo tanto, este documento se dirige a diversos destinatarios, pero esencialmente a:

- quienes toman decisiones y se ocupan de formular y aplicar políticas y programas en las esferas mencionadas;
- peritos, especialistas e investigadores que intervienen en la concepción y aplicación de esas políticas y programas;
- técnicos y agentes de intervención en esos campos, y
- estudiosos que se interesan por este tema.

En función de esos objetivos, el trabajo se dividió en cuatro partes.

En la primera se describe el marco teórico e histórico de la creación del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza (PNLCP) de Portugal, reseñando:

- la sensibilización creciente por este tema en el mundo, Europa y Portugal, así como el surgimiento del marco teórico en el que se definen conceptos y modelos explicativos de la pobreza y la exclusión social (Capítulo 1);

- la evolución de la sociedad portuguesa, durante las dos décadas anteriores a la creación del PNLCP y las principales manifestaciones de pobreza y exclusión social que le dieron origen (Capítulo 2);
- los primeros intentos de abordar los problemas antes del nacimiento de dicho programa, principalmente, en lo que se refiere a la aplicación en Portugal de las directivas comunitarias, relativas a los programas europeos de lucha contra la pobreza (Capítulo 3).

La segunda parte versa concretamente sobre el PNLCP, creado en Portugal en 1990, y allí se explica:

- la filosofía y el modelo iniciales según distintos aspectos de su concepción, aplicación y organización (Capítulo 4), y
- la evolución de la sociedad portuguesa en el decenio de 1990, así como las consiguientes adaptaciones del PNLCP a las nuevas realidades (Capítulo 5).

En la tercera parte se analizan las experiencias concretas de seis proyectos apoyados por el PNLCP (capítulos 6 a 11), y se describen las opciones metodológicas y algunos resultados.

Por último, en la cuarta parte, se intenta reflexionar acerca de los resultados y enseñanzas del PNLCP y algunos de sus proyectos, para llegar a formular conclusiones y sugerencias (Capítulo 12) que pueden resultar útiles en otros contextos y experiencias de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En resumen, se han tratado de esbozar los marcos teórico e histórico de la existencia de los problemas de pobreza y exclusión social (Parte I) que, en Portugal, llevaron a establecer un programa concreto para hacerles frente y minimizarlos, junto con medidas de política social y otros programas (Parte II), dando ejemplos de su aplicación mediante el estudio de seis casos (Parte III), lo que ha permitido sistematizar algunas reflexiones finales, de carácter conclusivo e interrogativo que, tal vez, se puedan utilizar en otros contextos (Parte IV).

Dicho esto, cabe señalar que no se ha pretendido hacer una evaluación del PNLCP sino identificar e ilustrar sus principios metodológicos y estrategias de aplicación, a partir del análisis de proyectos concretos, cuyas enseñanzas puedan servir de referencia en otros países y situaciones.

Por otro lado, aunque se denomine Programa de Lucha contra la **Pobreza**, en su análisis y comprensión se debe tomar como referencia la relación entre los dos conceptos utilizados a lo largo del presente trabajo, es decir, **pobreza** y **exclusión social**; el primero se sitúa a nivel de la falta de acceso a recursos fundamentales de la vida en sociedad y el segundo, a nivel de la ruptura de los vínculos sociales que sustentan la cohesión social (véase Capítulo 1).

Esta doble referencia, y la interacción entre los dos conceptos, ha sido la opción metodológica aplicada a lo largo de todo este trabajo, aunque en la mayoría de los casos, el análisis haya privilegiado el fenómeno de la pobreza. Esto último obedece a que hace muy poco que estos dos conceptos se han desligado uno de

otro – por lo que casi todos los estudios existentes aún inciden únicamente en el primero de esos conceptos – y a que en los proyectos se constató la misma tendencia en las acciones llevadas a cabo.

Aun así, se ha juzgado oportuno utilizar esa doble referencia, porque, al menos a nivel teórico va ganando terreno, y porque, de esa forma, se entenderán mejor las reflexiones finales como se verá sobre todo en el Capítulo 12.

La realización de este trabajo sobre la experiencia portuguesa ha implicado adoptar las diversas metodologías que se indican a continuación:

- investigación bibliográfica y de diversos informes, en lo que respecta al Capítulo 1;
- utilización de técnicas de análisis documental y de recolección y análisis de datos estadísticos convencionales, particularmente, en los capítulos 2, 3, 4 y 5, y
- recurso a entrevistas semidirigidas y la observación participativa, que sustentan los capítulos 6 a 11 según una lógica (más intensiva) de estudios de caso.

El presente estudio se realizó en el ámbito del Programa STEP de la OIT. La organización de las tareas necesarias para llevarlo a cabo movilizó a un equipo de PROACT – Unidad de Investigación y Apoyo Técnico al Desarrollo Local, la Valorización del Medio Ambiente y la Lucha contra la Exclusión Social, integrado por:

- Amélia Bastos – Economista,
- Ana Rita Monteiro – Economista,
- Isabel Rodrigues – Socióloga,
- Susana Neves – Socióloga,
- Susana Sousa – Socióloga,
- Teresa Pinto Correia, y
- Rogério Roque Amaro – Economista, coordinador del trabajo y redactor del informe.

Además, se contó con la colaboración de un grupo de especialistas de varias regiones del país, integrado por:

- José Portela – Sociólogo (región norte),
- Pedro Hespanha – Sociólogo (región centro),
- José Manuel Henriques – Economista (Lisboa y Valle do Tejo), y
- Marcos Olímpio dos Santos – Sociólogo (región sur).

El presente trabajo, fruto de la investigación y reflexión del citado equipo de PROACT, también contó con los importantes aportes y sugerencias tanto del Comité de Dirección del Programa STEP, integrado por especialistas de la OIT, como del Ministerio de Seguridad Social y Trabajo de Portugal.

Parte I

MARCO TEORICO E HISTORICO

Introducción

Esta primera parte del trabajo tiene por objeto situar el contexto en las dos décadas que precedieron la creación del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza (PNLCP) de Portugal, tanto en lo que se refiere al debate teórico sobre pobreza y exclusión social como a la evolución socioeconómica del país.

De hecho, para entender los factores que intervinieron en la creación de dicho programa, es importante comenzar por situar la pertinencia de los temas de pobreza y exclusión social en el mundo actual y la creciente sensibilización acerca de los mismos en los círculos políticos, los medios académicos y la sociedad en general.

Pobreza y exclusión social forman parte de las grandes preocupaciones actuales de la humanidad y de sus desafíos de futuro, y han dejado de considerarse situaciones anómalas y secundarias. Abordarlas en cuanto problemas estructurales de las sociedades contemporáneas (tanto de los denominados países subdesarrollados como de los desarrollados) ha obligado a ahondar en los respectivos conceptos y sus modelos de interpretación, relacionando causas, formas y efectos de una nueva manera. Ese es el enfoque que, en grandes líneas y desde una perspectiva introductoria, se trata de describir en el **Capítulo 1**, junto con las aplicaciones posibles para la discusión en Portugal.

Por otro lado, también se ha considerado importante situar la evolución de la sociedad portuguesa en los años 70 y 80, es decir, en las dos décadas anteriores a la creación del PNLCP en 1990.

En este análisis se enumeran los principales cambios operados tras la Revolución del 25 de abril de 1974 (y las consiguientes expectativas), así como las modificaciones registradas en la segunda mitad de la década de 1980, en el ámbito de la adhesión de Portugal, en 1986, al proyecto de la Unión Europea.

A la luz de esa evolución marcada por esos dos *tempos* (la Revolución de 1974 y la incorporación de Portugal en la entonces Comunidad Europea), y por los nuevos contextos mundiales, condicionados por la crisis económica que se desencadenó entre finales de los años 60 y principios de los 70, se puede, entonces, caracterizar las manifestaciones de pobreza y exclusión social que los estudios llevados a cabo en Portugal en aquella época permitieron analizar de forma sistemática e innovadora.

Esos son los parámetros que delimitan el **Capítulo 2**.

Por último, en esta parte también se ha intentado mostrar la fragilidad de las respuestas sociales organizadas en Portugal frente a sus problemas de pobreza y exclusión social, haciendo hincapié en la inexistencia de un Estado del bienestar en el país durante el llamado período «salazarista», es decir, hasta 1974, o más concretamente, hasta finales de la década de 1960, cuando después de más de

30 años de «consulado», el primer ministro fue reemplazado por razones de salud, por Marcello Caetano.

La tardía aparición del Estado del bienestar en Portugal (años 70 en adelante), en un contexto donde por todas partes aparecían síntomas de una crisis ideológica y financiera que lo socavarían, condicionó hasta hace muy poco la aplicación de respuestas a los diversos problemas sociales del país.

Un viraje importante se dio con la adhesión de Portugal a la Comunidad Europea, a través de una búsqueda de respuestas más adecuadas a los problemas, que ya se habían identificado y analizado, siendo la aplicación en el país de los programas europeos de lucha contra la pobreza un marco importante de esa evolución, incluso por la influencia que llegaron a ejercer en la filosofía y el modelo adoptados en 1990 por el PNLCP.

Estas son las cuestiones que se tratan en el **Capítulo 3**.

Capítulo 1 – Pobreza y exclusión social en las sociedades contemporáneas – Conceptos y contextualización

1.1. Pobreza y exclusión social en el mundo y en Europa en las últimas décadas – Un cambio de actitud

Durante mucho tiempo, la atención de políticos y teóricos no se focalizó en la pobreza porque, considerada una «anomalía» de la evolución normal de la sociedad moderna, no requería intervenciones sistemáticas por parte de la sociedad en su conjunto, principalmente del Estado, ni teorías concretas.

En realidad, se daba por sentado que el crecimiento económico – asociado, y muchas veces confundido, con el concepto de desarrollo, imagen de marca y uno de los logros atribuidos a las sociedades industriales de los dos últimos siglos – traería aparejada, inevitable y automáticamente, la reducción de la pobreza porque multiplicaba las oportunidades de creación de empleo, consumo y riqueza.

Al respecto, se estimaba que la pobreza era una falta de riqueza con sus consiguientes **privaciones** y que, en condiciones normales, desaparecería gracias al crecimiento económico, o bien, se paliaría puntualmente mediante acciones compensatorias de tipo asistencialista, destinadas a los más pobres.

De ahí que se pensara, que los países denominados ricos estaban exentos de ese «problema» o que, por lo menos, habían logrado reducirlo a niveles «civilizados», mediante sus procesos de desarrollo; entonces, la pobreza se convirtió en la imagen de marca de los países subdesarrollados.

De hecho, sabido es que, desgraciadamente, la pobreza es una de las mayores lacras estructurales de los países subdesarrollados, donde la deshumanización y la pauperización no cesan de agudizarse en forma indescriptible.

Ahora bien, a partir del momento en que esos países imitaran el (buen) ejemplo de los países más ricos, el problema podía erradicarse mediante un crecimiento económico, basado en la industrialización.

Sin embargo, lo ocurrido en las últimas décadas (sobre todo de mediados de los 70 para acá) ha desmentido patéticamente esos auténticos mitos.

Diversos informes de organizaciones internacionales – entre otros, Banco Mundial, Comisión Europea, FAO, OCDE, OIT, OMS, PNUD y UNICEF – al igual que numerosos estudios y obras científicas publicados por ese entonces, traducen un malestar creciente, asociado a la constatación de que en las últimas

décadas, los problemas de pobreza y exclusión se agravaron, no sólo debido a la persistencia y agudización de las formas tradicionales, sino también a la aparición de otras modalidades y manifestaciones, a lo que se añade el aumento de las desigualdades entre países, clases sociales e individuos (véase Cuadro 1.1.).

En lo que se refiere a la lucha contra el hambre, el analfabetismo, la mortalidad infantil, las enfermedades endémicas, la baja esperanza de vida al nacer, la falta de agua potable, saneamiento básico y condiciones de habitabilidad, la desertificación, el deterioro del medio ambiente, etc., lo que se ha logrado hasta ahora no es más que una pequeña gota en el «océano», habida cuenta de la gravedad de los problemas que quedan por resolver y de la aparición constante de otros que son causa y consecuencia de tensiones y conflictos étnicos, genocidios y desplazamientos masivos de población, para citar sólo algunos.

El Cuadro 1.1. muestra que cuando hubo algunas mejoras y crecimiento económico, las tasas de pobreza¹ siguieron siendo altas, principalmente, en los países que se ha dado en llamar subdesarrollados.

Hoy en día, ni siquiera los países denominados ricos están exentos de esos problemas.

Muchos de los informes citados, en particular los de la OCDE y la Unión Europea, demuestran que en esos países, los focos de pobreza, en lugar de desaparecer, habían aumentado, a raíz de la desigualdad social y de ingresos; que estaban surgiendo otras situaciones (sobre todo en lo que respectaba a niños, desempleados de larga duración; jubilados y pensionistas, madres solas, personas con bajo nivel de escolarización, y minorías étnicas); que una de sus manifestaciones más patentes era el aumento del número de personas «sin hogar» (característica de las grandes ciudades) y que las situaciones de exclusión social, aun sin pobreza evidente, se estaban agravando en el caso de ancianos, niños y jóvenes sin atención familiar.

Por ende, no es de extrañar que en los últimos años, la pobreza y la exclusión social se hayan convertido en uno de los temas que, al parecer, más preocupa a altos funcionarios de organismos internacionales y gobernantes de diversos países, así como a investigadores de esa problemática, técnicos y quienes intervienen en el terreno con el propósito de combatir o minimizar esas situaciones. Pobreza y exclusión social pasaron a formar parte de los programas de políticas nacionales e internacionales, así como del orden del día de varias reuniones y cumbres internacionales (denominadas de alto nivel) en las que se intentó encontrar estrategias comunes para abordar las grandes preocupaciones actuales de nuestro planeta: riesgos y amenazas ambientales; inseguridad; desempleo; explosión (e implosión) demográfica; conflictos armados; terrorismo; gestión de los recursos estratégicos y, por supuesto, pobreza y exclusión social.

Citemos como ejemplo la Conferencia sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, en la cual se plantearon muchas preocupaciones y surgieron

¹ Puesto que hay varias definiciones de «tasa de pobreza», cabe señalar que aquí se entiende por tal, el porcentaje de individuos que viven con menos de un dólar por día.

Cuadro 1.1. Aumento de las diferencias entre ricos y pobres desde el comienzo del siglo XIX

Las desigualdades mundiales han estado aumentando constantemente durante casi dos siglos. Un análisis de las tendencias de largo plazo de la distribución del ingreso mundial (entre países) indica que la distancia entre el país más rico y el país más pobre era de alrededor de tres a uno en 1820, 11 a 1 en 1913, 35 a 1 en 1950, 44 a 1 en 1973 y 72 a 1 en 1992. Es más sorprendente todavía que los británicos tenían en 1820 un ingreso que era de alrededor de seis veces superior al de los etíopes en 1992.

Estas tendencias ocultan el hecho de que muchos países han alcanzado a los más adelantados. El Japón, por ejemplo, tenía apenas el 20% del ingreso de los Estados Unidos en 1950, y el 90% en 1992. Europa meridional ha seguido una tendencia semejante, con el 26% del ingreso de los Estados Unidos en 1950 y el 53% en 1992. El ingreso de algunos Estados árabes también ha experimentado un gran aumento.

Países más ricos y más pobres, 1820-1992

PIB per capita (en dólares EE.UU. 1990)

Más ricos

1820	1900	1992
Reino Unido 1.756	Reino Unido 4.593	Estados Unidos 21.558
Países Bajos 1.561	Nueva Zelandia 4.320	Suiza 21.036
Australia 1.528	Australia 4.299	Japón 19.425
Austria 1.295	Estados Unidos 4.096	Alemania 19.351
Bélgica 1.291	Bélgica 3.652	Dinamarca 18.293

Más pobres

1820	1900	1992
Indonesia 614	Myanmar 647	Myanmar 748
India 531	India 625	Bangladesh 720
Bangladesh 531	Bangladesh 581	Tanzania 601
Pakistán 531	Egipto 509	Rep. Dem. del Congo 353
China 523	Ghana 462	Etiopía 300

Fuente: Maddison, 1995

Citado en: PNUD – *Informe sobre desarrollo humano 1999* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.) pág. 38.

Cuadro 1.2. Tasas de pobreza (en %) por región^a

Región	1987	1998 ^b
Asia oriental y el Pacífico	26,6	15,3
Europa y Asia central	0,2	5,1
América Latina y el Caribe	15,3	15,6
Oriente Medio y norte de África	4,3	1,9
Asia meridional	44,9	40,0
África subsahariana	46,6	46,3
Total	28,3	24,0

^a En este cuadro la «tasa de pobreza» se define, en términos absolutos, como el porcentaje de individuos que viven con menos de un dólar por día. ^b Estimación.

Fuente: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo/Banco Mundial 2001. *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001 – Lucha contra la pobreza, Panorama general* (Washington, D.C., Estados Unidos). Cuadro modificado por los autores.

orientaciones que todavía sirven de referencia para tratar estos problemas, ya sea en el plano nacional o en el internacional.

Ahora bien, tal como pasó en otras conferencias (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, 1992; Población y Desarrollo, El Cairo, 1994; IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, 1995 en la que se trató el tema Mujer y Desarrollo, y Asentamientos Humanos, Estambul, 1996) las acciones y los resultados quedaron a la zaga de intenciones y declaraciones.

Aun así, en comparación al desconocimiento y la pasividad de las décadas anteriores, algo cambió y, actualmente, el problema de la pobreza y la exclusión social forma parte de las situaciones que se consideran más injustas e intolerables, y una de las mayores amenazas para la paz y el desarrollo del mundo, porque es evidente que guarda relación, por ejemplo, con el terrorismo y los fundamentalismos que lo sustentan.

Por lo tanto, no es de extrañar que la Asamblea General de la ONU haya proclamado el primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006).

Al respecto, cabe señalar la interesante iniciativa del Banco Mundial que, durante la preparación de su informe anual de 2000-2001, decidió dar voz a los pobres para que describieran y explicaran sus propias experiencias, recogiendo 60.000 testimonios en 73 países².

De todo lo antedicho, se desprende que en los albores del siglo XXI, la erradicación de la pobreza y la lucha contra la exclusión social sean dos de los retos principales para el desarrollo y los derechos humanos, ya que no es posible seguir «conviviendo» con un cuadro como el que se cuantifica a continuación:

Unos 800 millones de personas padecen hambre e inseguridad alimentaria, y unos 1.200 millones viven con menos de un dólar diario (PPA en dólares de 1993). Incluso en los países industrializados hay unos 8 millones de personas desnutridas. Tan solo en Estados Unidos, unos 40 millones de personas no disponen de seguro de salud, y uno de cada cinco habitantes es analfabeto funcional³.

Tras el despertar de la atención a estos problemas, se sintió la necesidad de ahondar en el estudio de las manifestaciones de la pobreza, principalmente, aquellas que surgían como novedad (desconocidas hasta entonces); entonces, a varios niveles, se multiplicaron los informes, estudios e investigaciones sobre el tema.

² Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo/Banco Mundial 2001. *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001 – Lucha contra la pobreza, Panorama general* (Washington D.C., Estados Unidos).

—. 2000. *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escucha?* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.).

—. 2002. *La voz de los pobres: Clamando por el Cambio* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.).

—. 2002. *La voz de los pobres: Desde muchas Tierras* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.).

—. Véase también el sitio web: <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/voices>

³ Fuente: PNUD 2000. *Informe sobre Desarrollo Humano* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.). Fragmento redactado por los autores.

Cuadro 1.3. Tasas de pobreza (%) en la Unión Europea en 1994^a

	Hogares	Individuos
Dinamarca	8	6
Bélgica	12	16
Países Bajos	13	16
Luxemburgo	14	15
Alemania	15	16
Austria	15	16
Italia	15	18
Francia	18	17
España	20	21
Grecia	23	21
Reino Unido	23	24
Irlanda	25	26
Portugal	26	24

^a Se entiende por «tasa de pobreza», el porcentaje de hogares e individuos cuyo «ingreso mensual medio equivalente» es inferior al 50% del «ingreso mensual medio equivalente» del respectivo país.

Fuentes: EUROSTAT; MEPAT, Secretaria do Estado de Desenvolvimento Regional. 1999. *PNDES (2000-2006) – Diagnóstico Prospectivo* (Lisboa), pág. V-25.

Todo ello permitió ahondar en el conocimiento de situaciones de pobreza, hasta entonces analizadas en forma muy superficial y que, casi siempre, obedecían a ingresos bajos o a la falta de ingresos, lo que contribuyó a que los conceptos se definieran y discutieran con mayor rigor y fundamento (véase punto 1.2.).

Además de constatar que la pobreza y la exclusión social no eran fenómenos propios a los países más pobres exclusivamente, profundizar y definir con mayor precisión los conceptos, gracias a los informes y estudios mencionados, también se logró poner de relieve, la extraordinaria heterogeneidad de las situaciones de pobreza y exclusión social, tanto entre países como dentro de los mismos (véase punto 1.4.), que exigían esquemas de observación y análisis, así como estrategias de intervención y políticas más diversificados.

Por un lado, en los países más pobres predominan las situaciones de escasez de recursos (asociadas al concepto de pobreza), lo que acrecienta la insatisfacción de necesidades básicas (privación) en términos absolutos, y la marginación respecto a niveles de vida mínimos. Ahora bien, a menudo, los lazos comunitarios, que se sustentan en redes de familiares y vecinos, siguen funcionando y evitan la exclusión social absoluta (por lo menos en el entorno «cercano»).

Por el otro, en los países más ricos, la escasez de recursos resulta más evidente en términos relativos (respecto al estilo de vida medio o predominante), a pesar de que en los últimos años, las situaciones de privación absoluta hayan aumentado (como en el caso de las personas sin hogar). En cambio, las situaciones de exclusión social se ven agravadas por la ruptura de los lazos sociales (principalmente en el

caso de ancianos, niños y jóvenes de familias desestructuradas, desempleados de larga duración y minorías étnicas), incluso cuando los otros recursos no escasean.

En la Unión Europea, donde existe cierta tradición de sensibilidad respecto a las cuestiones sociales, se manifestaron algunas preocupaciones acerca de la pobreza y la exclusión social, pero en forma esporádica.

Posteriormente, en 1975, a iniciativa de la Comisión Europea, se creó el primer Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, de carácter experimental, que duró hasta 1980; el segundo abarcó el quinquenio 1984-1989, y el tercero, el quinquenio 1989-1994⁴.

La existencia de estos programas ejerció una influencia decisiva en el planteamiento de estas cuestiones en Portugal, así como en la creación y la filosofía del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza.

En 1994, la situación de la pobreza en la Unión Europea tenía todavía proporciones muy considerables⁵ (véase Cuadro 1.3.).

Aun así, entre 1994 y el 2000, no hubo ninguna otra iniciativa conjunta de la UE en este campo; ello obedeció a varios motivos, pero sobre todo, a la concentración de esfuerzos en otros objetivos (consolidación del mercado único y establecimiento de la unión económica y monetaria mediante la adopción de la moneda única).

No obstante, en ese período hubo algunos programas (entre otros, LEADER, URBAN e INTEGRAR) a través de los cuales se abordaron esas cuestiones aunque tuvieran otros objetivos concretos.

Por otra parte, en algunos países se establecieron programas nacionales de lucha contra la pobreza, como fue el caso de Portugal.

El tema recién fue retomado en 2000, a partir de la Cumbre de Lisboa, y se situó al mismo nivel que el crecimiento económico y el empleo (este último, por su parte, adoptado desde el Tratado de Amsterdam) en cuanto objetivo primordial de la construcción europea, y la cohesión social.

En la Cumbre de Niza (diciembre de 2000), se comenzó a hablar de **inclusión** y se elaboraron planes nacionales a partir de una **estrategia europea** adoptada explícitamente como tal.

Al respecto, cabe señalar que durante el período de la presidencia belga de la UE (segundo semestre del 2001), se desplegó un gran esfuerzo a fin de establecer indicadores más rigurosos de la pobreza y la exclusión social, que tuvieran en cuenta la evolución de los conceptos (véase sección 1.2.).

En este contexto general se insertan los primeros estudios más sistemáticos sobre la pobreza en Portugal, desde mediados de la década de 1980 (véanse secciones 1.2. y 2.3.), así como los primeros proyectos de lucha contra la pobreza, primero en el ámbito del PELCP (sección 3.2.) y luego, del PNLCP (Parte II).

⁴ Véanse capítulos 3 y 4.

⁵ En este caso, se utiliza el concepto de «pobreza relativa», es decir, el conjunto de hogares o individuos que disponen de un «ingreso mensual medio equivalente», que se sitúa por debajo de la «línea de pobreza» y que en estas estadísticas corresponde al 50% del «ingreso mensual medio equivalente» del respectivo país.

1.2. Los conceptos de pobreza y exclusión social desde su origen a la evolución reciente – Planteamientos principales

Por todo lo expuesto en la sección anterior, se entiende que los conceptos de pobreza y exclusión social hayan dado lugar a tantos debates, no sólo entre profesionales de ciencias sociales, sino también entre políticos y técnicos de intervención en estos campos.

Ahora bien, las relaciones que existen entre ambos, así como la creciente complejidad de las corrientes y los factores considerados, han dificultado la definición de sus límites y contenidos.

Tanto en el discurso político como en la propia formulación y evaluación de la política social, estos conceptos suelen confundirse y el concepto de exclusión social ha ido cobrando importancia en detrimento del concepto de pobreza. Con toda probabilidad, ese hecho no es ajeno a la proliferación de nuevas formas de pobreza, principalmente, en el llamado Primer Mundo, ni a la índole más amplia y compleja de la exclusión social.

Aunque sean distintos, la finalidad de ambos conceptos es traducir una serie de desventajas sociales que experimentan algunos individuos respecto a una norma determinada que se define en términos de satisfacción de aquellas necesidades consideradas básicas o en relación con el nivel predominante de bienestar social.

El concepto de pobreza es el de más larga data y, durante mucho tiempo, se asoció a la escasez de ingresos, a la capacidad de consumo (bienestar material) o a ambos, pero en las últimas décadas ha ido evolucionando a medida que se iban conociendo mejor las manifestaciones de pobreza en las sociedades contemporáneas.

Al respecto, se puede hablar de cinco grandes enfoques, agrupados, a su vez, en dos lógicas⁶.

a) Privación material

En este caso se da prioridad al planteamiento de las condiciones materiales de vida, según los dos enfoques que se reseñan a continuación.

a.1.) Enfoque centrado en los ingresos y el consumo

Se trata del enfoque tradicional, desarrollado por la llamada «economía del bienestar»⁷, en el que se define una línea de pobreza, en términos absolutos o

⁶ Véase Banco Mundial 2001.

⁷ Véanse, entre otros:

- LANJOUW, J. 1997. «*Behind the line: demystifying poverty lines*» en *Poverty Reduction – Module 3 Poverty Measurement: Behind and Beyond the Poverty Line* (Nueva York, PNUD).
- LIPTON, M. 1996. *Defining and measuring poverty: conceptual issues* (Nueva York, PNUD).
- RAVALLION, Martin. 1994. *Poverty Comparisons. Fundamentals of Pure and Applied Economics* (Chur, Suiza, Harwood Academic Publishers).

relativos, según un determinado nivel de ingresos, de consumo, o de ambos, y se considera pobres a aquellos cuyo nivel de vida se sitúa por debajo de esa línea.

a.2.) Enfoque centrado en las necesidades humanas básicas

En este caso, se considera que un determinado nivel de necesidades básicas – alimentación, ropa, vivienda, agua potable, saneamiento y educación – es el mínimo necesario para prevenir las enfermedades, la desnutrición y la ignorancia⁸.

Este enfoque se desarrolló principalmente en la década de 1970 y, en relación con lo anterior, permitió aumentar la gama de necesidades básicas que abarca el concepto de bienestar.

b) *Privación social*

Esta lógica pone de relieve la índole social de la pobreza y el consiguiente deterioro de las relaciones sociales; de ahí que se asemeje al concepto de **exclusión social** como se verá más adelante.

Este grupo abarca los tres enfoques que se reseñan a continuación.

b.1.) Enfoque centrado en el concepto de pobreza humana

Desarrollado por el PNUD, sobre todo en sus informes de 1996 y 1997⁹, basados principalmente en los trabajos del economista Amartya Sen¹⁰, utiliza como referencia los conceptos de **capacidad** (lo que podemos hacer) y **funcionamientos** (lo que hacemos).

Según este enfoque, la pobreza es la incapacidad de «vivir una vida larga, saludable y creativa, y de gozar de un nivel decente de vida con libertad, dignidad, respeto de sí mismo y de los demás»¹¹.

b.2.) Enfoque centrado en las consecuencias a nivel de la exclusión social

Adoptado principalmente por el Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT, se basa fundamentalmente en las propuestas del sociólogo Peter

⁸ Véanse, entre otros:

- STREETEN, Paul y colaboradores. 1981. *First Things First. Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries* (Oxford, Oxford University Press).
- STREETEN, Paul. 1984. «Basic Need: some unsettled questions» en *World Development*, 12 (9).

⁹ Véanse:

- PNUD. 1996. *Informe sobre Desarrollo Humano 1996* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.).
- —. 1997. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.).

¹⁰ Véanse, en particular:

- SEN, Amartya. 1984. «Poor, relatively speaking» en *Resources, Values and Development* (Oxford, Basil Blackwell).
- —. 1993. «Capability and well-being» en NUSBAUM; SEN 1993. *The Quality of Life* (Oxford, Clarendon Press).

¹¹ Véase PNUD. 1997, pág. 16.

Townsend¹², quien estima que la pobreza debe considerarse esencialmente como la carencia de recursos necesarios para hacer frente a las condiciones de vida y bienestar difundidas globalmente (estilo de vida predominante) y participar en las actividades sociales y culturales de la sociedad a la cual se pertenece.

De esta manera, el concepto de pobreza se asocia con la discusión de los conceptos de ciudadanía e integración social.

b.3.) Enfoque participativo

Los partidarios de este enfoque entienden que la cuestión fundamental no radica en el contenido del concepto sino más bien en quien lo define y, al respecto, proponen la participación activa de los propios pobres¹³.

Según este enfoque, la pobreza comienza por la imposibilidad de participar, de ahí que el desconocimiento de la propia dignidad y autoestima, así como la falta de seguridad y justicia, tengan más impacto en la participación y en el acceso a la salud y a la vida social, que la falta de ingresos.

El concepto de pobreza se ha ido ampliando y, actualmente, se funda en la falta de **recursos**, considerados desde una perspectiva **multidimensional**, que abarca las esferas económica, social, cultural, política y ambiental.

En esa línea se inserta la definición de pobreza, adoptada por la Unión Europea en 1984:

Se entiende por pobres a aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos materiales, culturales y sociales son tan escasos que quedan excluidos del nivel de vida mínimo, aceptable en el Estado miembro donde viven¹⁴.

Por otro lado, la pobreza puede ser considerada en términos **relativos** (según la definición del umbral de pobreza, establecido en función del estilo de vida predominante en la sociedad) o **absolutos**, cuando dicho estilo no se tiene en cuenta.

También es frecuente utilizar un segundo esquema de análisis de los conceptos de pobreza que se asocia con la forma en que se identifica a la población pobre. De esta manera, se dispone de conceptos subjetivos, cuando la evaluación que hace alguien de sus condiciones de vida respecto a la pobreza se integra en el proceso

¹² Véanse, en particular:

- TOWNSEND, Peter. 1979. *Poverty in United Kingdom* (Londres, Allen Lane).
- —. 1985. «A sociological approach to the measurement of poverty: a re-joinder to professor Amartya Sen», en *Oxford Economic Papers*, núm. 37.

¹³ Véanse, entre otros:

- CHAMBERS, Robert. 1983. *Rural Development – Putting the Last First* (Essex, Longman Scientific and Technical).
- —. 1995. *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?* (Institute for Development Studies, Discussion paper, No. 311).
- IIED (International Institute for Environment and Development). 1992. *Special issue on applications of wealth ranking, Rapid Rural Appraisal*, nota núm. 15.
- SCOONES, I. 1995. «Investigating difference: applications of wealth ranking and household survey approaches among farming household in southern Zimbabwe» en *Development and Change*, vol. 26.

¹⁴ Consejo de la Unión Europea, diciembre de 1984.

de identificación (caso del enfoque participativo), y de conceptos objetivos, cuando no se tiene en cuenta dicha evaluación.

Paralelamente, como ya se vio, la globalización, además de otros factores, trae aparejada la aparición de nuevas formas de manifestación del fenómeno de la pobreza, particularmente palpables en las economías más desarrolladas.

Esta nueva pobreza, que no se limita a la escasez de recursos materiales, se puede traducir por la imposibilidad de participar en el estilo de vida predominante debido a factores como la escolaridad, la edad, la falta de relaciones afectivas y de dominio de las nuevas tecnologías e integración en el vasto mundo de la informática.

Tal como indicado, es en este contexto más amplio que el concepto de **exclusión social** gana terreno respecto a la definición de pobreza y, de hecho, a la propia evolución de esta última.

Exclusión social significa, fundamentalmente, desintegración social en diferentes ámbitos: económico, social, cultural, ambiental y político. Dicha desintegración se traduce por el debilitamiento de los lazos familiares y sociales, y la imposibilidad de participar en la vida comunitaria, e implica lo que Robert Castel califica de «desafiliación» social, es decir, el no-reconocimiento de un lugar en la sociedad¹⁵.

Por consiguiente, el concepto de exclusión social es más amplio que la noción de pobreza y se caracteriza por la falta de varias clases de poder: poder económico, poder de decisión, poder de influencia y poder de participación en la vida comunitaria en pleno ejercicio de los derechos y deberes del ciudadano.

Por otra parte, tiene un marcado carácter relacional, considerando que las relaciones sociales son un componente fundamental del bienestar de la población y que su resquebrajamiento impide participar en la sociedad, lo que equivale a verse privado «de un lugar» respecto a las oportunidades que dicha sociedad ofrece¹⁶.

A pesar de su evolución, los conceptos de pobreza y exclusión social han convergido en cierta forma, y aunque se refieran a enfoques distintos, pueden verificarse de manera conjunta en muchos casos.

O sea, la exclusión social radica fundamentalmente en la pobreza, aunque no se limite a esta: hay pobres que no están excluidos socialmente de sus contextos comunitarios (sobre todo en el medio rural) y hay excluidos (sobre todo en los países ricos) que no son pobres desde el punto de vista material.

La distinción entre los dos conceptos permite enmarcar situaciones relativamente similares de pobreza, pero que se traducen por distintas modalidades o

¹⁵ Véanse:

- CASTEL, Robert. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du Salariat* (París, Fayard).
- —. 2000. «The roads to disaffiliation: insecure work and vulnerable relationships» en *International Journal of Urban and regional Research* (Oxford) vol. 24, núm. 3, págs. 519-535.

¹⁶ Véanse, entre otros:

- BHALLA, A. S.; LAPEYRE, F. 1999. *Poverty and Exclusion in a Global World* (Londres, MacMillan Press).
- XIBERRAS, Martine. 1993. *As Teorias da Exclusão - Para Uma Construção do Desvio* (Lisboa, Instituto Piaget).

niveles de exclusión social (por ejemplo, entre medio rural y medio urbano, entre diferentes contextos culturales, o entre diferentes grupos de edad)¹⁷.

En Portugal, la discusión de estos conceptos se generalizó a partir de mediados de la década de 1980, cuando, tal como se indicara, aparecieron los primeros trabajos sistemáticos sobre pobreza y exclusión social.

De los trabajos pioneros, cabe destacar los de Manuela Silva y Alfredo Bruto da Costa¹⁸, y también señalar, entre otros, los de João Ferreira de Almeida, Luís Capucha, Leonor Ferreira y José Pereirinha¹⁹, en la segunda fase (entrados los años 90).

Además de estos autores, que tanto se citan, cabe señalar que en los 25 últimos años, en Portugal se redactaron más de 200 trabajos sobre los temas de pobreza y exclusión social, entre otros, 10 libros de algún sello editorial, 53 monografías, 63 artículos de revistas científicas, cuatro tesis de doctorado y más de 50 discursos académicos²⁰.

¹⁷ Ahora bien, desde un punto de vista más práctico, habida cuenta de las dificultades que entraña la aplicación del concepto de exclusión social, habitualmente, los indicadores asociados al concepto de pobreza son los más utilizados en numerosos análisis.

¹⁸ Véanse principalmente:

- SILVA, Manuela. 1982. «Crescimento económico e pobreza em Portugal (1950-1974)» en *Análise Social* (Lisboa) vol. XVIII, núms. 72 a 74, págs. 1077-1096.
- —. 1984. «Uma estimativa da pobreza em Portugal em Abril de 1974» en *Cadernos de Ciências Sociais* (Porto) núm. 1, págs. 117-128.
- —. 1989-a. *A Pobreza Infantil em Portugal*, UNICEF.
- —. 1989-b. *Ser Pobre em Lisboa. Conceitos e Questões* (Lisboa, Centro de Reflexão Cristã).
- —. 1991. *Precariedade e Vulnerabilidade Económica. Nova Pobreza em Portugal – Uma Aproximação Empírica* (Lisboa, Centro de Reflexão Cristã).
- —. 1999. «Pobreza e Exclusão Social – a investigação em Portugal nos últimos 25 anos» en CESIS, *Pobreza e Exclusão Social – percurso e perspectivas da investigação em Portugal* (Lisboa) Actas do Seminário, págs. 17-22.
- COSTA, Alfredo Bruto da. 1984. «Conceitos de pobreza» en *Estudos de Economia* (Lisboa) vol. IV, núm. 3, págs. 275-295.
- —. 1991. *Minorias Étnicas Pobres em Lisboa* (Lisboa, Centro de Reflexão Cristã).
- —. 1993. *The Paradox of Poverty, Portugal 1980-1989*, Ph.D Thesis (Reino Unido, University of Bath).
- —. 1998. «Exclusões sociais» en *Cadernos Democráticos* (Lisboa, Gradiva) núm. 2.
- COSTA, A. B. y colaboradores. 1985. *A Pobreza em Portugal* (Lisboa, Cáritas Portuguesa).

¹⁹ Véanse: ALMEIDA, João Ferreira y colaboradores. 1992. *A Exclusão Social – Factores e Tipos de Pobreza em Portugal* (Oeiras, Celta Editora).

- CAPUCHA, Luís y colaboradores. 1998-a. «Pobreza, Exclusão Social e Marginalidades» en VIEGAS José Manuel; COSTA, António Firmino: *Portugal, que Modernidade?* (Oeiras, Celta Editora).
- —. 1998-b. *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental* (Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, CIES).
- FERREIRA, Leonor. 1995. «A Pobreza Infantil em Portugal, 1980/1981 – 1989/1990» en *Estudos de Economia* (Lisboa) vol. XIV, núm. 4, págs. 451-464.
- —. 1997. *Teoria e Metodologia da Medição da Pobreza. Aplicação à situação portuguesa na década de 80*, tesis de doctorado (Lisboa, ISEG-UTL).
- PEREIRINHA, José. 1988. *Inequalities, household income distribution and development in Portugal*, Ph.D Thesis (La Haya, Países Bajos).

²⁰ Véase: SILVA, Manuela. 1999. «Pobreza e Exclusão Social – a investigação em Portugal nos últimos 25 anos» en CESIS, *Pobreza e Exclusão Social – percurso e perspectivas da investigação em Portugal* (Lisboa) Actas do Seminário, págs. 17-22. Véase también: CESIS. 1999. *Pobreza e Exclusão Social na Investigação em Portugal (1975-1999)* (Lisboa, Inventário Bibliográfico).

Por año de publicación, se constata una evolución creciente cuyo pico registra en la primera mitad de la década de 1990²¹:

- 1975-1980 – 0
- 1981-1985 – 2,9%
- 1986-1990 – 6,8%
- 1991-1995 – 50,7%
- 1996-1999 – 37,1%
- Sin fecha – 2,4%

En muchas de estas publicaciones se ha intentado situar la discusión sobre los conceptos de pobreza y exclusión social, acompañando su evolución en términos más generales que antes.

En lo que se refiere al concepto de **pobreza**, se puede decir, que fueron las reflexiones de Manuela Silva y Alfredo Bruto da Costa las que tuvieron mayor influencia en Portugal durante los últimos años, según los lineamientos de las propuestas de Peter Townsend, o sea, la pobreza encarada como una situación de insuficiencia de recursos, desde una perspectiva multidimensional (que incide en todos los planos de la existencia de personas, familias y grupos), que inhibe una verdadera participación en el estilo de vida predominante en la sociedad²².

En cuanto al concepto de **exclusión social**, algunos autores han reconocido claramente la importancia de diferenciarlo del concepto de pobreza, asociándolo a la discusión del concepto de ciudadanía y de los derechos y deberes que conlleva.

Al respecto, el criterio de cohesión social puede ser importante para hacer la distinción entre pobreza y exclusión social:

«Puede haber pobreza sin exclusión social, como ocurría con los pobres del régimen feudal en el cual, los siervos eran pobres, pero formaban parte de una red de relaciones comunitarias o de grupo. Algo semejante puede pasar actualmente con los pobres de las zonas rurales. Por lo tanto, desde la perspectiva expuesta, pobreza y exclusión social son realidades distintas que no siempre coexisten»²³.

De ahí que la noción de exclusión social que surge en Portugal, se vincule principalmente con la existencia de un contexto de referencia, al cual se pertenece o del que se está excluido. Dicho contexto de referencia consta de cinco sistemas básicos: social, económico, institucional, territorial y simbólico²⁴.

Tal como se verá más adelante (partes II, III y IV), estos planteamientos tuvieron una influencia decisiva en la percepción y el enfoque de la pobreza y la exclusión social en los diversos programas y proyectos elaborados en Portugal desde finales de la década de 1980, aunque, por lo general, el término más utilizado fue pobreza.

²¹ Véase SILVA, op. cit., pág.19.

²² Véanse, por ejemplo, SILVA, 1989-b. op. cit., COSTA 1984 y 1993, op. cit.

– Véase también CAPUCHA 1998-a, op. cit.

²³ COSTA 1998, op. cit., pág.10.

²⁴ COSTA 1998, op. cit.

1.3. Factores y causas de pobreza y exclusión social

A raíz del carácter multidimensional y sistémico de la pobreza y la exclusión social, así como de sus diversas manifestaciones, identificar sus causas y aclarar las probables relaciones de causalidad establecidas, es una tarea relativamente compleja. Primordialmente, ambas son producto de la interacción y convergencia de diversas desventajas sociales que, no explicándolas por separado, en conjunto configuran un escenario propicio a la propagación de ambas.

Por lo tanto, es más correcto hablar de factores de pobreza y exclusión social, puesto que las posibles relaciones de causalidad no son lineales. Por eso, el análisis de este punto ha de centrarse fundamentalmente en la definición de una serie de elementos potencialmente asociados a esas situaciones, tratando de aclarar la relación que dichos elementos pueden tener con ellas, principalmente, en el caso portugués. En este análisis se tienen en cuenta tres grupos de factores: i) factores de macronivel (mundiales); ii) factores de nivel intermedio (locales o sectoriales), y iii) factores de micronivel (personales y familiares).

1.3.1. Factores de macronivel (mundiales)

Se consideran factores de macronivel, potencialmente asociados a la pobreza, aquellos que guardan relación con la configuración estructural de la economía mundial y los modelos de desarrollo, organización y funcionamiento de los sistemas económicos y financieros predominantes en el mundo durante un período determinado, así como los consiguientes valores, normas y principios.

Citemos como ejemplo algunos de esos factores.

- Globalización económica y financiera con aumento de la competitividad y la agresividad comercial, y costos sociales y ambientales que no se controlan ni se comparten.
- Modelos de desarrollo de corte economicista, productivista, consumista y cuantitativista que predominan en términos mundiales.
- Dominación etnocéntrica de esos modelos en relación con los países más pobres, lo que acentúa los problemas tradicionales en estos campos.
- Flexibilización y precarización de las relaciones de trabajo, siendo frecuentes las situaciones de desempleo, reducción o falta de ingresos, e inestabilidad social.
- Utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación que tienen efectos negativos de polarización entre quienes se benefician de ellas y quienes no tienen acceso a las mismas (la denominada «brecha digital»).
- Pérdida de eficacia de las intervenciones del Estado providencia, y tendencia a la liberalización de las economías, confiando al mercado la regulación

económica y social (como lo demuestran los programas de ajuste estructural, preconizados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuya aplicación ha dejado cicatrices sociales muy profundas en los países más pobres).

- Deterioro de las condiciones ambientales (desertificación; salinización y contaminación de las capas freáticas; agotamiento de recursos naturales; extinción de especies animales y vegetales; contaminación del aire; aumento de desechos y dificultades de su tratamiento; deficiencia de saneamiento básico, etc.), lo que entraña la precarización de las condiciones de vida, sobre todo, en el caso de las poblaciones más desprotegidas.
- Individualismo creciente, en cuanto a orientación cultural y comportamiento predominante en las sociedades actuales (reforzado por la crisis de las experiencias socialistas), lo que implica, o trae aparejada, la reducción o el desmantelamiento de las redes familiares, comunitarias y sociales de ayuda mutua.
- Otros valores y prejuicios predominantes – incluidos los diversos fanatismos y fundamentalismos de carácter étnico, religioso o político – que propician la marginación y el desprecio de grupos sociales, culturales, étnicos y políticos.
- Políticas públicas de **ámbito nacional** de orientación discriminatoria.

Casi todos estos factores tienen una incidencia genérica, es decir, no son propios de uno u otro país, tal como resulta de su propia índole, a la que se suman las características estructurales de los modelos de desarrollo que predominan en las sociedades industriales (de origen europeo) desde hace dos siglos.

En términos generales, se puede decir que esos modelos oscilaron entre dos paradigmas básicos, radicalmente opuestos, cuyas modalidades fueron cambiando a lo largo de la historia.

- Por un lado, el paradigma del «**capitalismo liberal**», que valoriza la competitividad e incentiva el individualismo, en detrimento de la solidaridad y del espíritu colectivo, lo que da lugar a situaciones de grave injusticia y exclusión social, y por el otro,
- el paradigma del «**socialismo burocrático**», que privilegia el colectivismo e impone la solidaridad, en detrimento de la libertad individual y de la eficiencia, lo que da lugar a la inobservancia de los derechos humanos, basados en el individuo.

Ambos, a su vez, despreciaron las interacciones ecológicas y las condiciones del medio ambiente, atentando contra algunos equilibrios vitales de la naturaleza y poniendo en peligro el futuro de la humanidad.

Directa o indirectamente, todo lo anterior generó situaciones que agudizaron la pobreza y la exclusión social y ambiental, muchas veces en forma acumulativa. Citemos, por ejemplo, la situación de las poblaciones pobres del Africa subsaha-

riana aquejadas por el deterioro a todo nivel – víctimas del hambre y la sequía, tampoco tienen acceso a la salud y la educación, ni disponen de condiciones mínimas de vivienda – y en el caso de Portugal, la situación de los habitantes de barrios marginales y barrios deteriorados de ciudades como Lisboa y Porto, donde escasean recursos tales como: empleo, ingresos, consumo, educación, salud, vivienda y lazos sociales sin olvidar el entorno, aunque en este último caso, se disponga de muchas más condiciones de saneamiento básico y/o de planificación y estética de los barrios.

A este nivel, se sitúan también los factores asociados a las políticas públicas nacionales en la medida en que su acción puede surtir efectos negativos en la pobreza y la exclusión social, cuando esa perspectiva no se tiene debidamente en cuenta y sus resultados son de índole discriminatoria, como puede ocurrir con determinadas políticas de orientación excesivamente economicista.

1.3.2. Factores de nivel intermedio (locales o sectoriales)

Se trata de una serie de factores que, aunque dimanen de políticas de macro-nivel o de elementos culturales predominantes, tienen un impacto más significativo a escala local o sectorial. De hecho, la ubicación geográfica o la posición sectorial pueden atenuar o acentuar su importancia. Citemos algunos ejemplos.

- Actitudes culturales, prejuicios y comportamientos sociales de carácter discriminatorio a escala local: una comunidad que se opone a la presencia de inmigrantes, drogadictos o seropositivos en determinadas instituciones.
- Políticas regionales y locales (entre otras, las de los entes locales) que crean, agudizan o perpetúan situaciones de pobreza y exclusión social: políticas de construcción y modernización urbana que conllevan el desalojo de poblaciones pobres; políticas de realojamiento que crean zonas de exclusión social; decisiones que discriminan a minorías étnicas; falta de decisiones para que no se impida el acceso a los servicios públicos a personas de escasos recursos, etc.
- Prácticas institucionales (de servicios públicos, organizaciones privadas, asociaciones religiosas, etc.) que, por acción u omisión, excluyen a los más débiles (menos reivindicativos o más pasivos) de sus actividades de atención, prestación de servicios, información, etc.
- Culturas locales intransigentes que propician guetos.
- Reestructuraciones sectoriales que conllevan modificaciones considerables de los procesos de producción de determinadas ramas de actividad económica (como fue el caso de la siderurgia, la construcción, los astilleros y la industria automovilística, en los decenios de 1970 y 1980).

Se trata de factores que encuadran a grupos sociales e individuos en su vivencia cotidiana y que, por lo que atañe a los factores de macronivel, pueden filtrarlos, ya sea atenuándolos o amortiguándolos, o bien, amplificándolos o cimentándolos.

En Portugal, en muchos casos, la acción de estos factores se constata en la existencia y/o agudización de situaciones de pobreza y exclusión social (por ejemplo, los residentes de algunos barrios no aceptan a las comunidades gitanas).

No obstante, cabe señalar (véanse partes III y IV) que algunas de las experiencias más innovadoras e interesantes, en términos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, se fundan en el aporte decisivo de factores de este nivel, dentro de una lógica inversa a la mencionada anteriormente, que da lugar a procesos de cambio y **desarrollo local**, por ejemplo, a través de las políticas de los entes locales y de prácticas institucionales, establecidas entre todas las partes interesadas que, a escala local, encuadran y dan viabilidad a estrategias de integración social de grupos desfavorecidos (véase el ejemplo del proyecto de Espinho que se trata en el Capítulo 6).

1.3.3. Factores de micronivel (personales y familiares)

Esta categoría incluye variables tales como: tamaño y situación de la familia; salud; edad; educación; trayectoria y experiencias personales; proyectos de vida; opciones personales; oportunidades aprovechadas y desaprovechadas, etc.

Se trata de una serie de elementos estrechamente interrelacionados cuya importancia, en cuanto factores de pobreza y exclusión social, se hace sentir fundamentalmente en las interacciones de carácter personal y familiar. Citemos algunos ejemplos.

Tamaño y situación de la familia – Indudablemente, la transmisión intergeneracional de la pobreza es una vía privilegiada de perpetuación del fenómeno. La situación de la familia condiciona el futuro de los niños de hogares pobres desde su tierna edad, ya sea a raíz de los recursos materiales disponibles, o bien, de aspectos sociales y culturales que caracterizan algunos modos de vida en situación de pobreza. De ahí la importancia del Estado, las instituciones de ayuda social, las ONG y la comunidad, en cuanto agentes correctores de los ciclos familiares de pobreza y exclusión social.

Salud – El estado de salud influye directamente en el nivel de ingresos, a través de la productividad y los gastos inherentes a la atención médica. Por eso, se puede afirmar que las enfermedades, principalmente las crónicas, pueden provocar empobrecimiento y exclusión social. Asimismo, cabe señalar que la relación entre salud y pobreza puede darse a la inversa porque la escasez de recursos trae aparejada una alimentación deficiente y, por lo general, los pobres sólo disponen de una mínima atención primaria de salud. De hecho, está empíricamente comprobado que los pobres están más expuestos a enfermedades. Por consiguiente, puede darse que la causalidad entre pobreza y enfermedad sea más frecuente que la inversa.

Edad – Los ancianos, en particular aquellos que viven de pensiones de la seguridad social, están particularmente expuestos a la pobreza y la exclusión social. Dado que por su edad, generalmente, tienen necesidad de una mayor atención de

salud, los años pueden funcionar como un mecanismo de vulnerabilidad en esas situaciones, sobre todo, en lo que se refiere a la exclusión social (aislamiento y abandono) en general, y más concretamente, al grado de la misma.

Educación – En la mayoría de la población pobre, los niveles de instrucción y calificación profesional son bajos, lo que supone una desventaja considerable para su integración en el mercado de trabajo. Según resulta, la relación entre educación y pobreza genera un ciclo vicioso: los pobres son pobres porque no pudieron invertir, o invirtieron poco, en sí mismos y, a la vez, disponen de escasos recursos para invertir en formación. Tal como indicado, la modalidad de funcionamiento del mercado de trabajo y la propia globalización ponen en tela de juicio la relación de causalidad entre educación y pobreza. Entonces, es más prudente afirmar que los bajos niveles de escolaridad acentúan la vulnerabilidad a la pobreza y la exclusión social.

Además, determinadas incidencias a lo largo de la vida, que obedecen a decisiones tomadas o impuestas, y algunos percances en la trayectoria personal, pueden dar lugar a situaciones de pobreza y exclusión social, sembrando incertidumbre e inseguridad.

No es raro que personas, cuya vida familiar y profesional es aparentemente estable, se vean atrapadas (cuando ya tienen cierta edad) en espirales de rechazo que les costarán el empleo (despido), la familia (conflictos y desestructuración), la salud (accidentes de trabajo o de tráfico, enfermedades crónicas) y la dignidad, dejándolas en la calle (tales casos existen, por ejemplo, en la ciudad de Lisboa) donde pasan a engrosar las filas de las personas sin hogar.

Resumiendo, se puede decir que la pobreza y la exclusión social están relacionadas con factores:

- a) **ligados a la sociedad** en su conjunto, o del entorno más cercano (macronivel y nivel intermedio), que no ofrece **oportunidades** ni soluciones e impide el acceso a determinados individuos y grupos sociales que, por consiguiente, se ven privados del estilo de vida predominante y/o se encuentran en situación de desvinculación social, y
- b) **ligados a trayectorias personales y familiares concretas** (micronivel), es decir, a la fragilidad y/o el desaprovechamiento de las **capacidades** y las competencias de determinadas personas que, por consiguiente, no disponen de recursos suficientes para participar plenamente en la sociedad.

En el caso de Portugal, el hecho de que en la segunda mitad de la década de 1980, se constatará la importancia de estos factores, así como la influencia de las directivas europeas, dieron lugar a la formulación de nuevas **políticas sociales** (véase Capítulo 5), lo que trajo aparejados el aumento de **oportunidades** en la sociedad portuguesa y la multiplicación de programas y proyectos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, centrados sobre todo en el **fortalecimiento de las capacidades** (*empowerment*) de individuos y grupos sociales (véanse partes II y III).

1.4. Principales formas, procesos e incidencias

Tal como indicado, la pobreza y la exclusión social se manifiestan en forma bastante distinta según la región, la modalidad de la organización socioeconómica, la cultura dominante y el nivel de desarrollo. Además, esas manifestaciones dependen, por un lado, de la manera en que las diferentes categorías sociales sufren los efectos de los procesos y la incidencia de los factores indicados en la sección anterior y, por el otro, de las estrategias que se adoptan para hacerles frente.

De ahí que el análisis de las diversas manifestaciones de la pobreza y la exclusión social en Portugal deba abarcar: a) la identificación de las categorías sociales más vulnerables, y b) la definición de las peculiaridades de los distintos modos de vida en situación de pobreza o exclusión social.

a) Categorías sociales más vulnerables a la pobreza y la exclusión social

A través de varios trabajos que se han hecho en Portugal sobre este tema, se pueden identificar algunos subgrupos de población, particularmente vulnerables a la pobreza y la exclusión social²⁵.

Por lo general, las categorías sociales más vulnerables son las siguientes²⁶:

- campesinos y pequeños agricultores;
- trabajadores agrícolas asalariados;
- trabajadores no calificados con empleos precarios;
- trabajadores de mediana edad despedidos, a raíz de procesos de reestructuración de la producción;
- desempleados, principalmente aquellos de larga duración y con bajo nivel de escolaridad y calificación;
- ancianos jubilados (o no);
- madres solas;
- niños, sobre todo, huérfanos o de familias monoparentales o desestructuradas;
- analfabetos formales o funcionales;
- personas que sufren de enfermedades graves o crónicas que son objeto de estigma social (tuberculosis, sida, hepatitis B, cáncer, etc.);
- personas con deficiencias y discapacidades;
- minorías étnicas;
- desplazados y refugiados.

²⁵ Véase por ejemplo, ALMEIDA y colaboradores 1992; CAPUCHA y colaboradores 1998-a; COSTA y colaboradores 1985; COSTA 1993, y SILVA 1991.

²⁶ Esta lista es prácticamente la misma en todos los países, pero las jerarquías y categorías difieren.

La vulnerabilidad de todas estas categorías no ha sido constante en los últimos 20 años, ya que hubo altibajos (empeoramientos y mejoras) que guardan relación con los diversos factores analizados en la sección 1.3. y como ser verá más adelante (capítulos 2 y 5).

b) Modos de vida en situación de pobreza y exclusión social

Los modos de vida de la población pobre y excluida son muy diversos. Esta diversidad obedece a las estrategias relativas a la pobreza y la exclusión social, la referencia cultural, los tipos y modalidades de consumo predominantes, la categoría social y la actitud respecto al pasado, el presente y el futuro.

A fin de demostrar esa diversidad de modos de vida, en situaciones de pobreza y exclusión social en Portugal, a continuación se resume la tipología establecida por uno de los autores citados, a partir de varios trabajos sobre el tema²⁷.

Dicha tipología abarca los modos de vida siguientes según su característica principal:

- a) transitoriedad
- b) inversión en la movilidad social
- c) doble pertenencia
- d) convivencialidad
- e) restricción
- f) ahorro
- g) pauperización.

A su vez, las características fundamentales de cada uno de ellos se reseñan según las variables:

- categoría social predominante,
- estrategia de vida, y
- actitud respecto al pasado, el presente y el futuro.

a) Transitoriedad

- Nuevos pobres, a raíz de despidos que obedecen a procesos de reestructuración de la producción, la inestabilidad del mercado de trabajo y/o a la desestructuración social y familiar.
- Camuflan la situación de escasez de recursos que les aquejó repentinamente, recurriendo a familiares o allegados.
- Impotentes ante el presente, recuerdan el pasado con nostalgia. El futuro les resulta algo incierto y no tienen una estrategia precisa.

²⁷ Véanse CAPUCHA y colaboradores 1998-a; ALMEIDA y colaboradores 1992.

b) Inversión en la movilidad social

- Trabajadores asalariados con algún nivel de escolarización y calificación, integrados en el mercado laboral, que disponen del ingreso estable más bajo.
- Invierten mucho en los hijos y/o en la apariencia del bienestar hogareño para asemejarse al modelo de vida predominante.
- Viven el presente en forma disciplinada y conforme a las reglas sociales con el propósito de dejar de ser pobres algún día. El pasado es una referencia negativa de la cual se avergüenzan e intentan distanciarse.

c) Doble pertenencia

- Inmigrantes (angoleños, bangladeshíes, caboverdianos, guineanos, paquistaníes, ucranios, o de otros países de Europa oriental, etc.).
- Se proponen acumular recursos suficientes para regresar a su país. Viven una situación de doble pertenencia; por un lado, a su tierra natal, que es su principal referencia cultural y, por el otro, al país de inmigración, donde sienten que mejorarán sus condiciones de vida.
- Viven el presente con bastante incertidumbre debido a la situación de ilegalidad en que suelen encontrarse. Encaran el futuro con esperanza y tienen fuertes vínculos afectivos con el pasado, aun cuando reconocen la escasez de recursos materiales.

d) Convivencialidad

- Habitantes de barrios viejos de los centros urbanos o de hábitat deteriorado, de barrios de viviendas sociales (debido a realojamientos) y determinados grupos étnicos, tales como los gitanos.
- Trabajan casi exclusivamente en la economía informal, sus ingresos son aleatorios y recurren muchas veces a las ayudas sociales, valiéndose de múltiples argucias²⁸.
- Viven intensamente el presente con una sociabilidad exuberante y una cultura de grupo bastante marcada. Desde el punto de vista afectivo, se encuentran ligados al pasado y no se preocupan demasiado por el futuro porque el presente rige su vida.

e) Restricción

- Personas con escasa calificación profesional (principalmente, trabajadores no calificados), desempleados (sobre todo de larga duración), y ancianos pensionistas.

²⁸ Desde 1997, son casi siempre beneficiarios del ingreso mínimo garantizado (IMG).

- Tratan de maximizar la utilidad de sus consumos, dado que disponen de pocos recursos y, por eso, los utilizan con mucho criterio. La supervivencia diaria es su principal objetivo de vida.
- Viven el presente con bastante dificultad, pero con resignación y, en algunos casos, el pasado tiene un carácter negativo. Las dificultades diarias no les dejan espacio para planificar su futuro.

f) Ahorro

- Pequeños agricultores.
- La agricultura de subsistencia que suelen practicar les permite mantener a duras penas el patrimonio que poseen y al cual están firmemente ligados.
- A pesar de estar afectivamente ligados al pasado, porque viven una cultura esencialmente rural, asumen las dificultades del presente con el objetivo de mantener o ampliar un patrimonio que les proporcione y garantice una relativa seguridad en la vejez.

g) Pauperización

- Puede tratarse de cualquier categoría social. Se identifica con la miseria y, por eso, es la peor forma de pobreza y exclusión social. Es más grave en el caso de personas con modos de vida marginales y otros problemas tales como alcoholismo, drogadicción o enfermedades crónicas.
- Viven de la caridad ajena y no tienen una estrategia de vida precisa.
- Son apáticos ante el presente, no tienen lazo alguno con el pasado y ningún proyecto de futuro.

Las diversas iniciativas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Portugal demuestran que, en lo que se refiere a la potenciación de capacidades, tanto de individuos como de grupos, las estrategias a adoptar tienen que ajustarse a cada uno de estos modos de vida.

Globalmente, se puede decir que la definición de un proyecto de vida para el cambio (inserción social) encuentra terreno más fértil en los casos de «inversión en la movilidad social» y «doble pertenencia» y, a veces, en los de «ahorro» y «transitoriedad».

En cambio, las situaciones más difíciles de modificar, contando con el interés y la participación de la propia persona afectada, son las de «convivencialidad», «restricción» y, sobre todo, la de «pauperización».

Capítulo 2 – La evolución de la sociedad portuguesa y las manifestaciones de pobreza y exclusión social en Portugal en las décadas de 1970 y 1980

2.1. Reajustes en la sociedad portuguesa tras el 25 de abril de 1974 y principales consecuencias sociales hasta mediados de los años 80

La revolución del 25 de abril de 1974 causó alteraciones, prácticamente, en todos los niveles de la sociedad portuguesa. Nada volvió a ser igual y, a partir de esa fecha, comenzaron a hacerse sentir en forma más significativa las transformaciones mayores y más rápidas de Portugal, dando inicio al denominado proceso de «modernización» económica, social y política de la sociedad portuguesa, según los modelos predominantes en la Europa de posguerra.

Derrocado el régimen dictatorial, que había durado medio siglo aproximadamente, se implantó la democracia en la sociedad portuguesa, pero a principios de esta nueva fase se puso de manifiesto cierta inestabilidad política, económica y social, inevitable en virtud de los cambios operados entretanto.

Durante este período, también hubo varios resquebrajamientos del sistema económico mundial a raíz de:

- la crisis económica y social que comenzara a finales de la década de 1960;
- los choques petrolíferos de 1973-1974 y 1979-1980, que influyeron en las tasas de cambio e inflación, provocando grandes alteraciones en las opciones energéticas y las estructuras sectoriales de la economía;
- el deterioro del sistema monetario internacional, con la subida de las tasas de interés y la sobrevaluación del dólar;
- el desgaste del modelo de producción fordista que provocó una crisis del empleo y la producción, y transformaciones radicales en las modalidades de trabajo, y
- la pérdida de autonomía de las políticas económicas nacionales, debido a la internacionalización acelerada de los procesos de producción, comercio y finanzas.

La situación económica y social en Portugal, condicionada por estos factores externos y por otros de carácter interno, se agravó a finales de los años 70.

La transición repentina de un modelo dictatorial a un nuevo sistema democrático tuvo consecuencias inmediatas a varios niveles. Una de las primeras guarda

relación con el fin de las guerras de liberación que Portugal libraba en las colonias y que habían requerido la movilización de millares de soldados. Por otro lado, tras la Revolución de 1974, la población activa ya no necesitaba emigrar como solución para conseguir empleo y beneficiar de mejores condiciones de vida, para huir de la guerra colonial impuesta por el antiguo régimen, o por razones políticas.

Además, cuando terminó la guerra colonial y se perdieron las colonias, hubo un movimiento relativamente importante de retorno (precipitado) de familias enteras que tenían toda su vida estructurada en esos territorios y que se vieron obligadas a comenzar casi de cero. Se trataba de aquellos a quienes se dio en llamar «retornados» y que, sobre todo en los años 1975 y 1976, deben haber sido unos 700.000 (aproximadamente 7% de la población portuguesa). En un principio, su integración en la sociedad portuguesa fue sentida como un drama de consecuencias imprevisibles (principalmente, en lo que respectaba al desempleo y las condiciones de supervivencia), pero pocos años después, acabó por lograrse sin grandes sobresaltos y, en algunos casos, incluso con algún éxito y repercusiones positivas en determinadas regiones de Portugal¹.

Después de los años 1974 y 1975, hubo un considerable aumento de población, no sólo por ese movimiento de repatriados, sino también por la desmovilización de los militares y por el regreso de muchos emigrantes, a quienes motivó el final de la guerra colonial y la instauración de un régimen más libre, y en otros casos, el anhelo de poder regresar finalmente a su propia tierra, gracias a los ahorros acumulados, lo que condujo al Estado (por entonces había aún un gobierno provisional) a tomar medidas orientadas a la estabilidad del país, fundamentalmente, en lo que respectaba a la creación de empleo.

La política de nacionalización (determinada por la tendencia socialista del régimen posterior a 1974), asociada a la creación de empleo en la función pública, la reforma agraria en las regiones meridionales de latifundistas (Alentejo), la adopción del sistema contractual en las relaciones de trabajo, la reducción de la jornada laboral, el aumento de la protección social y de salud, la transformación del sistema salarial con la creación de complementos de salario y el establecimiento del salario nacional mínimo fueron algunas de las medidas tomadas por el Estado, inmediatamente después de la Revolución, para mejorar las condiciones de vida en un contexto internacional desfavorable, debido al primer choque petrolífero (1973-1974).

Dentro de una lógica de reafirmación sindical, favorecida por la Revolución, se estableció el derecho a huelga y a la estabilidad del empleo, y se generalizó el pago de vacaciones y aguinaldo en Navidad. La situación de la mujer en el trabajo también experimentó modificaciones, principalmente, en relación con el tan anhelado,

¹ En los 25 últimos años, muchas iniciativas de entes locales, empresas y universidades, sobre todo en las regiones del interior del país (entre otras, Vila Real, Viseu, Castelo Branco y Évora), fueron tomadas por personas de las ex colonias. El impacto de este movimiento de «retornados» en la sociedad portuguesa es un tema de gran interés por sus diversas incidencias que se podría analizar, por ejemplo, comparándolo con lo ocurrido en Francia al inicio de los años 60 con el regreso de los franceses de Argelia (*pieds noirs*) después de la independencia.

libre acceso a todas las profesiones que, después de los acontecimientos de 1974, se garantizó por ley a ambos sexos.

Durante la fase de asimilación de todas estas modificaciones estructurales, e iniciado el proceso de democratización, Portugal seguía debatiéndose entre graves carencias básicas, acentuadas por una crisis económica internacional de proporciones considerables, entre otras, la dependencia de productos alimentarios, energéticos y de equipamiento, el descontrol de las finanzas públicas, la inflación elevada y la necesidad de recurrir a la deuda externa. De ahí que entre los periodos de 1977-1978 y 1983-1985, Portugal se viera obligado a aceptar las condiciones de los programas de estabilidad económica que eran requisito para obtener préstamos externos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Los ciclos de austeridad, producto de los acuerdos concluidos con el FMI, y cuya finalidad era sanear la economía, llevaron a una quiebra de la actividad económica, provocando una disminución de la producción, los ingresos, el consumo interno y la inversión, así como la baja del valor real de los salarios. A raíz de ello, la proporción de los salarios respecto al ingreso disponible de las personas descendió drásticamente entre 1977 y 1979, tras haber experimentado una mejora patente en 1974 y 1975 (véase Gráfico 2.1.).

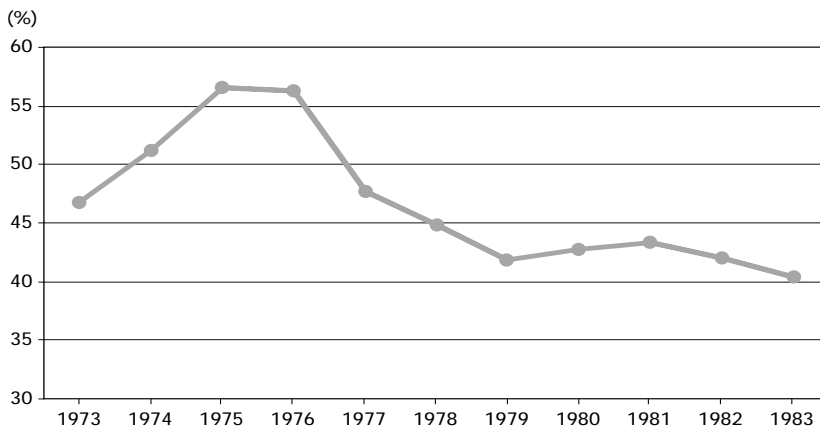
En este contexto, las prestaciones sociales y las transferencias corrientes del Estado (inherentes a la lógica del Estado del bienestar implantado en ese entonces), así como los intereses de los depósitos a largo plazo y las transferencias privadas externas (procedentes, esencialmente, de remesas de emigrantes) cobraron un peso considerable en los ingresos disponibles de los particulares, entre 1973 y 1983, «compensando» la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores².

Estas políticas de carácter coyuntural, que fueron bastante rígidas, estuvieron condicionadas, en el ámbito del primer acuerdo con el FMI, por ciclos de inestabilidad política y electoral que trajeron aparejados el descontrol de la evolución y la reactivación de la economía. Dado que el principal objetivo de dichas políticas era paliar el déficit externo y el déficit público, y que estaban basadas en instrumentos meramente financieros y de corto plazo, no había espacio para formular políticas estructurales y sectoriales a mediano y largo plazo. Cabe señalar, que todo ello se tradujo, entre otros, por la devaluación del escudo, la imposición de un techo salarial y el aumento de los tipos de interés.

En virtud de la austeridad impuesta por esas medidas, la sociedad y el sistema económico experimentaron crisis de reajuste, lo que provocó una recesión a varios niveles. Por ese entonces, diversas industrias comenzaron a declinar, ya fuera por el desgaste de determinado modelo industrial (basado en el acero, el petróleo e industrias como la metalúrgica y la automovilística), por la influencia negativa de la crisis económica internacional, o bien, por el efecto que surtían las medidas de austeridad a corto plazo, impuestas por el FMI.

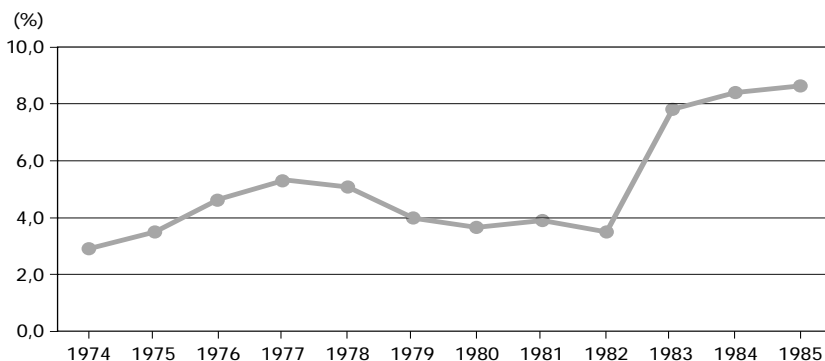
² El peso de las prestaciones sociales y otras transferencias corrientes del Estado pasó de 4,1% en 1963 a 12,1% en 1983, con un pico de 12,8% en 1981.

Gráfico 2.1. Porcentaje del salario en el ingreso disponible de las personas en Portugal (1973-1983)



Fuente: Gráfico preparado a partir de: MATEUS, Augusto. 1985. «25 de Abril, transição política e crise económica: Que desafios dez anos depois?», en *Revista Crítica de Ciências Sociais* (Coimbra) núms. 15-16-17.

Gráfico 2.2. Evolución de la tasa de desempleo en Portugal (1974-1985)



Fuente: Gráfico preparado a partir de: BARRETO, António (organ.). 1996. *Situação Social em Portugal, 1960-1995* (Lisboa, ICS-Universidade de Lisboa).

Por consiguiente, las regiones con mayor implantación industrial, relacionadas con esas industrias, que en algunos casos eran zonas monoindustriales, sufrieron auténticos colapsos económicos y sociales con una merma generalizada de los salarios reales, el cese de pagos o atraso en su tramitación, el aumento de despidos y desempleo, y la agravación de las formas de precarización del empleo (recurso a contratos temporales, subcontratación, trabajo clandestino, trabajo a domicilio, etc.), por todo lo cual, se multiplicaron las situaciones de pobreza y exclusión social. Los casos más graves se dieron en las zonas de industria textil (centro interior), industria del vidrio (centro litoral), metalúrgicas y astilleros (sur de Lisboa).

De ahí que en los primeros años de la década de 1980, el mercado de trabajo registrara altas tasas de desempleo, sobre todo en 1985, cuando la tasa de desempleo ascendió a 8,7% (véase Gráfico 2.2.).

En resumen, se puede decir que durante ese período, tras una primera fase en que se registraron mejoras en algunas esferas, sobre todo para los trabajadores, las condiciones de vida de muchos segmentos de la población empeoraron, principalmente, debido al desempleo, las reestructuraciones industriales, las consecuencias sociales de las políticas de austeridad y la precarización de las modalidades de empleo. Por ese entonces, se empezó a hablar de hambre y situaciones dramáticas, plagadas de dificultades económicas, en regiones como las indicadas, ejemplo de viejas zonas industriales donde las reestructuraciones fueron difíciles, al igual que en la región agrícola del sur (Alentejo), donde la reforma agraria socialista, iniciada en los años 1974-1975, y que posteriormente se invirtió, creó diversas bolsas de pobreza y frustración colectiva.

2.2. El proceso de crecimiento económico en el contexto de la integración en la CEE, en la segunda mitad de la década de 1980

En 1985, cuando Portugal firmó el acuerdo de adhesión a la CEE de entonces, la situación económica de partida arrastraba consigo los reflejos de las políticas de austeridad adoptadas en 1983 y 1984, en el ámbito del segundo acuerdo concluido con el FMI. Por ello, y tal como indicado, todavía en 1984, el crecimiento era bajo, la estructura de producción funcionaba por debajo de su capacidad, la inflación era elevada, los salarios reales se habían congelado, el desempleo era alto y subsistían situaciones sociales graves.

Después de 1985, comenzó la recuperación económica, que puede asociarse a varios factores, entre los cuales, cabe destacar los siguientes:

- a) estabilidad política del gobierno, por primera vez, después de la Revolución de 1974, ya que de 1985 a 1995, el Partido Social Demócrata pudo gobernar solo, durante dos mandatos, pues tuvo mayoría absoluta entre 1987 y 1995;
- b) coyuntura internacional más favorable, baja de los precios del petróleo y otras materias primas, así como de los tipos de interés internacionales, y devaluación del dólar, y
- c) por otro lado, la integración en la CEE trajo aparejada, entre otras transformaciones, la eliminación de diversas barreras en los intercambios comerciales con el exterior y, además, los fondos comunitarios recibidos en ese contexto fueron bastante importantes para impulsar el crecimiento económico. Esas ayudas se tradujeron, entre otros, por un aumento y una mejora de la formación profesional, la puesta en marcha de varias obras públicas de infraestructura y la materialización de numerosos proyectos de inversión.

Cuadro 2.1. Evolución de los índices del PIB per capita en Portugal, entre 1980 y 1985 (1985 = 100)

Año	PIB per capita
1980	97.4
1985	100.0
1988	114.0
1989	120.0
1990	125.4

Fuente: INE. 1992. *Portugal Social – 1985/1990* (Lisboa).

El gobierno en el poder que, como ya se dijo, contaba con una gran estabilidad, promovió una serie de medidas relativas a la liberalización de la economía, la privatización³ y una menor intervención estatal. El mercado de trabajo también fue objeto de la política liberalizadora que se hizo sentir a través de la nueva legislación laboral de 1989 que preveía una mayor flexibilidad de funcionamiento.

Gracias a la reactivación de la economía, el empleo volvió a aumentar, pero de una forma que no implicó un compromiso tan estable entre las empresas y sus trabajadores, es decir, hubo una mayor precarización y flexibilidad de las relaciones laborales. De ahí que la tasa de desempleo pasara de 8,4% en 1986, a 4,7% en 1990, pero en contrapartida, aumentaron las modalidades atípicas⁴ de empleo. Por ejemplo, el porcentaje de contratos temporales en el total de trabajadores asalariados pasó de 15,8% en 1986, a 18% en 1990 (con un pico de 19,2% en 1988).

La progresión de la economía junto con la necesidad de más mano de obra, asociada a una mayor liberalización del mercado de trabajo, generaron un aumento real de los salarios, acrecentando el poder adquisitivo de los particulares. La caída de los precios externos – provocada también, en parte, por el desplome del precio del petróleo y la baja del dólar – fue una de las causas de que la tasa de inflación disminuyera hasta 1987, porque los bienes importados eran más baratos y, por lo tanto, era más fácil adquirirlos.

Por todos esos factores, en ese período, el PIB tuvo valores bastante favorables para el bienestar económico de la población en general, acusando un crecimiento significativo (véase Cuadro 2.1.).

Entonces, se puede decir que, durante la segunda mitad de la década de 1980, la situación socioeconómica mejoró a ojos vista en Portugal, aunque subsistieran bolsas de pobreza y exclusión social, legado de períodos anteriores, que no se beneficiaron de la mencionada mejora en las condiciones **medias** de vida.

³ Esencialmente el sector bancario y las grandes industrias que fueron nacionalizados entre 1974 y 1975.

⁴ Atípicas respecto al modelo fordista de seguridad del empleo, característico de los países capitalistas en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

2.3. Pobreza y exclusión social en Portugal en los años 80 – Peculiaridades

Tal como indicado en la sección 1.2., los primeros estudios *globales* sobre pobreza y exclusión social en Portugal datan de mediados de la década de 1980. El hecho de que surgieran por esas fechas se explica por la conjugación de varios factores, a saber:

- la apertura política, facilitada por la Revolución de 1974, favoreció una mayor sensibilidad respecto a las cuestiones sociales, las desigualdades y las injusticias, legado del régimen político anterior, lo que estimuló y dio viabilidad a investigaciones sobre esas situaciones previas a 1974⁵;
- la agravación de las situaciones de desempleo, pobreza y exclusión social, entre finales de la década de 1970 y la primera mitad de la década de 1980, en determinadas regiones de Portugal (sobre todo en las zonas monoindustriales más afectadas por las reestructuraciones y reconversiones de la producción, y en la zona agrícola y latifundista del sur) debido a los efectos de la crisis económica internacional, las rupturas políticas y económicas en el país después de 1974 y las medidas de austeridad impuestas por el FMI, así como el gran impacto social y mediático que tuvieron, exigieron que dichas situaciones fueran analizadas y explicadas, y que se buscaran soluciones;
- la incorporación de Portugal en la CEE generó una mayor sensibilización respecto a los principios y filosofías de intervención, adoptados a escala europea, en el ámbito de la lucha contra la pobreza (caso del PELCP), lo que estimuló e influyó en la realización de alguno de esos estudios y en la utilización de aquellas referencias teóricas en las que se había profundizado.

Hasta la Revolución de abril de 1974, el fenómeno de la pobreza no tuvo ninguna repercusión a nivel institucional. Aún así, Silva (1984) estima que por las fechas de dicha revolución, el 43% de los portugueses vivía en situación de pobreza (con un umbral de pobreza fijado en 75% del ingreso per capita)⁶.

Las medidas de política social aplicadas en el período posterior a 1974, tales como la introducción del salario mínimo nacional, la mejora generalizada de las condiciones de trabajo, la extensión de las prestaciones de la seguridad social, y el incremento de los equipamientos sociales, deberían haber tenido un impacto positivo en el ámbito de la reducción de la pobreza. Sin embargo, la evolución posterior a 1977, debido a los motivos analizados, invirtió esa tendencia y, por eso, el fenómeno de la pobreza siguió estando muy presente en la sociedad portuguesa de la década de 1980⁷.

⁵ Véanse, por ejemplo, SILVA 1982; SILVA 1984; COSTA y colaboradores 1985.

⁶ Puesto que en esa estimación se utilizó como umbral de pobreza, el valor del 75% del ingreso per capita, es lógico que el porcentaje de población pobre, calculado de esa forma, fuera superior al que resulta de un umbral situado por debajo de ese valor (por ejemplo, el 50%, que luego empezó a utilizarse habitualmente según criterios de la UE).

⁷ Véanse en particular: ALMEIDA y colaboradores 1992; COSTA y colaboradores 1985; COSTA 1993; FERREIRA 1997; PEREIRINHA 1988; SILVA 1989-a , y SILVA 1991.

La incidencia del fenómeno en familias que hasta entonces no habían vivido en situación de pobreza (los «nuevos pobres» que aparecieron en esa época), y su consiguiente agudización hicieron que la pobreza fuera innegablemente visible, tanto a nivel institucional como mediático y comunitario en general. De ahí la necesidad de proceder a un análisis detallado del problema de la pobreza en Portugal, en los años 80, tanto en términos de diagnóstico de la situación como de evaluación de su incidencia e intensidad, identificación de las categorías sociales más vulnerables a ella, cartografía de la pobreza y definición de una serie de factores que, potencialmente, permitieran explicar el problema.

Dejando de lado cuestiones relativas a las metodologías adoptadas, las principales características de la pobreza y la exclusión social⁸ en Portugal, en ese período, pueden resumirse como sigue:

- durante la primera mitad de la década, las situaciones de pobreza y exclusión social se agravan y multiplican por el deterioro de las condiciones socioeconómicas, en un contexto internacional desfavorable; se calcula que en ese entonces, casi 25% de las familias portuguesas vivía en situación de pobreza;
- esas situaciones se hacen sentir particularmente en las regiones agrícolas del sur (Alentejo), el área metropolitana de Lisboa, las regiones monoindustriales en fase de reestructuración, y las regiones rurales periféricas en general;
- la pobreza afecta, en particular, a las personas mayores solas, los pensionistas, los trabajadores agrícolas asalariados, las familias monoparentales (sobre todo las madres solas), las personas con poca instrucción y los desempleados;
- surgen los nuevos pobres, debido a las reestructuraciones industriales y la precarización e inestabilidad del mercado de trabajo (desempleo en alza durante la primera mitad de la década, salarios congelados, bancarrota de empresas, relaciones laborales atípicas, inseguridad del empleo etc.), así como al debilitamiento de los vínculos familiares y sociales;
- las familias de un solo miembro y los hogares de seis o más integrantes fueron las categorías que registraron mayores índices de pobreza, pero a lo largo de la década de 1980, el porcentaje de familias de dos, tres y cuatro miembros aumentó, correlativamente a su importancia creciente en la población total, al contrario de las familias más numerosas, pues la «modernización» de los comportamientos demográficos entrañó su disminución;
- por ese entonces, los modos de vida predominantes entre los pobres correspondían a las categorías sociales más afectadas y eran, principalmente, «restricción», «ahorro» y «transitoriedad»;
- en la segunda mitad de la década, la situación tendió a mejorar porque se disiparon las nubes de la evolución socioeconómica y la coyuntura internacional.

⁸ Ahora bien, por aquel entonces, el concepto de exclusión social no estaba todavía muy elaborado y menos aún, los indicadores de análisis.

Capítulo 3 – Primeras respuestas de las políticas sociales a los problemas de pobreza y exclusión social en Portugal (principios de la década de 1990)

3.1. La creación tardía del Estado del bienestar en Portugal (mediados de los años 70)

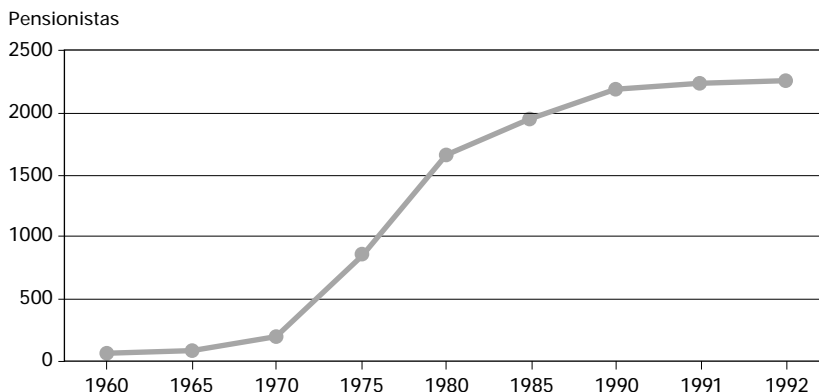
Los factores que condicionaron la tardía aparición de un Estado del bienestar en Portugal están estrechamente relacionados con la situación política y económica vivida durante medio siglo, aproximadamente hasta 1974, en el período del denominado Estado nuevo¹. Hasta la creación, en 1933, del sistema de seguros sociales obligatorios, la protección social se basaba en los sistemas de asistencia pública y el mutualismo, pero, a la vez, había una limitada intervención del Estado en esas esferas.

La asistencia pública y el mutualismo basaban su actuación en una filosofía que dependía en gran medida de iniciativas de voluntariado, ligadas a una lógica caritativa y asistencial de intervención frente a los problemas sociales de entonces. El seguro social obligatorio figuraba en la Constitución de 1933 y fue simultáneo a la aparición del corporativismo como forma de organización del Estado nuevo. El sistema de seguros sociales obligatorios comenzó a funcionar junto a los sistemas anteriores – asistencia pública y mutualismo –, pero aun así, los resultados prácticos de estas medidas fueron limitados. No cubrían a toda la población y se circunscribían a casos de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez, vejez, supervivencia y bolsas sociales de trabajo.

Recién en 1962, se manifestó la necesidad de reformar esas políticas, ya fuera por razones internas del propio sistema de seguridad social de entonces, o bien, por el deterioro resultante del desgaste del régimen dictatorial, que en aquel momento, intentaba promover medidas a fin de garantizar la paz y la estabilidad sociales. Aunque gran parte de la población quedaba al margen de las tímidas políticas sociales, adoptadas en ese entonces (como era el caso de los trabajadores agrícolas y los desempleados), y que las prestaciones sociales tenían un bajo valor económico, de todos modos, la reforma de 1962 tuvo algún significado en la evolución de la seguridad social en Portugal.

¹ A pesar de que en los últimos años (1969-1974) – cuando Marcelo Caetano reemplazó a Salazar en el cargo de primer ministro, después de más de 30 años de dominio «salazarista» – se empezara a utilizar la expresión «Estado social» y se hubieran adoptado algunas medidas de protección social, como se verá más adelante.

Gráfico 3.1. Número de pensionistas de la seguridad social en Portugal, entre 1960 y 1992 (en miles)



Fuente: INE varios años. *Estatísticas da Segurança Social* (Lisboa).

Nuevas etapas importantes fueron diseñadas en el citado período del Estado social (1969-1974), lo que permitió ampliar y aumentar el monto de las prestaciones sociales. En 1974, a raíz de la Revolución y el dismantelamiento de la estructura corporativa del anterior régimen, hubo importantes transformaciones en la seguridad social; esencialmente, una ampliación cada vez mayor de las prestaciones a toda la población y la creación del régimen no contributivo.

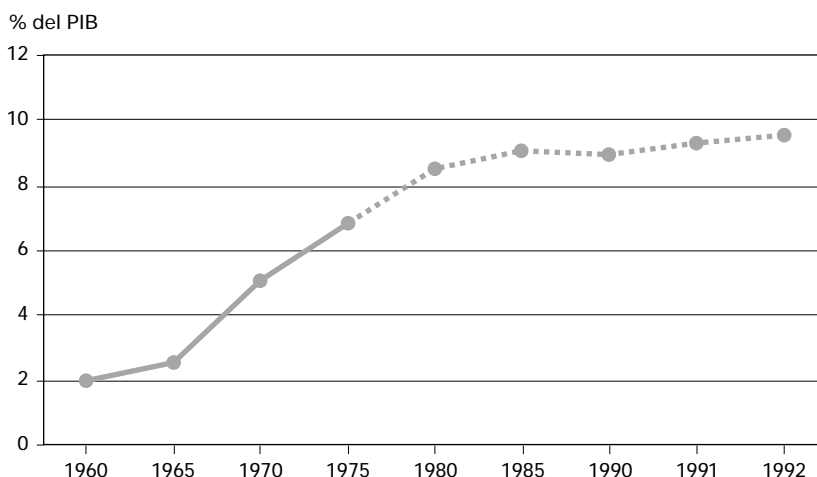
El Gráfico 3.1. ilustra lo anterior con el aumento sin precedentes del número de pensionistas de la seguridad social, entre principios de la década de 1970 y principios de la década de 1990, que registró un crecimiento particularmente notable hasta 1980.

De hecho, tras la Revolución de abril de 1974, se tomaron medidas que hacían falta desde mucho tiempo atrás, relacionadas con el sistema de atención al desempleo y la creación de la pensión social. A nivel estructural, cabe citar algunas medidas, tales como: la creación del salario mínimo nacional; el servicio nacional de salud, accesible a todos los ciudadanos; nuevos regímenes de crédito familiar; la pensión mínima y la pensión social, y la sustitución de los sistemas vigentes por un sistema integral de seguridad social.

La Constitución de 1976 (la primera después de la Revolución) consagró el deber del Estado de responder por el cumplimiento de aquellas políticas sociales que propiciaran la mejora del bienestar social y económico de la población. También se promovió el derecho de participación de las asociaciones sindicales y de otras clases, lo que hasta entonces, con el régimen dictatorial, era casi imposible o se había desvirtuado.

A través de estas importantes medidas políticas, se establece la prestación universal de la seguridad social como un derecho de todos y cada uno de los ciuda-

Gráfico 3.2. Evolución de los gastos de seguridad social en Portugal, entre 1960 y 1992 (en porcentaje del PIB)



Fuente: INE varios años. *Estatísticas da Segurança Social* (Lisboa).

danos, y las políticas sociales se orientan al modelo tradicionalmente denominado Estado del bienestar.

Si se analiza la evolución de los gastos de la seguridad social entre 1960 y 1992, recogidos en el Gráfico 3.2., salta a la vista que el mayor aumento de esos gastos (en porcentaje del PIB) se registra desde finales de la década de 1960 y durante la década de 1970, lo que demuestra la preocupación del Estado por seguir aplicando las políticas sociales y pone de relieve las mejoras que hubo en el período 1969-1980, como ya se indicó.

Por lo tanto, fue en una época de recesión económica, caracterizada por las difíciles condiciones externas y las reestructuraciones internas, que el Estado del bienestar comenzó a desarrollarse verdaderamente en Portugal, contrariamente a lo que pasaba en otros países europeos, donde tal sistema se inició con una coyuntura económica favorable, producto del crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, la segunda mitad de la década de 1970 marcó, en la mayor parte de los demás países desarrollados, el inicio de la crisis (ideológica y presupuestaria) del sistema de Estado del bienestar predominante hasta entonces, sobre todo en Europa occidental, lo que tuvo consecuencias para Portugal, en lo que se refiere a las dificultades de establecer un sistema como tal, a la vez, tan tardío y todavía tan frágil.

La dictadura vivida durante casi medio siglo en Portugal condicionó en forma determinante la formulación de las políticas sociales y la filosofía de intervención, tanto por parte del Estado como de los ciudadanos, que no pudieron hacerse a la

idea de asociarse y luchar por ideales comunes, lo que dificultó que participaran plenamente en la edificación de su ciudadanía.

No obstante, para colmar las lagunas de la actuación estatal, la sociedad mantuvo algunos procesos de autorregulación, a veces oficiales (como en el caso de la iglesia católica, las Misericordias y muchas otras instituciones particulares de solidaridad social), y otras veces informales, sustentadas por la solidaridad de base (en el seno de la familia, la vecindad, la comunidad, etc.) por lo que según algunos autores, se puede hablar de la existencia de una especie de sociedad del bienestar (sustentada en redes de ayuda familiar y comunitaria o de tipo caritativo y religioso) en Portugal, a falta de un régimen de Estado del bienestar, verdadero y completo:

«Todavía, a pesar de tener un débil Estado del bienestar, Portugal cuenta con una 'sociedad providencia' muy rica. Las estructuras familiares y las relaciones de vecindad han proporcionado un potencial de protección y de ayuda mutua, activo y significativo. Las tradiciones portuguesas revelan una preocupación, arraigada históricamente, de atención a los más pobres de la sociedad; prueba de ello, por ejemplo, es la existencia de unas 2.500 instituciones privadas de solidaridad social, que llevan a cabo su actividad con apoyo financiero del Estado»².

3.2. Orientaciones y programas comunitarios de lucha contra la pobreza y la exclusión social en los años 80 y su impacto en Portugal – Referencia a los programas europeos de lucha contra la pobreza (PELCP)

Tal como indicado, la primera iniciativa comunitaria en relación con la pobreza y la exclusión social surgió a mediados de la década de 1970 con el I Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1975-1980), que tuvo un carácter esencialmente orientado a la investigación, probablemente, debido a una cierta «inquietud» que comenzó a surgir a principios de los años 70, frente a lo que se preveía que estaba a punto de ocurrir en las sociedades europeas, y que se había considerado resuelto definitivamente en la década de 1960, gracias al crecimiento económico: la pobreza no había desaparecido y estaban apareciendo nuevas situaciones.

Esta reflexión, acerca de la nueva pobreza, aunque aún no se tradujera en el discurso político oficial, en cierta medida estaba presente en la propia resolución del Consejo de Ministros, en la cual se intentaba hacer aclaraciones entre las nociones de pobreza y de privación, indicando que el propio concepto señalaba claramente a la atención que no se estaba ante un problema de privación sino de insuficiencia

² Véase por ejemplo, AA.VV. 1994. *Pobreza É com Todos: Mudanças Possíveis (balanço de uma experiência)*, Programa Pobreza 3 (Lisboa, Comisión Europea), pág. 17.

de recursos (véase sección 1.2.). Por otro lado, fue la primera vez, que en términos comunitarios, se reconoció que el conocimiento sobre ese problema era insuficiente, lo que justificaba la vertiente de investigación que predominó en ese primer programa.

Denominado «Primer programa de proyectos piloto y estudios piloto para combatir la pobreza», contó con un financiamiento de 20 millones de ECU para sus cinco años de duración, siendo sus objetivos principales «promover la innovación, estimular el debate público, favorecer la estructuración de redes de agentes y desarrollar acciones de información, asociando reflexión y práctica»³.

Su expresión en Portugal fue limitada, pero estuvo asociada con los primeros trabajos de investigación de Alfredo Bruto da Costa y Manuela Silva (véanse secciones 1.2. y 2.3.). Recién en 1986, con la integración de Portugal a la CEE de entonces, se registró una influencia más directa de estas nuevas ideas y principios de actuación, fundamentalmente, en lo que se refiere al II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1984-1989), en el cual Portugal ya participó, contribuyendo también con el nombramiento de una evaluadora nacional.

Este II Programa, adoptado en diciembre de 1984 y llevado a cabo en el quinquenio 1985-1989, que tuvo por título «Acción Comunitaria Específica de Lucha contra la Pobreza», dispuso de un presupuesto de 29 millones de ECU. Previamente, se procedió a recolectar datos estadísticos sobre la pobreza en los países miembros, intercambiar conocimientos, coordinar acciones y establecer procesos de investigación concreta, lo que permitió incluso crear equipos transnacionales para tratar y aplicar nuevos métodos en la lucha contra la pobreza⁴.

En comparación con el primero, este segundo programa tuvo una orientación más práctica y abarcó un gran número de pequeños proyectos de diversa índole en cada país, incluido Portugal, perfectamente localizados y que, sin grandes principios orientadores, apenas procuraban fomentar la innovación. Organizado en torno a los intercambios internacionales de prácticas aplicadas en varios microproyectos de base local que entonces se apoyaban, permitió comprender el concepto de pobreza más allá de la tradicional acepción de carencia material (falta de ingresos), incorporó el concepto de exclusión social en el discurso institucional y, como tal, abrió la vía para proceder a un análisis más profundo de la complejidad de los fenómenos de pobreza y exclusión social mediante la articulación de sus múltiples manifestaciones (materiales, culturales, sociales) y efectos acumulativos⁵.

Prosiguiendo la secuencia de esas dos primeras experiencias, en 1989, se adoptó el III Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (conocido como Pobreza 3)

³ Véase REAP. 1998. *Lutar Contra a Pobreza e a Exclusão na Europa – Guia de Acção e Descrição das Políticas Sociais* (Lisboa, Instituto Piaget), pág. 75.

⁴ Véase REAP, op. cit., pág. 76.

⁵ Véase GROS, Marielle. 1993. «Luta Contra a Exclusão Social: Assistencialismo ou Desenvolvimento Local?» en *Estruturas Sociais e Desenvolvimento, Actas do II Congresso de Sociologia* (Lisboa, Fragmentos), págs. 1003-1004.

Véase también AA.VV. 1994; REAP, op. cit., págs. 75-77.

para el quinquenio 1989-1994, con un presupuesto de 55 millones de ECU. En Pobreza 3 se entendía sobrepasar la fase exploratoria que había caracterizado las dos experiencias anteriores, ampliar el ámbito y, además, establecer estrategias preventivas. Por lo tanto, este programa era más ambicioso que los precedentes, no sólo por los recursos financieros movilizados (casi el triple respecto al primero y el doble respecto al segundo) sino también en lo que respecta a los objetivos previstos que eran, fundamentalmente, tres⁶:

- contribuir a ahondar en el conocimiento y la sensibilización de los temas de pobreza y exclusión social;
- promover la experimentación de nuevas estrategias de lucha contra la pobreza, haciendo hincapié en la innovación de los métodos, las políticas adoptadas y las prácticas modelo, así como estimular el debate sobre las acciones y sus resultados, y
- fundamentar recomendaciones políticas a escala local, regional, nacional y supranacional (europea).

Para cumplir con estos objetivos, en el Programa Pobreza 3, se adoptó, con cabal conocimiento de causa, un esquema conceptual de referencia, basado en tres principios, que se juzgaban «clave y eventuales portadores de contribuciones para la pretendida coherencia de la inversión en un campo que, como fuera reconocido por consenso, entraña una complejidad y extensión crecientes»⁷. Esos principios⁸ eran los siguientes:

- **multidimensionalidad** de los problemas de pobreza y de exclusión social, que «abarcan múltiples ámbitos y una pluralidad de manifestaciones»;
- **partenariado**⁹, es decir, convocar y hacer «converger en el campo de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el conjunto de diversos agentes sociales (hasta entonces disperso y, a veces, sin preparación para hacer frente al problema), y conciliar la pluralidad de intereses, aportes y áreas de influencia sociocultural, económica y política», lo que se traducía en la denominada «socialización de la exclusión», y
- **participación**, que prevé «la inclusión de la población afectada en el proceso de intervención local y que, orientada por nociones y prácticas de solidaridad e igualdad, pretendía ser más que el simple hecho de tomar parte en las iniciativas planeadas».

⁶ Véase en particular: AA.VV. op. cit., págs. 11, 12 y 16; REAP, op. cit., pág. 77.

⁷ Véase AA.VV. op. cit., pág. 16.

⁸ Idem, ibidem.

⁹ Del francés *partenariat*, o del inglés *partnership*. Posteriormente, el término utilizado corrientemente en Portugal será *parceria* (cooperación). A menudo, los dos términos se emplean indistintamente. No obstante, hay quienes los diferencian (véase Parte IV).

Del cruce entre los citados objetivos y principios teóricos, en la práctica nacieron **seis principios metodológicos** que rigieron todo el Programa y fueron decisivos en la delimitación del futuro Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza, de Portugal. Por consiguiente, a continuación se reseña esos seis principios metodológicos:

- a) investigación y acción;
- b) visión social y multidimensional de la pobreza y la exclusión social;
- c) integración de las dimensiones económicas y sociales en el enfoque de estos problemas y definición de políticas y estrategias para combatirlos;
- d) partenariado;
- e) participación, y
- f) valorización del nivel local de proyectos y acciones.

a) En primer lugar, al reconocer que la buena voluntad no basta para resolver los problemas de pobreza y exclusión social, y sin perder su carácter de programa de intervención, Pobreza 3 exigió que la práctica se apoyara en el **conocimiento científico** de la propia pobreza y las formas de abordarla eficazmente.

Se privilegió claramente una filosofía de **investigación y acción**, mediante el acopio y análisis, lo más sistemáticos posible, de conocimientos sobre la índole, la extensión y las causas de este fenómeno que mina las sociedades modernas. Por otro lado, se esperaba que a través de nuevas prácticas, objeto de reflexión y evaluación, se pudieran proponer nuevas políticas y estrategias de intervención alternativas de las que se habían aplicado hasta entonces sin gran resultado.

b) Además, de los documentos oficiales trasunta una preferencia por la adopción del término exclusión social, lo que permite restituir al fenómeno de la pobreza, su carácter relacional. En este sentido, su potencialidad reside en la ruptura con los enfoques más individualistas de los pobres y de la pobreza, lo que, a su vez, permite tomar en consideración los **determinantes sociales de la exclusión social**.

Esta concepción social de la pobreza y la exclusión social del Programa Pobreza 3, dio lugar a una **visión multidimensional** de las mismas, poniendo de relieve sus distintas manifestaciones sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales.

c) Los principios orientadores y las acciones de este programa también destacaron la importancia que se da a superar la concepción reductora del quehacer social que, en términos tradicionales, se traducía por enfocar las situaciones de pobreza y exclusión social meramente a través de la administración de medidas asistenciales que no permitían intervenir realmente en las causas (estructurales) de las situaciones identificadas.

Por eso, también se pretendía **conciliar lo económico y lo social**, tras reconocer la fragilidad e ineficacia de las políticas sociales tradicionales, de corte sectorial y parcial, que, en muchos casos, se limitaban a colmar puntualmente las lagunas

creadas por la evolución de las políticas económicas (en cuyo ámbito no había ninguna corrección de tipo social), solían dirigirse a los menos desfavorecidos (no a los más desfavorecidos), y conllevaban una carga financiera inadmisiblemente, basada en una lógica de subsidios que tendían a perpetuar las situaciones sin emancipar a los excluidos.

Además, debido a la falta de coordinación, dichas políticas sociales acababan por perpetrar las situaciones de exclusión y marginación, mejorando, eventualmente, algunos aspectos fragmentarios de la supervivencia cotidiana de las personas en cuestión. Era contra esta clase de políticas sociales que se pretendía reaccionar, valorando una nueva actitud y nuevos modelos de intervención más articulada, que fomentaran la **integración económica y social** de los excluidos y la adopción de políticas integrales en esos campos.

d) La visión multidimensional de la pobreza y la exclusión social justificaba y exigía la adopción de las consiguientes estrategias, lo que implicaba aceptar la lógica del **partenariado**.

A su vez, esta apuesta (fuerte) por el principio de partenariado implicaba que los proyectos fueran, de hecho, un llamamiento al compromiso entre los diversos interlocutores e instituciones – oficiales o informales, individuales o colectivos – que hasta entonces intervenían en forma compartimentada, cada uno en su respectivo sector (acción social, cultura, educación, economía, empleo, salud, etc.), aunque coincidieran en el campo de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Por lo tanto, según este principio, había que hacer un llamamiento importante a la corresponsabilidad de la sociedad civil y la articulación de estrategias y recursos¹⁰.

e) Por otra parte, se reconocía que la lucha contra la pobreza y la exclusión social no se puede circunscribir a simples medidas que, en lugar de intervenir en las causas y dotar de capacidades de inserción propia, dan lugar a una solidaridad que estigmatiza y crea dependencias institucionales que generan una cultura de fracaso e inferiorización.

Sobre todo, cuando la excesiva burocratización de dichas medidas tiende a incentivar estrategias de escenificación de la pobreza¹¹ y, a la vez, priva a los excluidos de una verdadera participación que les permita forjar su propia existencia (cerceñando, en cierta medida, sus derechos de ciudadanía).

Por el contrario, se defendía «la participación activa de las personas y grupos a quienes se destinaban las intervenciones», así como el «protagonismo activo de

¹⁰ Al respecto, cabe señalar que **no se pretendía** que los proyectos de lucha contra la pobreza, principalmente, mediante la participación de la sociedad civil y los propios interesados, fueran encarados como sustitución del Estado del bienestar. De hecho, mediante la corresponsabilidad de la sociedad civil, tampoco **se pretendía** restringir el papel del Estado central, sino proponer formas de intervención complementarias y flexibles que se ajustaran a los distintos contextos territoriales.

¹¹ La necesidad de lograr que se reconozca su derecho a ser asistida, lleva a la gente en situaciones de ruptura a elaborar estrategias de puesta en escena de la pobreza que proyecten una imagen convincente de su necesidad de socorro.

los más desfavorecidos en las acciones destinadas a su integración económica y social»¹², única forma de promover el *empowerment* de los grupos desfavorecidos e invertir los tradicionales procesos de asistencia que conllevan el estigma de la dependencia. Este principio de **participación**, que implica la participación de la propia población a la que se atiende, surge, entonces, como instrumento decisivo para emerger de la pobreza, en la medida en que representa de por sí, una condición de aprovechamiento de energías que no pueden dilapidarse en la promoción del desarrollo.

f) Por último, esa perspectiva multidimensional, materializada en una lógica de partenariado de base local (es decir, de carácter **territorial**, en lugar de sectorial) acabó por dar lugar a la valoración de un enfoque de **desarrollo local** en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

El carácter **local** de los proyectos de Pobreza 3 fue una de sus características más innovadoras y subrayó la necesidad de definir nuevas formas de intervención en la esfera social, a partir de las propias comunidades y de sus vivencias concretas. Al respecto, «los proyectos revelaron la capacidad de relacionar cuestiones mundiales y estructurales con las peculiaridades locales y la ‘vivencia’ del empobrecimiento y la exclusión social en su multidimensionalidad concreta»¹³.

Posteriormente, los análisis facilitados por este carácter **local** de los proyectos, se revelaron fuentes importantes de recomendaciones en el ámbito de las políticas sociales, lo que abrió nuevas perspectivas para la acción estatal y el protagonismo de la sociedad civil en la búsqueda de respuestas a los problemas de pobreza y exclusión social, aun cuando hayan sido una «conquista» de la aplicación del programa, más que del presupuesto inicial. De ahí que las preocupaciones abordadas por dicho programa no sólo fueran una tentativa de responder a las necesidades de los individuos y grupos más desfavorecidos, encaminada a su integración económica y social, sino también una **tentativa de transformar el contexto social, económico y cultural a nivel local, donde se constatan esos fenómenos**.

Estos principios metodológicos apuntalaron una serie de experiencias modelo, llevadas a cabo en contextos locales de los Estados miembros y divididas en:

- 30 «acciones modelo, que preveían experimentar modelos organizativos de lucha contra la pobreza, reuniendo a nivel local diversos asociados públicos y privados, y
- 12 «iniciativas innovadoras», o microproyectos, destinados a encontrar soluciones a los problemas de pobreza y exclusión social de grupos concretos.

El programa de Portugal abarcó lo que sigue¹⁴.

¹² Véase. GROS, op. cit., pág. 1004.

¹³ Véase MENDONÇA, op. cit., pág. 20.

¹⁴ Véase AA.VV., op. cit., págs. 18-19.

a) *Tres «acciones modelo»*

- **Proyecto de la zona histórica de Sé y São Nicolau** (Porto) que «reveló la posibilidad de asociar los procesos de rehabilitación física y renovación urbana en un centro histórico mediante un proceso coherente de integración económica y social de los menos favorecidos.»
- **Proyecto – Mundo rural en transformación** (Almeida), que «reveló la posibilidad de labrarse un futuro en un medio rural pobre, cimentando la capacidad organizativa local y elaborando estrategias de desarrollo adecuadas.»
- **Proyecto – Aldeas de montaña apuestan por el desarrollo** (Covilhã), que «demostró que se puede luchar contra la pobreza, conjugando estrategias y acciones orientadas a valorar los recursos humanos y los recursos naturales renovables.»

b) *Una «iniciativa innovadora»*

- **Proyecto – Trabajo con niños de la calle** (Lisboa), que «llamó la atención sobre la gravedad de la situación social de los niños de la calle y la insuficiencia de las intervenciones existentes»¹⁵.

A propósito de los proyectos portugueses incluidos en Pobreza 3, se dice que, globalmente, los recursos financieros movilizados durante sus cinco años para llevarlos a cabo, no equivalían siquiera al costo de construcción de 400 metros de autopista, en momentos en que Portugal invertía mucho en nuevas infraestructuras viales, con ayuda de fondos de la UE, lo que relativiza considerablemente el esfuerzo desplegado en dicho programa.

En la primera fase, los proyectos eran seleccionados por los Estados miembros y, posteriormente, examinados y escogidos definitivamente por la Comisión Europea, asistida por un comité consultivo, integrado por representantes designados por cada Estado miembro y una unidad central de coordinación¹⁶. Una parte de la financiación era asegurada por la Comisión y el resto, por aportes nacionales, regionales o locales, de carácter público o privado.

En el ámbito de dicho programa, se organizaron diversos encuentros nacionales e internacionales de reflexión, evaluación e intercambio de experiencias. También se creó una base de datos bibliográficos y estadísticos; se publicó un boletín mensual, una revista trimestral, un registro global, así como diversos informes de evaluación, y se produjo una película¹⁷. Habida cuenta de la influencia que

¹⁵ Ejemplos de «iniciativas innovadoras» en otros países: acciones a favor de gitanos e itinerantes en Grecia, España, Italia y República de Irlanda; acciones a favor de presos y ex reclusos de la cárcel de Bolonia, Italia; creación de la red europea de familias monoparentales.

Véase REAP, op. cit., pág. 78.

¹⁶ Véase por ejemplo REAP, op. cit. págs. 78-79.

¹⁷ Idem, ibidem.

este programa ejerció en el PNLCP, es importante señalar los principales resultados de este último¹⁸:

- conocimiento más fundamentado de la pobreza y la exclusión social, tanto desde el punto de vista conceptual como de sus manifestaciones en Portugal;
- visión crítica de las intervenciones convencionales (basadas en políticas sociales que dividen los problemas sociales en sectores y compartimentos estancos) y de la necesidad de contar con nuevos conceptos y metodologías de intervención, orientados al desarrollo;
- indispensabilidad de reforzar el papel del Estado, articulando las políticas sociales, económicas y regionales, y promoviendo una política de desarrollo integral a nivel local.
- necesidad de conjugar la acción estatal con la participación de la sociedad civil, lo que implica adoptar lógicas de partenariado y movilizar a las poblaciones destinatarias;
- mayor experimentación e innovación en los proyectos, lo que conlleva definir nuevas estrategias, políticas y prácticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social;
- articulación de esa lucha con la promoción de estrategias de desarrollo local, que propicien cambios a ese nivel y movilicen a los respectivos actores, en particular, los entes municipales.

Como se verá, estos resultados, así como los principios orientadores, explicados anteriormente, y la consiguiente reflexión configuraron el verdadero esquema inicial del PNLCP de Portugal, y en lo esencial, se transfirieron a su matriz de referencia.

De hecho, una vez terminados los programas europeos de lucha contra la pobreza en 1994, hubo una interrupción hasta el año 2000, en lo que se refiere a la existencia de una estrategia europea común en esa esfera. Durante ese período, esa tarea incumbió a los Estados miembros que, a tales efectos, definieron estrategias propias, en el ámbito de programas nacionales de lucha contra la pobreza y la exclusión social, programas que en algunos casos, habían comenzado incluso antes de 1994, tal como sucedió en Portugal.

¹⁸ Véase AA.VV., op. cit., págs. 19-26 (síntesis de Fernanda Rodrigues y José Manuel Henriques, los dos evaluadores nacionales que formaron parte de la Unidad de Investigación y Desarrollo del Programa).

Parte II

EL PROGRAMA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (PNLCP) DE PORTUGAL - ORIGEN Y PAUTAS DE EVOLUCION

Introducción

Tras haber explicado en la Parte I el contexto teórico e histórico en el que se inserta la creación del PNLCP de Portugal, esta parte se centra directamente en el análisis de dicho programa.

En primer lugar, se intenta identificar aquellos factores que intervinieron en su elaboración, objetivos, principios y metodologías de intervención, características y modelos organizativos, según la filosofía inicial (**Capítulo 4**).

Luego, se analiza la evolución de la sociedad portuguesa en la década de 1990, principalmente, en lo que se refiere a las manifestaciones y tendencias de la pobreza y la exclusión social, cotejándolas con los cambios operados entretanto en el propio PNLCP y en las políticas sociales, en particular, después de que el Partido Socialista accediera al gobierno en 1995. Tal es el objetivo del (**Capítulo 5**).

De esta forma, se ha tratado de explicar las características del PNLCP en lo que respecta a sus lineamientos generales, tanto desde el punto de vista conceptual como de su aplicación, antes de abordar los estudios de caso en la Parte III.

Capítulo 4 – La creación del PNLCP

4.1. El legado de los PELCP y los primeros propósitos y medidas – Principales factores de creación del PNLCP

La creación del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza de Portugal obedeció a la confluencia de factores internos y externos que lo fundamentaron y le dieron viabilidad, además de exigirlo. **En el país**, la constatación y mediatización de los graves problemas sociales de la primera mitad de la década de 1980¹ hicieron que urgiera definir respuestas a nivel político². Simultáneamente, los estudios y obras publicados en ese periodo sobre los temas de pobreza y exclusión social (indicados anteriormente, véanse secciones 1.2. y 2.3.) no sólo reforzaron, en forma fundamentada y, a veces, cuantificada, ese imperativo de intervención, también contribuyeron a determinar sus contornos y contenidos desde el punto de vista conceptual y metodológico.

En cuanto al **contexto externo**, no cabe duda de que la experiencia de los PELCP, las expectativas que crearon, los principios metodológicos que generaron y las directivas comunitarias que se iban definiendo en este campo fueron otros tantos factores determinantes que influyeron enormemente en la creación del PNLCP de Portugal.

El éxito asociado a varias iniciativas de carácter experimental que formaban parte de los distintos programas europeos creó, desde luego, una actitud favorable de cara a la adopción de una filosofía de «proyectos» en el enfoque de la lucha contra la pobreza y la exclusión social³. Por otro lado, cabe señalar la verdadera «explosión» de iniciativas y proyectos que hubo en Portugal en la segunda mitad

¹ Al respecto, fueron particularmente mediatizadas las situaciones de fractura social (y de hambre) en las regiones de Marinha Grande (centro industrial del vidrio de la Región Centro Litoral) y de Setúbal (zona de industrias pesadas como la siderurgia, la metalúrgica y los astilleros del sur de Lisboa). En este último caso, fue particularmente vigorosa la denuncia de D. Manuel Martins, obispo católico de esa diócesis.

² Ejemplo de ello fueron el Plan de emergencia para Setúbal y las operaciones integrales de desarrollo, destinadas a las zonas geográficas deprimidas (fundamentalmente, la península de Setúbal), a mediados de esa década.

³ Véase, por ejemplo, MINISTÉRIO DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL (MESS). 1992. *1º Encontro de Promotores de Projetos de Luta Contra a Pobreza do Comissariado Regional do Sul* (Setúbal, Edição do Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza) pág. 229: «**Trabajar por proyectos** es de hecho una nueva forma de trabajar en la esfera social» (subrayado en el original: intervención de la Dra. Joaquina Ruas Madeira, Directora General de Acción Social y evaluadora nacional del II PELCP, en la síntesis del Encuentro).

de la década de 1980, y que guarda relación con la incorporación de Portugal en la Comunidad Europea y la consiguiente participación en los PELCP, a partir del segundo⁴. En este ámbito fueron varios los proyectos portugueses que presentaron su candidatura, pero apenas se seleccionaron 10 en régimen de cofinanciación.

De ahí que, frente a las nuevas preocupaciones políticas que una creciente sensibilización respecto a los problemas sociales emergentes estaba haciendo surgir en este campo en Portugal, los restantes proyectos acabaran también por recibir apoyo financiero y político de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social (estructura del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). En cierta medida, este fue el embrión del futuro Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza de Portugal.

Al inicio del III PELCP (de aquí en adelante Pobreza 3), en 1989, en más de una ocasión el número de candidaturas de proyectos portugueses para recibir ayuda (unos 60) sobrepasó considerablemente el número de casos previstos para Portugal (cuatro, como ya se vio), lo que demostró con claridad prístina la necesidad de adoptar una política nacional de coordinación y apoyo de los proyectos en esa esfera⁵.

Por consiguiente, no es de extrañar que el PNLCP haya surgido en 1990, es decir, en los primeros años de Pobreza 3. El hecho de que los proyectos portugueses que fueron apoyados por los programas europeos hubieran adoptado y puesto en práctica, con buenos resultados⁶, los principios metodológicos definidos por la Comisión de la Comunidad, descritos anteriormente, también tuvo una influencia decisiva en la filosofía y los contenidos operativos de otros proyectos portugueses que, entretanto, contaron con el apoyo financiero del Estado portugués, y el propio PNLCP, como se verá en la sección 4.2. De esta manera, desde un principio, se pudo disponer de una referencia teórica y metodológica que era innovadora y relativamente coherente sin contar que se había experimentado y evaluado positivamente.

Indudablemente, en cuanto factor de contextualización más general, la adhesión de Portugal a la Comunidad Europea desempeñó un papel muy importante en la adopción de una nueva cultura de política social, fruto de las experiencias de algunos países europeos con una sólida tradición en ese campo (por ejemplo, Alemania, Dinamarca, Francia y Reino Unido), mientras que Portugal, como ya se vio, tenía poca experiencia en la materia⁷.

Por eso, las medidas adoptadas en Portugal, en del ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, se vieron sumamente influenciadas por las direc-

⁴ Véase GROS, Marielle. 1993. «Luta Contra a Exclusão Social: Assistencialismo ou Desenvolvimento Local?» en *Estruturas Sociais e Desenvolvimento, Actas do II Congresso de Sociologia* (Lisboa, Fragmentos), pág. 998.

⁵ Por eso, en 1991, durante el primer año del PNLCP, «eran ya más de 60 los proyectos que los dos comisariados regionales (...) se proponían dinamizar» (GROS, op. cit., pág. 998).

⁶ Véase principalmente AA.VV. 1994. *Pobreza É com Todos: Mudanças Possíveis (balanço de uma experiência)*, Programa Pobreza 3 (Lisboa, Comisión Europea), partes I, II, III y IV (presentación y evaluación de los proyectos portugueses de Pobreza 3).

⁷ Aunque en el campo concreto de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, también a escala europea se acababan de abrir nuevos caminos.

tivas comunitarias; las diferencias residían sobre todo en los recursos disponibles y la inexperiencia portuguesa en ese tipo de proyectos. Por ende, el PNLCP tuvo un **perfil muy semejante** al del PELCP, aunque no siempre sus concepciones fueron exactamente iguales.

Entonces, en 1990, nace el Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza; por un lado, porque era preciso intervenir frente a las situaciones de carencia y desventaja en que se encontraban diversos individuos y grupos sociales – tanto en zonas rurales, como en zonas urbanas y suburbanas – y, por el otro, porque existía la posibilidad y la voluntad de establecer esas intervenciones a partir de los ejemplos europeos.

Después de las primeras medidas de política en este campo, cuando ya se contaba con fondos de la Comunidad Europea (FEDER, FEOGA y FSE), y de las cuales cabe destacar el citado Plan de emergencia para Setúbal, las operaciones integradas de desarrollo y los programas de formación profesional, la adopción del PNLCP representa un esfuerzo más constante, sistemático e innovador (a nivel de concepción, metodologías y prácticas), que da por tierra con la tradición asistencialista, residual y episódica de las intervenciones en el campo de la acción social.

4.2. Objetivos y principios metodológicos fundamentales

El Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza, creado en febrero de 1990 por la Resolución del Consejo de Ministros núm. 8/90, fijaba un cierto número de objetivos y se basaba en una serie de conjeturas que, en lo esencial, fueron retomados ulteriormente en la Resolución del entonces Ministerio de Solidaridad y Seguridad Social, del 27 de agosto de 1996⁸. En un principio los objetivos se estipularon en estos términos⁹:

- «promover proyectos especiales en el ámbito de la lucha contra la pobreza», frente a «situaciones humanas inaceptables»;
- coordinar «las actividades de los distintos departamentos y entidades que participan en esa lucha», incluyendo las «iniciativas particulares que se movilizan en este combate», a fin de «potenciar la eficacia y eficiencia de los esfuerzos y medios que se invierten en él», y
- garantizar la «divulgación, intercambio de conocimientos y evaluación de las acciones emprendidas».

⁸ Véanse los textos jurídicos del Anexo 1.

⁹ Véase Anexo 1, preámbulo de Resolución del Consejo de Ministros núm. 8/90, del 22 de febrero de 1990.

Véase también MESS, op. cit., págs. 23-29.

La creación de un «organismo intersectorial» encargado de dirigir el programa requería, por lo tanto, coordinar los diversos proyectos y acciones que se llevarían a cabo, a partir de varias colaboraciones en este campo, aprovechando también mejor las ventajas y el interés que podían tener para Portugal los programas comunitarios que fueran surgiendo.

Para cumplir con estos objetivos, se crearon dos comisariados regionales de lucha contra la pobreza, el del norte y el del sur (este último incluye las regiones autónomas de las Azores y Madera), que dependían directamente del Ministro de Empleo y Seguridad Social, y cuyas competencias¹⁰ eran las siguientes:

- definir y enmarcar los proyectos y acciones que se vayan a integrar en el PNLCP, principalmente, aquellos que hubieran formado o formaran parte del segundo o el tercer PELCP, o que se articularan con uno de ellos;
- apoyar y coordinar la acción de las entidades promotoras y los encargados de proyectos, así como evaluar los resultados;
- asegurar la participación de los diferentes departamentos del Estado y de la sociedad civil en el programa;
- fomentar un mayor conocimiento de las causas y la extensión de la pobreza en sus diversos aspectos, y sensibilizar a la opinión pública acerca de estas cuestiones, y
- hacer recomendaciones sobre políticas, prioridades y estrategias en este campo.

De esta manera, el PNLCP se proponía: incentivar, hacer surgir y enmarcar proyectos de lucha contra la pobreza; movilizar de forma coordinada la voluntad y los recursos (humanos, financieros y materiales) de los distintos servicios del Estado y las instituciones particulares que participaban en esa lucha; evaluar, ahondar en el conocimiento y sensibilizar a la sociedad acerca de esos temas, y proponer medidas y políticas de futura acción en esas esferas.

La consecución de estos objetivos llevaba **implícita** la referencia a tres **principios metodológicos fundamentales**, que en lo esencial, se tomaron de Pobreza 3:

- a) adoptar una **visión multidimensional** de la pobreza (y de la exclusión social);
- b) establecer **partenariados**, y
- c) movilizar la **participación** de las poblaciones en cuestión.

Aunque no contenía explícitamente las orientaciones iniciales (indicadas en la Resolución del Consejo de Ministros)¹¹, poco después se pudo constatar la influencia de estos principios, directamente tomados de Pobreza 3 (véase sección 3.2.), sobre

¹⁰ Véase Resolución del Consejo de Ministros núm. 8/90, núm. 2 (Anexo 1).

¹¹ Ni de los discursos políticos conocidos de los principales funcionarios gubernamentales de ese período (principios de los años 90).

todo, a nivel operativo de algunos proyectos¹², pero también a través de algunas interpretaciones y análisis de especialistas y encargados técnicos¹³. La identificación de estos tres principios metodológicos está directamente relacionada con el hecho de que constituyen el núcleo de Pobreza 3, y con su adopción por parte de los proyectos portugueses, tanto de aquellos financiados por dicho programa como iniciativas experimentales como de aquellos acogidos directamente por el PNLCP.

Además de estos proyectos, y a medida que se fueron desarrollando en los primeros años, se fueron explicitando e incorporando, *a posteriori*, a la filosofía del programa, otros principios metodológicos entre los que cabe destacar los siguientes¹⁴:

- d) adoptar una **metodología de proyecto**;
- e) concentrar las intervenciones en **zonas prioritarias y de mayor riesgo social**;
- f) valorar una **lógica de desarrollo local y social**, y
- g) adoptar una perspectiva de **investigación y acción**.

También en este caso, se notó la influencia de los PELCP, sobre todo de Pobreza 3, lo que se reforzó con la reflexión y discusión de este último en Portugal (en el ámbito, por ejemplo, de sus informes de evaluación), pero no se puede ignorar la importancia de las enseñanzas que las experiencias concretas de los proyectos fueron sembrando e imponiendo¹⁵. Dada su influencia en la concepción y la definición de los contenidos estratégicos de los proyectos concretos, analizados en la Parte III, es importante describir con más detalle estos principios, en relación con lo que se dijo de ellos en la sección 3.2.¹⁶

a) La adopción de una visión multidimensional de la pobreza y la exclusión social entrañaba la necesidad de identificar sus factores, detectar las características de sus manifestaciones y definir estrategias para erradicarla, atendiendo a las diversas facetas personales, sociales, económicas, profesionales, educativas, culturales, políticas y ambientales que intervienen.

Por consiguiente, era preciso adoptar **estrategias integrales de intervención**, que no fueran un mero añadido de soluciones múltiples (empleo, educación, salud, etc.), sino la búsqueda de soluciones coherentes que permitieran movilizar de forma articulada a los diversos actores, instituciones y recursos.

¹² Véase, por ejemplo, AMARO, Rogério Roque y colaboradores. 1992. *Iniciativas de Desenvolvimento Local – Caracterização de Alguns Exemplos* (Lisboa, ISCTE-IEFP).

¹³ Véase, por ejemplo, MESS, op. cit., págs. 29 y 229-232.

¹⁴ Véase MESS, op. cit., págs. 229-237 (intervención de evaluación de los proyectos presentados en el Encuentro por la Directora General de Acción Social, ex evaluadora nacional del II PELCP).

¹⁵ Véanse AMARO, Rogério Roque y colaboradores. 1999. *Projeto Le Cheile – Análise das Necessidades e das Potencialidades da Freguesia de Santa Marinha (Conselho de Vila Nova de Gaia), Numa Perspectiva de Criação de Emprego e de Desenvolvimento Local* (Lisboa, Proact-ISCTE/Cruz Vermelha Portuguesa Porto); MESS, op. cit.

¹⁶ En cuanto a lo que sigue, véase esencialmente MESS, op. cit., en particular, págs. 28-30 y 229-237.

b) De ahí que establecer una lógica de partenariado, es decir, de **acción intersectorial**, fuera una consecuencia inevitable del principio anterior.

A tales efectos, se consideraba fundamental: concertar las acciones sectoriales, orientándolas a un objetivo común; movilizar y rentabilizar los recursos correspondientes y, sobre todo, cambiar la actitud de los asociados respecto a sus intervenciones tradicionales (aisladas y segmentadas).

Ahora bien, el partenariado se consideraba un proceso potencialmente conflictivo, a raíz de las relaciones de poder que conllevaba, por lo que era importante aclarar desde un principio, el papel de cada asociado y vincularlo con todas las fases del proyecto (desde el diagnóstico hasta la evaluación final, pasando por la planificación y la intervención).

c) Se entendía que la **participación** era un elemento fundamental para transformar la pobreza y la exclusión social en bienestar e integración plena en la sociedad, en la medida que ello implicaba el **cambio desde el fuero interno del propio excluido** que, entonces, pasaba a ser **protagonista** de una vida diferente.

No obstante, sabido es, que se trata de un principio cuya aplicación es difícil y, tal vez por eso, en las respectivas estrategias de aplicación, al menos en las referencias iniciales, no se ahondaba en él.

d) La **adopción de una metodología de proyecto** en este programa se basó en tres elementos principales:

- el proyecto debía ser la **fuerza motriz** de la intervención y, por lo tanto, las **células operativas y de gestión** del programa abarcaban recursos humanos y financieros, y una estructura de organización y administración;
- el proyecto implicaba una **acción planificada**, que debía incluir, como mínimo, los procedimientos siguientes: diagnóstico inicial, programación, realización de la acción, autoevaluación y elaboración de conocimientos teóricos y prácticos sobre el campo de intervención (investigación), y
- el proyecto se consideraba un **proceso de desarrollo local y social**, es decir, de transformación y movilización de las comunidades locales, y no sólo de sus beneficiarios más directos (individuos y grupos en situación de pobreza y exclusión social).

e) Concentrar las intervenciones en **zonas prioritarias y de mayor riesgo social** suponía dar preferencia a respaldar proyectos localizados en zonas geográficas consideradas singularmente sensibles desde el punto de vista de los procesos y manifestaciones de la pobreza y la exclusión social, a saber: zonas industriales de difícil reestructuración (entre otras, las de Marinha Grande, Covilhã y Setúbal mencionadas anteriormente); zonas de agricultura empobrecida (Alentejo y Norte, y Centro Interior); zonas limítrofes, afectadas por la apertura de las fronteras; zonas suburbanas y barrios deteriorados de las áreas metropolitanas de Lisboa y Porto, y zonas pesqueras que se veían en la imposibilidad de seguir los procesos de reestructuración tecnológica, exigidos por la adhesión a la Comunidad Europea.

f) Valorar una lógica de desarrollo local y social implicaba reconocer que la lucha contra la pobreza y la exclusión social sólo podía ser eficaz si, por un lado, se traducía en procesos de cambio global de las comunidades locales, como medio de prevención y de solución estructural (no sólo circunstancial) de aquellas situaciones, principalmente, mediante iniciativas de creación de empleo y otras actividades de integración social, y por el otro, se movilizaban la solidaridad y los recursos locales.

g) A fin de evitar que los proyectos se transformaran en una intervención tradicional, actuando más sobre los síntomas que sobre las causas, o que no logaran propiciar los cambios estructurales necesarios, se mantenía que debían combinarse los tres elementos que configuran el principio metodológico de **investigación y acción**, es decir, intervención, autoevaluación e investigación.

En este caso, sin confundir la investigación con los estudios exhaustivos de carácter académico, muchas veces disociados de las realidades concretas, se entendía como tal, el «proceso de comprender la razón de ser de los problemas, la búsqueda de los factores que los generaban y la elaboración de conocimientos» con miras a «orientar la propia acción concreta»¹⁷.

La autoevaluación, a su vez, se consideraba la «conciencia crítica de los procesos técnicos de acción», pudiendo compararse con «una brújula que orientaba las intervenciones»¹⁸.

Por lo tanto, no se limitaba únicamente a «medir o analizar los resultados obtenidos, ni a verificar en qué medida el proyecto lograba cumplir o no con los objetivos fijados, y preveía el seguimiento sistemático y crítico del proceso (funcionamiento de los equipos, procedimientos organizativos) y de los métodos utilizados»¹⁹.

De esta manera, la acción servía de punto de partida para la autoevaluación y de punto de llegada (renovada) de la investigación, de acuerdo a una lógica permanente de:

Acción → Autoevaluación → Investigación → Acción renovada

Estos principios fueron, por consiguiente, la **matriz de referencia** del PNLCP y de los proyectos que formaron parte del mismo, aunque no en forma coherente y sistemática en un principio, pero sí a medida que los procesos y consiguientes evaluaciones y reflexiones se fueron desarrollando y que, aún hoy, siguen siendo sus ejes metodológicos fundamentales con algunas variaciones de enfoque, como se verá en la sección 5.2.

A pesar de la influencia determinante que ejercieron los PELCP (sobre todo Pobreza 3) en el PNLCP, no todos los procedimientos metodológicos fueron adoptados con el mismo peso y significado. Fundamentalmente, tal fue el caso de la

¹⁷ Véase MESS, op. cit., pág. 233.

¹⁸ Idem, pág. 234.

¹⁹ Idem, ibídem.

experimentación y evaluación de acciones innovadoras de lucha contra la pobreza y la exclusión social, en lo que se refiere a que ulteriormente pudieran traducirse en orientaciones y recomendaciones en el ámbito de las futuras políticas sociales del país. Ahora bien, ello no ocurrió con el mismo énfasis en todo el PNLCP, como se desprende del hecho de que se hubiera acogido un número ilimitado de proyectos, al contrario de Pobreza 3, que apoyó un número limitado de acciones (cuatro, en el caso portugués), porque éstas debían ser de carácter experimental y, por ende, ser objeto de una evaluación y reflexión meticolosas.

Por todo ello, en el paso de Pobreza 3 al PNLCP inicial se perdió el enfoque estratégico de la intervención, entendido como el objetivo de crear procesos articulados y estructurales de respuestas adecuadas a los problemas de pobreza y exclusión social, principalmente, mediante políticas innovadoras. En cambio, en algunos proyectos sí se aplicó ese enfoque estratégico en la evaluación y experimentación de acciones innovadoras, incluso a pesar de que tales aspectos no hubieran sido expresamente incentivados por los comisariados ni que hubiera sido una orientación explícita del programa en sus inicios. Al respecto, cabe señalar que posteriormente, en la segunda mitad de la década de 1990, hubo alguna evolución en la totalidad de los proyectos (véase Capítulo 5).

4.3. *Principales actores y destinatarios*

Según los objetivos del PNLCP, los principales beneficiarios serían individuos y grupos sociales en situación de pobreza y exclusión social; es decir, quienes se encontraban en desventaja frente a la sociedad, y en particular, quienes vivían en zonas prioritarias y de mayor riesgo social, como ya se señaló e indicó (sección 4.2.). Pero, para lograrlo, debían proponerse y organizarse proyectos que los marcaran, y aunque no se hubieran fijado límites, por lo que, potencialmente, todas las situaciones de pobreza y exclusión social existentes en Portugal tenían cabida en dicho programa, sólo la tendrían en esas condiciones²⁰.

Al respecto, era fundamental organizar proyectos, tarea en que las denominadas «**entidades promotoras**» desempeñarían un papel fundamental, pues a ellas incumbía proponer, organizar y coordinar dichos proyectos.

Podían ser entidades promotoras, las instituciones particulares de solidaridad social, las diversas organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones sin fines de lucro, los entes locales o regionales, las asociaciones de municipios y, llegado el caso, los propios centros regionales de la seguridad social, siempre que reunieran los requisitos (principalmente, técnicos y organizativos) para encargarse de esos procesos. Sus funciones de coordinación y dirección de los proyectos deberían basarse, como ya se vio, en una lógica de partenariatado y, por lo tanto,

²⁰ Además, esta es la diferencia entre la intervención basada en un programa y proyectos (con beneficiarios «seleccionados») y en políticas (destinadas a toda la población).

debían compartir recursos y responsabilidades con otras instituciones, servicios públicos y asociaciones de base que participaran en el respectivo territorio de intervención, adoptando para ello una base local.

La **gestión** (principalmente financiera) de los proyectos debía estar a cargo de una entidad que no fuera pública, por lo que esa función podía incumbir a la propia entidad promotora, si ésta reunía los requisitos estipulados. Las entidades promotoras y administradoras de proyectos rendirían cuentas a los respectivos comisariados regionales de lucha contra la pobreza, en lo que concierne a los aspectos técnicos, contables y financieros, respectivamente.

4.4. Modelos de organización y funcionamiento

Tal como indicado, los pilares fundamentales de la organización y el funcionamiento del PNLCP son los comisariados regionales (norte y sur) de lucha contra la pobreza, creados con estructuras autónomas que dependen directamente del Ministro de Empleo y Seguridad Social²¹. Sus competencias en la conducción del programa se centraban, como ya se indicó (véase sección 4.2.), en lo que sigue:

- a) definir y enmarcar los proyectos;
- b) apoyar, coordinar y evaluar esos proyectos;
- c) propiciar y coordinar la participación de los distintos departamentos del Estado y las instituciones de la sociedad civil;
- d) promover formas de amplia participación y sensibilización de la opinión pública, y
- e) hacer recomendaciones sobre políticas, prioridades y estrategias de intervención.

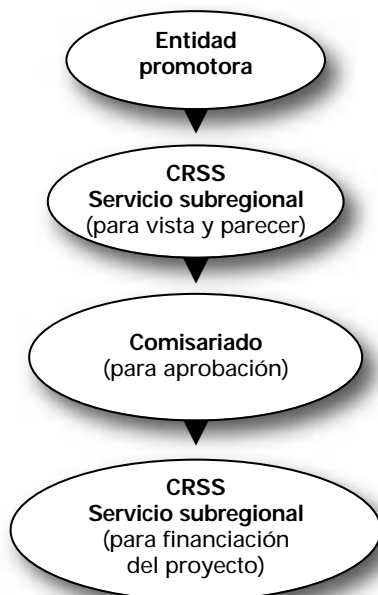
El primer paso en el cumplimiento de dichas funciones guarda relación con la presentación de candidaturas. Esa presentación se puede hacer en cualquier momento, pues no se han previsto plazos. Responsabilidad de las entidades promotoras, aunque puedan ser propiciadas e inspiradas por los propios comisariados, sobre todo en las zonas con más problemas sociales²², las candidaturas deben ser presentadas a esas estructuras, que las envían a los servicios (por lo general, regionales) de la seguridad social, y luego son objeto de una propuesta de aprobación o reprobación de los comisariados, cuya decisión es ratificada por el propio Ministro de Tutela.

Una vez aprobadas, se vuelven a enviar a los servicios de la seguridad social para que estos financien los proyectos (con fondos del rubro «Programa Nacional

²¹ Nombre a principios de la década de 1990.

²² Como ocurrió en algunos casos.

Diagrama 4.1. Circuito de aprobación y financiación de proyectos de lucha contra la pobreza en Portugal



Fuente: Documento interno del *Comissariado Regional do Sul de Luta Contra a Pobreza*.

de Lucha contra la Pobreza» de su presupuesto), de conformidad con los planes trimestrales de tesorería, presentados por la entidad promotora (véase Diagrama 4.1.).

El análisis y la decisión relativos a las candidaturas obedecen a los criterios siguientes:

- motivos de su elaboración (causas probables y asociadas al problema en cuestión, datos que traducen la gravedad del problema y características de la población beneficiaria);
- complementariedad con miras a llevarlo a cabo junto con otros proyectos y programas;
- partenariados que se establecerán (o se han establecido);
- análisis de los costos inherentes al proyecto;
- coherencia del plan de acción;
- dinámicas de desarrollo local que se generarán, principalmente, a través de los principios orientadores fundamentales, a saber: visión multidimensional, partenariado y participación;

- duración del proyecto y previsión del proseguimiento de las acciones, una vez terminado.

Cuando un proyecto es aprobado, su realización debe ser acompañada, apoyada y evaluada por el comisariado respectivo (según la ubicación regional), lo que abarca:

- visitas frecuentes a los proyectos, por parte de los equipos de los comisariados, en particular del técnico que se ocupa directamente de acompañar el proyecto en cuestión;
- análisis de los informes (semestrales y anuales) de descripción y evaluación de las actividades, así como de la parte financiera, que las entidades promotoras deben presentar a los comisariados, y
- solicitud a los encargados de los proyectos de datos suplementarios de información sobre las actividades, siempre que sea necesario.

Además del apoyo financiero, otorgado en función del presupuesto presentado y de la existencia (siempre deseable) de otros aportes (financieros o en especie), los comisariados pueden conceder otros tipos de ayuda, principalmente, en el ámbito de las orientaciones estratégicas y los principios metodológicos a adoptar. Asimismo, mediante la promoción de encuentros de reflexión acerca de los proyectos, los comisariados pueden contribuir al intercambio de experiencias y la divulgación de «prácticas idóneas», así como facilitar su articulación, a fin de que a escala nacional haya coherencia en lo que respecta a los principios y objetivos del programa en su conjunto.

En principio, la evaluación de los informes e informaciones procedentes de los proyectos se lleva a cabo cada seis meses (en una versión más simple), pero sobre todo anualmente, lo que puede dar lugar a modificaciones de los planes de actividad y los presupuestos para los años siguientes²³.

Sin embargo, puesto que los comisariados disponían de pocos recursos humanos (al principio, cada uno de ellos contaba con cuatro o cinco técnicos, más un administrativo y un contable, coordinados por el comisario respectivo), y que los proyectos apoyados no cesaban de aumentar (poco más de 60 cuando comenzó el programa y, actualmente, casi 200), fue prácticamente imposible cumplir cabalmente con los propósitos de apoyo, acompañamiento y evaluación en la medida y la frecuencia deseadas. De ahí que, por lo general, el personal de los comisariados tomara contacto y visitara los proyectos algunas veces durante el período de realización, para ir actualizando informaciones que le permitieran estar al corriente de su evolución en grandes líneas, pero sin posibilidades de ampliar ese conocimiento, en la mayoría de los casos.

Cada año, por decisión ministerial, y obviamente por propuesta de los comisariados, se estipulan los montos financieros disponibles para apoyar proyectos de

²³ Incluyendo su ampliación, reducción o incluso supresión.

lucha contra la pobreza; la administración de dichos montos incumbe a los comisariados, habida cuenta del número de proyectos en curso, candidaturas y probables propuestas, para no comprometer la viabilidad de un proyecto que funciona de conformidad con los principios orientadores que se hayan establecido.

Dado que no existe plazo alguno para presentar candidaturas (incluso si no hay disponibilidad presupuestaria para el año en cuestión, si el proyecto merece ser tenido en cuenta, puede ser aprobado para iniciar su actividad al año siguiente), la planificación de las acciones de los comisariados tiene que ser muy flexible y contemplar algunos grados de incertidumbre e indefinición. Por último, cabe señalar que la duración de los proyectos es propuesta por la propia entidad promotora; habitualmente, suele ser de tres a cinco años, pero puede ser objeto de negociación con los comisariados y, entonces, prolongarse, lo que ya ha ocurrido.

En cuanto a la «participación de los diferentes departamentos del Estado y la sociedad civil», fundamentalmente en los primeros años del programa, otra de las competencias de los comisariados consistió en incentivar conjuntamente los proyectos para que se basaran en aquellas relaciones de partenariado que implicara dicha participación.

Por último, en lo que se refiere a las competencias de promover la participación y sensibilización de la opinión pública y hacer recomendaciones de políticas y estrategias en estos campos, éstas se ejercieron esencialmente a través de los encuentros y seminarios organizados para tratar y divulgar las características y los resultados de los proyectos, así como las enseñanzas que dejaron.

Capítulo 5 – Análisis global de la evolución del PNLCP de 1990 a nuestros días

5.1. Principales factores de evolución socioeconómica y peculiaridades de la pobreza y la exclusión social en Portugal en la década de 1990

Teniendo en cuenta la contextualización de la evolución del PNLCP, en sus grandes tendencias, en la década de 1990 y hasta el inicio del siglo XXI, cabe destacar tres grandes esferas que permiten caracterizar a la sociedad portuguesa en ese período:

- a) principales elementos y tendencias de índole macroeconómica;
- b) peculiaridades y situaciones de pobreza y exclusión social, y
- c) evolución de las políticas sociales, principalmente en el campo de la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

El resultado de la combinación de las tres pone de relieve algunos factores que explican los cambios que se operaron en el período 1990-2001, en el PNLCP y su marco político; cambios que se describen en la sección 5.2. De ahí la importancia de comenzar este capítulo con un análisis más detallado de cada una de esas esferas.

a) Para entender las grandes tendencias de la evolución macroeconómica, más pertinentes para analizar ese período, hay que tener en cuenta cuatro factores principales: evolución de la economía internacional; utilización de los fondos estructurales comunitarios; avance en la integración europea, y evolución política interna.

La evolución de la economía internacional estuvo marcada por la irregularidad e inestabilidad, pues se alternaron períodos de coyuntura favorable (1990 y 1995-1998) y períodos de coyuntura desfavorable (1991-1994 y 1999-2001). En Portugal, pequeña economía abierta muy sensible a estos altibajos, los efectos de esos ciclos siempre se hicieron sentir mucho en su «versión europea» por la fuerte dependencia a la economía de la UE, lo que a su vez, en algunos casos, amortiguó otros efectos externos.

Los fondos estructurales procedentes de la UE fueron uno de los motores del crecimiento económico registrado en Portugal durante ese período, gracias a las

inversiones y acciones que financiaron, principalmente, infraestructuras (vías de comunicación, hospitales, centros de salud, escuelas, equipamientos sociales, puertos, etc.), diversas acciones de formación profesional, y múltiples proyectos de reestructuración social y económica¹.

La profundización de la integración europea tuvo varios componentes, siendo los más representativos, la creación del mercado único (1992) y la moneda única (1999), entre otros, en el ámbito del Acta única, el Tratado de Maastricht y el Tratado de Amsterdam. Su influencia tuvo gran repercusión en la economía portuguesa, sobre todo, en lo que respecta a la apertura del mercado a mercancías y capitales de otros países de la UE, en particular, España², y a la adopción de la moneda única (euro). Cabe señalar que los 12 países fundadores del euro tuvieron que cumplir con una serie de rigurosos criterios, en el denominado proceso de **convergencia nominal**³.

Para poder adoptar la moneda europea, que sustituyó al escudo, el 1 de enero de 1999, Portugal tuvo que cumplir con un austero programa de reducción de la inflación, los tipos de interés, el peso del déficit presupuestario y la deuda pública respecto al PIB, lo que repercutió en la reducción del gasto público, dando lugar a la contención en algunas políticas sociales durante ciertos periodos y que sólo fue compensada en parte por el empleo de fondos comunitarios.

La profundización de la integración europea tuvo, entonces, efectos patentes en la economía portuguesa: aumento de la circulación de mercancías y capitales (por ejemplo, del flujo de inversión extranjera directa); mayor exposición a la competencia europea; contención del gasto público; control presupuestario y financiero⁴, etc.

A raíz de estos factores, desde el punto de vista de la **evolución macroeconómica**, cabe destacar las tendencias siguientes:

- mayor exposición de la economía portuguesa al exterior (sobre todo, con relación a los países de la UE, véase Cuadro 5.1.);
- mejora generalizada de la mayor parte de los indicadores macroeconómicos, lo que se tradujo por una cierta convergencia real respecto a las medias europeas (además de la convergencia nominal, necesaria para la moneda única, véase Cuadro 5.1.);

¹ En el ámbito, por ejemplo, de PEDAP, PEDIP, INTERREG, ILE, PDR, etc.

² Con la cual las relaciones económicas eran relativamente poco importantes hasta la adhesión conjunta, en 1986, a la CEE de entonces, y las consecuencias de esas medidas de liberalización económica.

³ La **convergencia nominal** comprende indicadores de ajuste macroeconómico, de naturaleza predominantemente monetaria, financiera o presupuestaria (como los tipos de interés, la inflación, el peso del déficit presupuestario y el porcentaje de la deuda pública respecto al PIB). La **convergencia real** tiene en cuenta las condiciones reales de vida y bienestar de las poblaciones, principalmente, de tipo económico y social (como el PIB o el ingreso per capita, la productividad media, los niveles de salario, etc.).

⁴ Según la fórmula monetarista, típica del llamado «Consenso de Washington», está asociado a las políticas económicas, monetarias y sociales propuestas por el FMI y el Banco Mundial en los años 80 y gran parte de los 90.

Cuadro 5.1. Principales indicadores macroeconómicos de Portugal en la década de 1990 (en %)

	1990	1995	1997
PIB per capita (media de la UE = 100) ^a	37	47,1	47,7
Productividad (media de la UE = 100) ^a	33,6	42,2	41,9
Tasa de desempleo	4,7	7,2	6,8
Tasa de inflación	13,6	4,2	2,3
Grado de apertura de la economía ^b	37,6	45,1	49,8
Grado de penetración de las importaciones ^c	29,2	33,8	36,1
Tasa de inversión	27,6	23,6	25,1
Ahorro interno / inversión	94,1	81,2	79,2

a) Sobre la base de datos calculados en ECU.

b) $\frac{\text{Exportaciones} + \text{importaciones}}{2} \div \text{PIB} \times 100$ (valores en precios de 1990).

c) $\frac{\text{Peso de las importaciones}}{\text{demanda global}}$ (valores en precios de 1990).

Fuente: MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (MEPAT), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional. 1999. *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Diagnóstico Prospectivo* (Lisboa) pág. III-2, adaptado.

- mejora de los niveles de ingreso per capita, consumo y bienestar material medio de los hogares portugueses (véase Cuadro 5.1.), lo que no impidió que hubiera riesgos de sobreendeudamiento en algunos casos, y
- agravación inicial, seguido de una mejora, de la situación de desempleo que se tradujo por una mayor proporción de desempleados de larga duración y con alto nivel de escolarización (véase Cuadro 5.2.), así como del desempleo femenino y juvenil, y por otro lado, una creciente flexibilización y precarización de las condiciones de empleo⁵.

En resumen, se puede decir que durante los años 90, la economía portuguesa registró algunas evoluciones positivas, beneficiándose fundamentalmente de determinados factores externos favorables y de la utilización de fondos estructurales de la UE. Ahora bien, estos éxitos relativos no pueden enmascarar flaquezas estructurales tales como: la ínfima modernización del tejido productivo; el bajo nivel de productividad y calificación de los trabajadores (lo que implica poca empleabilidad y bajos salarios medios); la precarización del mercado de trabajo; las deficiencias de los sistemas de salud, educación, vivienda y de bienestar general de la población (respecto a la situación media de la UE), y las disparidades regionales.

⁵ El empleo asalariado con contrato temporal pasó de 12,1% en 1992, a 14,2% en 1997, mientras que en el mismo periodo, el empleo a tiempo parcial pasó de 7% a 10%. A su vez, el empleo por cuenta propia pasó de 23,9% a 27,5%, camuflando en algunos casos, formas atípicas de contratación (por ejemplo, imponiendo a los trabajadores recibos de independientes o de prestación de servicios sin carga para la entidad patronal). Véase MEPAT, op. cit., pág. III-9.

Cuadro 5.2. Caracterización del desempleo en Portugal en la década de 1990 (en %)

	1992	1995	1997	2000 ^a
Tasa de desempleo (global)	4,1	7,4	6,7	4,1
Búsqueda del primer empleo	21,5	18,3	19,5	-
Búsqueda de otro empleo	78,5	81,7	80,5	-
Tiempo de búsqueda				
Hasta un año	74,2	61,8	56,3	58,4
Más de un año	25,8	38,2	43,7	41,6
Nivel de enseñanza				
Ninguno	7,0	6,3	4,7	-
Básica - Tercer ciclo	78,4	72,4	73,3	-
Secundaria	10,7	14,7	16,0	-
Medio y politécnico	1,4	2,3	1,7	-
Superior y posgrado	2,6	4,3	4,3	-
Tasa de desempleo juvenil (15-24 años)	9,9	16,2	14,8	8,8
Tasa de desempleo femenino	4,9	8,5	7,5	5,0

a) Nueva serie a partir de 1998.

Fuentes: MEPAT, op. cit., pág. III-10, adaptado; MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE. 2001. *Plano Nacional de Emprego 2001: Portugal e a Estratégia Européia para o Emprego* (Lisboa, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento).

Por otra parte, se acentuaron las desigualdades sociales entre los grupos con mayor poder adquisitivo, incluida la clase media (que se aproximaron a los valores medios europeos en lo que se refiere a ingresos y consumo), y aquellos con menos ingresos, y subsistieron bolsas de pobreza y exclusión social de proporciones considerables.

b) A pesar de algunas tendencias positivas en la evolución macroeconómica, en la década de 1990, las situaciones de pobreza y exclusión social siguieron siendo un problema alarmante en Portugal, sobre todo, en comparación con los demás países de la UE. De hecho, todos los estudios sobre la pobreza en Portugal en esa década demuestran la importancia del fenómeno en nuestro país tanto en términos absolutos (alta incidencia e intensidad, véase Cuadro 5.3.) como en términos relativos (en comparación con el resto de los países de la UE, véase Cuadro 1.2).

Como se puede comprobar, en términos absolutos, la pobreza se agravó en la primera mitad de la década de 1990, contrariamente a lo que había sucedido a finales de la década de 1980. Esta agravación se dio tanto en la **incidencia** como en la **intensidad** de la pobreza e incluso en su **severidad** (asociada, entre otros factores, con una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, que se constató tanto en el coeficiente Gini como en la relación entre los deciles extremos del ingreso)⁶.

⁶ En cuanto a la definición de estas medidas, véanse notas explicativas del Cuadro 5.3.

**Cuadro 5.3. Medidas de pobreza y de desigualdad en Portugal
en las décadas de 1980 y 1990**

	1980-1981	1989-1990	1994-1995
Incidencia de la pobreza (%) ^a	17,7	16,8	17,7
Intensidad media de la pobreza ^b	0,25	0,22	0,25
Proporción entre el primer y el décimo decil de ingresos ^c	7,8	7,3	9,2
Coefficiente Gini ^d	0,32	0,31	0,35

^a La **incidencia de la pobreza** se define como el porcentaje de individuos que viven en situación de pobreza respecto al total de la población. En este caso, el umbral de pobreza equivale a 60% de la media de ingresos. ^b La **intensidad media de la pobreza** mide la relación entre el déficit medio de ingresos de los pobres y el umbral de pobreza. ^c Datos correspondientes a 1980, 1990 y 1995. El análisis por deciles consiste en dividir los niveles de ingresos en diez escalones de igual dimensión, clasificando después a individuos y hogares según estos escalones en función de los respectivos ingresos. El primer decil corresponde a los niveles más bajos de ingreso. En el extremo opuesto, se sitúa el décimo decil que corresponde a los niveles más altos. ^d Indicador de la desigualdad de distribución de una variable (en este caso, el ingreso), que es tanto más elevado cuanto más asimétrica es la distribución.

Fuente: CAPUCHA, Luís y colaboradores. 1998-b. *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental* (Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, CIES), a partir de datos del *Inquerito aos Orçamentos Familiares de 1994/95 do Instituto Nacional de Estatística*.

Un análisis más detallado⁷ permite subrayar que en los años 90, la pobreza y la exclusión social aquejaban principalmente a las siguientes categorías de población: pensionistas y jubilados; trabajadores agrícolas; personas con alguna discapacidad; desempleados de larga duración; madres solas; personas con bajo nivel de escolaridad; familias con tres o más personas a su cargo; personas mayores aisladas; habitantes de las regiones del Interior, siendo Alentejo una de las principales. A mediados de la década, se calculaba que la tasa de pobreza extrema ascendía a 4,8% de las familias portuguesas⁸.

Entonces, se puede decir que en la década de 1990, a pesar de la existencia del PNLCP, la pobreza y la exclusión social en Portugal acusaban valores muy elevados, tanto en términos absolutos como en términos relativos⁹. Por un lado, esto último guarda relación con el tiempo necesario para que empezaran a notarse los resultados de dicho programa y, por el otro, con los paradójicos resultados del cumplimiento estricto de los criterios de convergencia nominal para adherir a la moneda única en 1999, lo que trajo aparejada la reducción o contención de algún

⁷ Véase CAPUCHA, Luís y colaboradores. 1998-b. *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental* (Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, CIES), a partir de datos de la Encuesta de los presupuestos familiares de 1994-1995, a cargo del Instituto Nacional de Estatística. Véanse también datos de EUROSTAT.

⁸ Cálculos del entonces Ministerio de Calificación y Empleo para 1996, utilizando como umbral de pobreza extrema, el valor de la pensión social mínima.

⁹ Portugal continuó siendo el país de la UE con las tasas de pobreza más altas.

gasto público, inclusive en el ámbito de las políticas sociales (por ejemplo, en los sistemas de salud y educación)¹⁰.

c) El cambio político de 1995, tras la victoria (por mayoría relativa) del Partido Socialista en las elecciones legislativas, acabó con 10 años de gobierno del Partido Social Demócrata, como ya se indicó.

Habida cuenta de la influencia que ejercieron en el nuevo gobierno varios especialistas que habían participado en los estudios sobre pobreza y exclusión social en Portugal, llevados a cabo en los años 80, se entiende que hayan surgido nuevas actitudes frente a los problemas sociales existentes en el país y la necesidad de abordarlos en términos sistemáticos y coherentes (es decir, también en las políticas).

Un dato importante es que este cambio político tuviera lugar poco tiempo después de que se sancionaran los principios del llamado «Consenso de Washington», fundamentalmente en lo que respecta (para el presente análisis) al «modelo social» que preconizaba principios que impregnaron el discurso político portugués en la etapa final del último gobierno del PSD, encabezado por el Primer Ministro Cavaco Silva. Basado en las teorías económicas monetaristas y neoliberales¹¹, así como en las políticas económicas y de desarrollo resultantes de los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial, este modelo proponía el fin del Estado del bienestar; el paso del *welfare* al *workfare* (principio de integración social mediante el trabajo compulsivo); la privatización de la seguridad social, sobre todo de los regímenes de pensiones; la reducción de las políticas sociales, y la aplicación, por parte del Estado, de las llamadas «medidas compensatorias» (de tipo residual), siempre que fuera preciso mitigar las peores formas de vulnerabilidad y exclusión social¹².

La influencia de ese modelo en Portugal acabó también por reflejarse parcialmente en la integración de la Comisión del Libro Blanco de la Seguridad Social, instituida en 1996 por el nuevo gobierno socialista, y encargada de estudiar y proponer reformas de la seguridad social. La confrontación entre esa lógica y aquella que preconizaban para dicha comisión algunos de los nuevos «especialistas», movidos por la nueva lógica política, se saldó por la imposibilidad de llegar a una posición común en cuanto a dichas reformas. Por consiguiente, se presentaron dos informes: el de la posición mayoritaria que, consecuente con la lógica del

¹⁰ Estas paradojas se reflejaron en diversos aspectos de las políticas adoptadas, como se verá en el párrafo c).

¹¹ Cuyo mayor exponente es Milton Friedman, economista estadounidense, laureado con el premio Nobel de Economía en 1976. Los ejemplos más conocidos de esta escuela de pensamiento económico en la década de 1980, fueron la denominada *reaganomía* en EE.UU. y el *tatcherismo* en el Reino Unido.

¹² Véase SANTOS, Boaventura de Sousa. 2000. «Contexto e princípios de uma discussao sobre as políticas sociais em Portugal – Do Consenso de Washington a Seattle», en MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS). *Seminário Europeu: Políticas e Instrumentos de Combate a Pobreza na Uniao Europeia: A garantia de um Rendimento Mínimo* (en el ámbito de la Presidencia Portuguesa) (Lisboa, Edición de IDS – Instituto para el Desarrollo Social), págs. 33-49.

Véase una presentación original de ese modelo en: WORLD BANK. 1994. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth* (Oxford, Oxford University Press).

«Consenso de Washington», abogaba por la privatización parcial de la seguridad social y la implantación del sistema de capitalización individual en sustitución del sistema de financiación por reparto, y el de la posición minoritaria, cuyas referencias eran los valores fundamentales del denominado «modelo social europeo» y el Estado del bienestar¹³.

En cierta medida, la confrontación entre estas dos posiciones marcó los inicios del nuevo gobierno, mientras que el PNLCP, todavía inserto en la lógica anterior, desempeñaría sobre todo una función de encuadre de acciones compensatorias de las peores situaciones de pobreza y exclusión social, junto con otros programas, por lo general, costeados con fondos comunitarios (INTEGRAR, HORIZON, NOW, INTEGRAR, etc.). Ahora bien, a partir de 1996, este panorama cambió porque el gobierno adoptó un conjunto sistemático de políticas sociales que pasaron a encuadrar, **de forma permanente**, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, tanto en lo que se refiere a sus principales manifestaciones como a algunas de sus causas estructurales.

A continuación, se reseñan las **medidas de política social** más importantes, desde el punto de vista de este informe.

La creación, en 1996, del **ingreso mínimo garantizado** (IMG), de acuerdo con la Recomendación 92/441 del Consejo Europeo, que Portugal fue uno de los últimos Estados miembros a establecer, tradujo desde luego una nueva actitud del Estado, las instituciones y la comunidad en general frente a los problemas de pobreza y exclusión social, dado que el IMG:

- significa reconocer un derecho de ciudadanía;
- supone un intento de transformación de las políticas sociales tradicionales de tipo asistencialista;
- se sustenta en una red de partenariados entre entidades públicas, entidades privadas y la comunidad en general;
- comprende objetivos de inserción social e, implícitamente, no se ciñe tan sólo a los elementos de carácter redistributivo del ingreso;
- se basa en una lógica y una gestión de situaciones locales, a partir de las comisiones locales de acompañamiento (CLA), integradas por asociados públicos y privados que intervienen en la jurisdicción en cuestión (por lo general el municipio, excepto en las áreas metropolitanas de Lisboa y de Porto, donde la referencia es la *freguesia*, es decir, el ente local);
- propicia la participación de los beneficiarios y pretende desarrollar su capacidad de acción (*empowerment*) con miras a lograr su autonomía.

Como se puede comprobar, los principios de referencia son semejantes a los del PNLCP. Establecido en julio de 1996, inicialmente como experiencia piloto, y

¹³ Véase, por ejemplo, SANTOS, op. cit., págs. 34-35.

generalizado en 1997, hasta abril de 2001, el IMG abarcaba a 700.000 personas, y de las 400.000 (aproximadamente 4% de la población total) que recibían la prestación económica, 41% eran niños y jóvenes menores 18 años y 7% mayores de 65 años. De las 300.000 restantes, 64% habían dejado de recibirla por haber superado la situación inicial adquiriendo autonomía financiera¹⁴.

En principio, si no había ningún impedimento, los beneficiarios de esta medida, en contrapartida de la prestación recibida, tienen que comprometerse a participar en un plan de inserción que, según los casos, puede tratarse de reingreso a la escuela (en el caso de los niños), clases de enseñanza compensatoria y/o de formación profesional, tratamiento médico o psicológico, candidatura a un empleo, etc.

Otra medida importante fue la creación, en 1996, del **Mercado Social de Empleo**¹⁵, con el objetivo de fomentar el «empleo, junto a los grupos que socialmente se encuentran en situación de mayor desventaja o vulnerabilidad, privilegiando medidas activas que permitan romper los ciclos de pobreza y fomentar la reincorporación de esas personas en el mercado de trabajo, facilitándoles el acceso a nuevas competencias sociales y profesionales»¹⁶. Se incluyeron, entre otros, los siguientes programas y medidas (el año de creación se indica entre paréntesis y, dos de ellos son anteriores al propio Mercado Social de Empleo al que luego se incorporaron):

- programas laborales (1985) a través de los cuales, en 2000, se atendió a 42.089 desempleados;
- escuelas profesionales (1996) donde, en 2000, se impartió formación a 5.288 personas;
- empresas de inserción (1998) que, en 2000, abarcaron a 5.014 trabajadores;
- empleo protegido (1983) con un total de 677 puestos de trabajo para personas con discapacidades en 2000, e
- inserción en el empleo (2000), incluidos los 3.122 beneficiarios del IMG de ese año.

La creación, en 1997, de las **redes sociales locales** fue otro de los pilares importantes de la política social de los seis últimos años¹⁷ para «incentivar el surgimiento de redes de apoyo integral de ámbito local» a fin de¹⁸:

- fomentar la articulación concertada entre entidades públicas y privadas;

¹⁴ Todos estos datos figuran en: MTS. 2001. *Plano Nacional de Acção para a Inclusão – Portugal, 2001-2003* (Lisboa).

¹⁵ Resolución del Consejo de Ministros núm. 104/96 del 9 de julio de 1996.

¹⁶ Véase COMISSÃO PARA O MERCADO SOCIAL DE EMPREGO. 2001. *O Mercado Social de Emprego em Portugal – 5 Anos de Acção Criando Emprego e Inclusão (1996-2001)* (Lisboa, IEFEP), pág. 9.

¹⁷ Resolución del Consejo de Ministros núm. 197/97 del 18 de noviembre de 1997, y Declaración de Rectificación núm. 10-0/98 de 130 de mayo de 1998.

¹⁸ MTS. 2001. *Plano Nacional de Acção para a Inclusão – Portugal, 2001-2003* (Lisboa), pág. 85.

- detectar y promover orientaciones adecuadas a las situaciones y los problemas de la gente;
- fomentar una cobertura municipal racional y equitativa de equipamientos sociales y servicios;
- potenciar y divulgar el conocimiento sobre las realidades municipales y propiciar transformaciones e innovaciones en cuanto a la aplicación de las medidas políticas y la intervención social local».

Se trata, pues, de «un programa estructurante y un instrumento fundamental en el proceso de desarrollo local mediante procesos de planificación estratégica localizada (municipio), como base de la intervención social. Esta metodología requiere que se hagan diagnósticos sociales participados, se implanten sistemas locales de información y se elaboren planes de desarrollo social»¹⁹.

Las redes sociales locales conllevan el establecimiento de partenariados locales, libremente constituidos y, en principio, coordinados por los entes locales, que se materializan en los consejos locales de acción social (CLAS), a nivel municipal, y las comisiones sociales de *freguesia* (CSF), a nivel de barrio. La fase de experimentación se inició en 1999, pero recién se concretizó verdaderamente en 2000 con la participación de 41 municipios a los que se añadieron otros 31 en 2001 y la incorporación de 52, más prevista para 2002. Esta redes pueden llegar a ser auténticos partenariados para el desarrollo local, y por ende, un instrumento más de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Sus objetivos y principios son muy parecidos a los del PNLCP y, de hecho, existe una interacción positiva entre los dos programas: la formulación y configuración de las redes sociales se beneficiaron de las experiencias de los proyectos del PNLCP y, a su vez, la existencia de dichas redes ya supone una ventaja para dichos proyectos.

La elaboración de **planes nacionales de empleo** (anuales), a partir de 1998, en cumplimiento de la directivas de la Estrategia Europea para el Empleo (Luxemburgo, 1997) representa otra de las piezas importantes del puzzle de la política social y la lucha contra la pobreza y la exclusión social de los últimos años, en la medida en que uno de sus objetivos es la inserción profesional y social de los segmentos más desfavorecidos de la población.

Por último, es importante mencionar la aprobación, ya en 2001, del **Plan Nacional de Acción para la Inclusión** (PNAI, 2001-2003), por el que se materializa una de las decisiones más importantes de la Cumbre de Lisboa (celebrada en marzo de 2000), destinada a dotar a cada Estado miembro de un instrumento de promoción de la **cohesión social**. Los objetivos principales de este plan son²⁰:

- promover la participación en el empleo y el acceso de todos a recursos, derechos, bienes y servicios;

¹⁹ Idem, ibídem.

²⁰ Idem, pág. 7.

- prevenir los riesgos de exclusión;
- actuar en favor de los más vulnerables, y
- movilizar la participación activa de las personas en cuestión.

En la práctica, el PNAI tiene por finalidad, articular y dar coherencia a las diversas medidas y programas existentes en este campo, incluido el PNLCP, y levantar los grandes retos que se enumeran a continuación²¹:

- erradicar la **pobreza infantil** de aquí a 2010;
- reducir la **tasa de pobreza**, para pasar del 23% de 1995 a 17% en 2005, lo que equivale a la media europea;
- reducir a un 50% la **pobreza absoluta** de aquí a 2005;
- lanzar, en los dos próximos años, 50 «**contratos de desarrollo social urbano**» con miras a crear ciudades inclusivas;
- iniciar el **programa Espacio rural y desarrollo social** con miras a promover el desarrollo local de comunidades rurales;
- asegurar que todos aquellos que se encuentran en situación de exclusión social sean atendidos individualmente por los servicios locales de acción social, con miras a firmar, en el plazo de un año, un **contrato de inserción social**;
- reducir a tres meses ese plazo en el caso de **niños y jóvenes** que desertaron el sistema escolar, y
- establecer una **línea de emergencia social**, junto con los **centros de emergencia social de distrito**, principalmente, para personas sin hogar, víctimas de la violencia, y niños en situación de riesgo.

Asimismo, cabe mencionar otras medidas y programas tales como la creación de los territorios educativos de intervención prioritaria (TEIP, en la educación); el programa Ser Niño (para niños, jóvenes y familias en situación de riesgo); las comisiones de protección de niños y jóvenes en peligro; la Agencia Nacional de Educación y Formación de Adultos (ANEFA); el Plan especial de reasentamiento (PER, para vecinos de barrios deteriorados); el Programa de ayuda integral a la vejez (PAII); las comisiones de atención permanente de salud; la ayuda social domiciliaria integral (para ancianos y personas dependientes), y el aumento de las pensiones sociales.

Estas nuevas políticas y estos nuevos programas de ámbito social, y sobre todo de lucha contra la pobreza y la exclusión social, modificaron radicalmente el contexto donde se llevaba a cabo el PNLCP, generando sinergias importantes en las diversas acciones, puesto que todo el proceso se consolidó y se superaron las barreras y obstáculos que subsistían respecto al enfoque integral de los pro-

²¹ Idem, pág. 18.

blemas y las intervenciones. Además, el esfuerzo desplegado mediante esas políticas permitió, por un lado, que la movilización financiera relativa a su aplicación – que en 1996 representaba 0,5% del total de las prestaciones sociales concedidas por el Estado – aumentará a 1,5% en 2001, aproximándose a la media de la UE (1,6%) y, por el otro, que el número de personas atendidas pasara de 36.000 a 65.000 en ese mismo período²².

5.2. Modificaciones de la concepción y la lógica de organización y aplicación del PNLCP en los años 90

Las modificaciones registradas en la lógica de funcionamiento, organización y desarrollo del PNLCP a lo largo de sus casi 10 años de existencia tuvieron como causa directa el cambio de gobierno de 1995, indicado anteriormente. Dichas modificaciones tampoco pueden desvincularse de la evaluación nacional que se hizo de los proyectos financiados hasta diciembre de 1995 y que se tuvo en cuenta en la Resolución 122/96 del Ministerio de Solidaridad y Seguridad Social, del 27 de agosto de 1996, en la que se vuelve a definir el marco jurídico del PNLCP²³. Asimismo, sufrieron la influencia de la evolución macroeconómica y de las situaciones de pobreza y exclusión social de ese período, descritas en la sección 5.1.

Por otro lado, el PNLCP fue «aprendiendo» con las experiencias de los proyectos que se iban llevando a cabo en su ámbito e incorporando progresivamente muchas innovaciones y «prácticas idóneas» de los mismos. En 1995, este programa, que inicialmente estaba integrado en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, pasó a ser tutelado por el entonces creado Ministerio de Solidaridad que, por esas fechas, se autonomizó del Ministerio de Calificación y Empleo; posteriormente, en el marco de la remodelación ministerial de 1997, se volvió a la tutela conjunta, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Solidaridad.

En lo esencial, se mantuvieron los mismos objetivos²⁴, de ahí que las modificaciones operadas en la lógica de funcionamiento y organización estuvieran relacionadas sobre todo con una definición más precisa de determinados criterios y procedimientos, que se venían aplicando con relativa regularidad, y con la mayor intensidad de ciertas orientaciones. En un principio, dichas modificaciones se dieron en el marco de la relativa autonomía de funcionamiento de cada uno de los comisiarios (el de la Región Norte y el de la Región Sur, que como indicado incluye las regiones autónomas de las Azores y Madera), pero recientemente, (a partir de mediados de 1999) se adoptó una lógica conjunta porque la coordinación de ambos

²² Datos obtenidos directamente del Ministerio de Trabajo y Solidaridad.

²³ Véanse los textos jurídicos del Anexo 1.

²⁴ Véase Resolución 122/96 en el Anexo 1.

comisariados pasó a ser competencia de una sola comisaría. A continuación se reseñan las modificaciones detalladas en la resolución ministerial.

a) Ampliación de las categorías de entidades que pueden presentar candidaturas de proyectos, incluyendo entes locales, asociaciones municipales, instituciones particulares de solidaridad social y organizaciones no gubernamentales. Ahora bien, en la Región Norte se ha privilegiado el incentivo para que las promotoras de proyectos sean las cámaras municipales y, sólo excepcionalmente, los centros regionales de seguridad social y los servicios subregionales, en este caso, sin autorización especial del ministro respectivo.

b) Mayor exigencia de que se establezcan verdaderos partenariados en el ámbito de los proyectos – desde la concepción a la evaluación, pasando por la preparación – y se indiquen con claridad los respectivos aportes efectivos, cuantificándolos en la medida de lo posible, como criterio fundamental de su aceptación en la fase de candidatura, y referencia explícita a la necesidad de celebrar reuniones generales de partenariado (consejo de asociados), por lo menos cada seis meses. A estos consejos compete aprobar el plan, el presupuesto y el informe de actividad anual que se presentarán seguidamente a los comisariados, así como el acompañamiento global de los asociados. Los centros regionales de seguridad social y servicios subregionales deben ser obligatoriamente asociados de cada proyecto. Al respecto, se entiende, además, que los comisariados dinamicen los partenariados de otros servicios y departamentos públicos.

c) Los procedimientos contables pasaron a ser más rigurosos, exigiendo una imputación propia (centro de costo) por parte de la entidad promotora, a quien compete asegurar las partidas respectivas. Asimismo, se estipulan criterios precisos de gestión del presupuesto y tesorería.

d) Supresión del financiamiento de obras estructurales para implantación de equipamientos sociales, aunque existe la posibilidad de apoyar una mejora de condiciones de la vivienda como factor de cambio en la calidad de vida de las poblaciones excluidas.

e) Evaluación semestral de cada proyecto por parte de los comisariados, para luego presentar informes globales al organismo de tutela.

Además de estas modificaciones permanentes que generó la citada resolución, en el transcurso de los últimos años se fueron incorporando o cimentando otros enfoques, fundamentalmente, como resultado de las propias experiencias de los proyectos y de las cuales cabe destacar los siguientes:

a) posición más vinculada a una filosofía de localización de los proyectos, privilegiando una lógica de desarrollo local y, a la vez, de multidimensionalidad en cuanto al enfoque de los fenómenos de pobreza y exclusión social, en detrimento de las concepciones asistencialistas y sectoriales;

- b) incentivo a ampliar los partenariados, siempre que fuera posible, para dar cabida a agentes económicos del sector privado (empresas) y las instituciones científicas y de enseñanza (principalmente universidades), siendo éstas dos lógicas diferentes;
- c) apoyo a las acciones de capacitación socioprofesional, teniendo en cuenta y como objetivo la autonomía de los excluidos, mediante oportunidades creadas por los partenariados;
- d) consolidación de la articulación entre las dimensiones económicas y sociales en los procesos de integración, lo que se traduce por un mayor componente económico de los proyectos; por ejemplo, la creación de empresas de inserción para aumentar los puestos de trabajo de personas desfavorecidas y satisfacer las necesidades sociales básicas sin expresión en el mercado (por insuficiencia de poder adquisitivo);
- e) apuesta por proyectos de pequeñas proporciones, propiciando una mayor cobertura de las regiones con mayores carencias, teniendo como base el municipio (sobre todo en la Región Norte), excepto en las zonas urbanas más densas, donde se pueden justificar varios proyectos por municipio, e
- f) indicación de que, una vez terminados los proyectos, las entidades o los servicios competentes se ocupen de las actividades desarrolladas a fin de garantizar su continuidad según los objetivos que presidieron su creación.

Pero tal vez la modificación más importante sea que, en los últimos cinco años, el PNLCP se haya beneficiado de la aplicación de nuevas políticas sociales y/o de nuevas orientaciones establecidas en las esferas de gobierno con mayor impacto en áreas sociales (acción social, educación, empleo y salud), tal como se analizó en la sección 5.1.

En virtud de estos nuevos contextos y de una mejor articulación y coherencia entre políticas, medidas y programas en la esfera social y de lucha contra la pobreza y la exclusión social, se puede decir, que en los últimos años, se cimentaron condiciones que propician:

- un enfoque efectivamente **multidimensional** de la pobreza y la exclusión social, lo que implica adoptar **estrategias integradas** para abordarlos;
- **partenariados** más amplios, efectivos, sistemáticos y responsables;
- una apuesta más explícita por el **desarrollo local** como orientación para privilegiar intervenciones y proyectos;
- una integración más eficaz de la **dimensión económica** de estos proyectos, al servicio de sus objetivos sociales;
- una mejor **articulación** entre los diversos programas (nacionales y comunitarios) que existen en estos campos, y
- el intento de lograr una **participación** más efectiva de personas y familias en la definición de sus proyectos de vida (autonomía) y de salida de su situación de exclusión social.

Mapa 5.1. Ubicación de los proyectos objeto de estudio



Fuente: Comisariados regionales (norte y sur) de lucha contra la pobreza.

Los procedimientos administrativos descritos anteriormente, también se mantuvieron en lo esencial (véase sección 4.4.), así como las intenciones de acompañamiento, apoyo y evaluación de los proyectos por parte de los equipos de los comisariados. Aun así, el número de técnicos disponibles a estos efectos es insuficiente para que el proceso pueda cumplirse en buenas condiciones. En 2001, el comisariado de la Región Norte disponía de tres técnicos para ese acompañamiento (además de tres trabajadores administrativos, dos de contabilidad y finanzas, una asesora, un ingeniero, un arquitecto, dos chóferes y una recepcionista-telefonista); por su parte, la Región Sur contaba con seis técnicos para esos efectos (además de un contable y un asesor).

En agosto de 2001, había 90 proyectos en la Región Norte y 123 en la Región Sur, siendo las respectivas financiaciones de 2.900 y 3.516 millones de escudos²⁵; en los dos años anteriores, el número de proyectos en una y otra región había sido 84 y 135 en 2000, y 97 y 134 en 1999.

Los proyectos en curso figuran en el Anexo 2 donde se indica su nombre completo y el período de actividades de todos aquellos que se financiaron desde el 1 de enero de 1996. En el Mapa 5.1. se indica la ubicación de los seis proyectos que se analizan en la Parte III.

²⁵ 1 euro = 200.482 escudos (PTE).

Parte III

ANALISIS DE ALGUNAS EXPERIENCIAS CONCRETAS DEL PNLCP – ESTUDIOS DE CASO

Introducción

En esta parte del trabajo se presentan algunos proyectos del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza, para demostrar cómo se aplicaron los principios metodológicos que se describen en los capítulos 4 y 5, e indicar los principales resultados y los factores que los condicionaron.

De esta manera, se espera acuñar algunas prácticas idóneas que pongan de relieve las enseñanzas que ha venido dejando el programa de Portugal.

A tales efectos, se han seleccionado seis proyectos según los criterios siguientes:

- existencia de situaciones iniciales que puedan servir de referencia a otros países;
- interacción patente entre factores mundiales (ligados a la globalización) y las causas y efectos locales, tanto en el origen como en la dinámica de los proyectos;
- presencia de inmigrantes y minorías étnicas en algunos ejemplos;
- diversidad de promotores y protagonistas;
- adopción de lógicas de partenariatado y distintos tipos de articulación y resultados;
- movilización de la población, lo que dio lugar a distintos niveles y formas de participación;
- utilización de procedimientos y metodologías innovadoras para resolver los problemas de pobreza y exclusión social, tanto en lo que se refiere a aplicar competencias técnicas y personales como a superar las diversas dificultades encontradas;
- recurso a fuentes complementarias de financiación de las intervenciones;
- comprobación de repercusiones importantes en las comunidades locales, desde una perspectiva de desarrollo local;
- diferente situación de los casos presentados respecto a las etapas del proyecto, entre ellos, algunos terminados, para poder explicar mejor sus resultados y efectos de sostenibilidad;
- ejemplos de situaciones en medio urbano o suburbano y medio rural;
- ubicación geográfica, a fin de abarcar distintas regiones del país.

Teniendo en cuenta dichos criterios, se presentan los seis proyectos siguientes:

- **Proyecto de desarrollo integral del Municipio de Espinho** (distrito de Aveiro, litoral norte), región urbana y litoral pesquero, que incluye zonas urbanas con presencia de la etnia gitana (en curso);

- **Proyecto de la Sierra de Aboboreira** (municipio de Amarante, distrito de Porto-Norte) zona rural de montaña en una región de transición entre el litoral y el interior (terminado);
- **Proyecto de educación para el desarrollo de São Torcuato** (municipio de Guimaraes, distrito de Braga, litoral norte), zona urbana y rural con fuerte presencia de obreros de industrias en reestructuración (terminado);
- **proyecto Desarrollar, Acoger y Replantear (DAR) en Quinta do Mocho** (municipio de Loures, distrito de Lisboa, litoral centro), zona suburbana con fuerte presencia de inmigrantes africanos (en curso);
- **proyecto Raíces de un futuro de éxito** (municipio de Almada, distrito de Lisboa, litoral centro), zona suburbana con presencia de diversos grupos de inmigrantes africanos (terminado), y
- **Proyecto de Intervención Comunitaria del Municipio de Reguengos de Monsaraz** (distrito de Évora, sur interior), zona rural con situaciones urbanas e incluida la etnia gitana (terminado).

La presentación de las experiencias analizadas abarcará los siguientes puntos:

- origen del proyecto y principales características geográficas y sociales de la comunidad y el territorio en cuestión;
- objetivos y principios de acción del proyecto;
- principales etapas y acciones realizadas en el ámbito del proyecto;
- metodologías adoptadas y condiciones de realización de las intervenciones;
- principales resultados obtenidos, y
- perspectivas, una vez terminado el proyecto.

Los elementos empleados para describir los proyectos se recogieron, sobre todo, directamente de los encargados y miembros de los equipos (actuales o de entonces), y se añadieron otros obtenidos de informes o fuentes estadísticas (estas últimas utilizadas principalmente para el primer punto) o procedentes de la observación y conocimiento directo de los investigadores del presente informe. La información se recabó fundamentalmente en el primer semestre de 2000, y se completó durante el primer y tercer trimestres de 2001. Por lo tanto, en la mayor parte de los casos, las informaciones fueron proporcionadas por los encargados de los proyectos y sus equipos, y cotejadas, siempre que ha sido posible, por los investigadores que organizaron este acopio de información.

Por otro lado, el hecho de que el coordinador de este estudio tuviera un conocimiento directo de todos los proyectos analizados, así como de sus equipos y encargados, en algunos casos desde 1992¹, permitió completar y especificar algunos

¹ Véase principalmente AMARO, Rogério Roque y colaboradores 1992. *Iniciativas de Desenvolvimento Local - Caracterização de Alguns Exemplos* (Lisboa, ISCTE-IEFP).

elementos de realización, principalmente, a través del testimonio directo durante determinadas etapas y procesos.

Cada vez que fue posible, se cuantificó la información utilizada, pero en muchas situaciones no fue viable. En esos casos, se optó por clasificarla, según las indicaciones transmitidas por las fuentes consultadas («alto», «bajo», etc.), procurando compararlas, por ejemplo, respecto a la media nacional.

Aunque se intentó sistematizar el modelo de presentación de los proyectos, ese modelo no pudo seguirse rigurosamente porque la diversidad inherente a los procesos recomendaba **cierta flexibilidad en dicha presentación para revelar su riqueza y variedad**. Ello no impide, como se verá más adelante, que haya habido diversos puntos, etapas, actividades y estrategias comunes, pero con manifestaciones y expresiones bastante distintas. De ahí que la presentación de las etapas y actividades de los diversos proyectos pueda traducir alguna **diversidad**, lo que no es incompatible, siempre que la lógica de los mismos fuera comprensible y permitiera algunas comparaciones entre ellos.

Esa misma preocupación de poner de relieve los trazos comunes y, a la vez, las diferencias, estuvo presente en la terminología utilizada para describir los diversos proyectos, ya que en ocasiones se habla de los mismos conceptos o realidades, pero utilizando términos diferentes². En estos casos, **se optó deliberadamente por respetar la terminología utilizada por los encargados y los equipos de los proyectos**, lo que demuestra la extraordinaria riqueza presente en su dinámica, a nivel local, y cierto grado de autonomía en cuanto a los términos empleadas como referencia por el PNLCP (véanse capítulos 4 y 5) y, en algunos casos, incluso de innovación respecto a ellos.

No obstante, se puede decir que la aplicación de los principios metodológicos, preconizados por el PNLCP – que como se verá, en lo esencial son comunes a los distintos proyectos – se han aplicado con alguna libertad y autonomía, lo que dio lugar a formas operativas muy distintas y, en algunos casos, innovadoras, que confrontan el propio planteamiento inicial y proponen transformaciones.

Esta relativa autonomía de la definición de estrategias en el ámbito de los proyectos guarda relación con procesos de acompañamiento relativamente flexibles (que, habitualmente, abarcan una o dos visitas anuales para recabar información, además de los datos financieros y contables que se deben presentar cada trimestre), por parte de los equipos de los comisariados, muy condicionados y limitados por la escasez de técnicos para llevarlos a cabo, a pesar de que en algunos casos, también se considerara una característica de la propia filosofía del Programa.

Cabe señalar que las diferencias de terminología y conceptos obedecen principalmente a los contextos culturales concretos, la diversidad del origen profesional de los encargados y los integrantes de los equipos o a los itinerarios propios de cada proyecto. Sea como fuere, se ha evitado definir los conceptos y los principios

² «Participación» o «compromiso de la población», «encuesta y acción» o «investigación y acción», «asociación» o «partenariado», «desarrollo local» o «desarrollo local y social» son algunos ejemplos de términos diferentes, pero que en lo esencial son equivalentes y se utilizan en función de cada proyecto.

metodológicos adoptados en cada proyecto, salvo cuando se trata de una innovación práctica, remitiendo a los términos equivalentes indicadas en la Parte II (capítulos 4 y 5) y retomadas en la Parte IV que recoge la reflexión de síntesis sobre el PNLCP de Portugal y los casos estudiados, y en la que se indican y aclaran los planteamientos más utilizados y científicamente reconocidos.

Otro toque de atención comprende los resultados y las distintas modalidades de aplicación de los principios metodológicos. Todavía no ha transcurrido el tiempo suficiente como para poder comparar con rigor los resultados de la adopción de principios metodológicos tan complejos como la participación de individuos y comunidades; partenariado; desarrollo local; estrategias integrales, etc. Mucho menos en lo que respecta a la combinación de varias de esas opciones. Por eso, las referencias al «éxito» o «fracaso» de los proyectos, en gran medida se deben relativizar porque, casi siempre, proceden de la autoevaluación de sus propios encargados y equipos y, en algunos casos, de otros elementos obtenidos u observados en el terreno. Por consiguiente, se deben considerar evaluaciones preliminares, que revelan algunos aspectos ya detectados y, que por ende, merecen que se deje constancia de ellos. En cualquier caso, no se pueden asociar a éxitos o fracasos del propio PNLCP, ya que obviamente, el objeto del presente estudio no es la evaluación de dicho programa.

Capítulo 6 – Proyecto integral de desarrollo del Municipio de Espinho

6.1. Origen y contexto geográfico y social

Municipio del litoral (costa atlántica) de la Región Norte de Portugal, Espinho limita con los municipios de Vila Nova de Gaia (al norte) y Santa Maria de Feira (al sur). Desde el punto de vista administrativo, se sitúa en el extremo norte del distrito de Aveiro, pero como está muy cerca de la ciudad de Porto (la segunda ciudad más grande del país, a 20 kilómetros), se integra en su área de influencia y desarrollo, y forma parte del denominado segundo cinturón del Área Metropolitana de Porto. Tiene una superficie de 23 km² y unos 40.000 habitantes, distribuidos entre las *freguesias* de Anta, Espinho, Guetim, Paramos y Silvalde.

Desde el punto de vista socioeconómico, y por su ubicación, Espinho presenta múltiples características y es simultáneamente un municipio con:

- algún peso de los sectores industriales, que sufre cierta influencia de las zonas más cercanas del sur: todo el litoral del distrito de Aveiro es una zona de industrialización difusa, que produce sobre todo para la exportación, donde muchas industrias (calzado, corcho, mobiliario, conservas de pescado, etc.) experimentaron, o experimentarán en breve, procesos de reestructuración con un costo social considerable;
- zonas pesqueras tradicionales, de difícil adaptación a las reglas de la UE para esta actividad, que Portugal tuvo que adoptar después de 1986;
- zonas rurales en las localidades del interior donde todavía se practica una agricultura de subsistencia muy precaria que, en algunos casos, se alterna con otras actividades (fundamentalmente industriales);
- una actividad terciaria importante en su sede (Ciudad de Espinho), vinculada tanto al comercio privado como a los servicios del ente local, y
- que sirve de dormitorio a la ciudad de Porto, por lo que a diario hay un intenso movimiento de migración pendular de residentes del municipio que van a trabajar a dicha ciudad.

En este contexto, no es de extrañar el crecimiento poblacional de las últimas décadas que, además, es común a las diversas zonas urbanas, que circundan las áreas metropolitanas de Lisboa y Porto. Ahora bien, ese crecimiento no fue acompañado de dinámicas urbanísticas y económicas que respondieran a las necesidades que fueron surgiendo. De ahí que se desencadenaran procesos de segregación social y espacial de los grupos poblacionales más vulnerables.

A raíz de este crecimiento desordenado como telón de fondo, el municipio fue teatro de marcadas desigualdades económicas y sociales, debido al declive de algunas actividades productivas asociadas al mar (pesca e industria), la reestructuración sufrida por otras industrias, la insuficiente creación de nuevas oportunidades de empleo, la precariedad de los ingresos agrícolas, la escasez de viviendas, etc. Entonces, se fueron multiplicando las situaciones de pobreza y exclusión social y los consiguientes procesos de marginación y automarginación.

En términos generales, la zona da Marinha de Silvalde, territorio que en un principio acogió el Proyecto Integral de Desarrollo del Municipio de Espinho, corresponde al cuadro que se acaba de esbozar. Desde el punto de vista geográfico, creció en torno a la ciudad, «a orillas» de un viejo edificio industrial de conservas de pescado – desmantelado y abandonado – que se erigía como la frontera material que separaba y aislaba a la población de Marinha del resto del espacio urbano. A los vecinos de ese otro lado de la ciudad, se les llamaba despectivamente «habitantes de la selva».

Se trata de una zona pesquera que registra la mayor concentración de problemas de pobreza y exclusión social de todo el municipio: hábitos de trabajo escasos o nulos; alto porcentaje de analfabetismo y desempleo, a los que se suma una inserción precaria en el mercado de trabajo (principalmente, en el caso de las mujeres), consecuencia de los bajos niveles de escolaridad y calificación profesional, lo que, a su vez, limita las posibles alternativas profesionales. Además, se registraba un alto índice de deserción escolar y no había ningún equipamiento de ocupación del tiempo libre de niños y jóvenes, ni estructuras de apoyo de las actividades escolares, por lo que esos chicos pasaban la mayor parte del tiempo libre en la calle.

La detección de todos esos problemas y la sensibilidad creciente en cuanto a la necesidad de resolverlos llevó al ente local a respaldar, en 1995, la creación de la Asociación de Desarrollo del Municipio de Espinho (ADCE), en partenariatio con otras instituciones locales (organizaciones privadas de intervención social, organizaciones religiosas y órganos de poder local de las *freguesias*, Centro de Salud, organismos de la administración pública central con intervención local en las áreas de seguridad social y educación, etc.). Su objetivo principal era fomentar el desarrollo del municipio y, en particular, la integración de los grupos sociales más desfavorecidos.

Fue esta Asociación que, ese mismo año, elaboró una candidatura para recibir apoyo del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza (Región Norte), de la cual nació el Proyecto integrado de desarrollo del Municipio de Espinho, aprobado el 28 de mayo de 1995. Inicialmente, se había previsto que el proyecto terminara a fines de 1998, pero en 1996 fue prolongado hasta diciembre de 2003, pues se tenía el propósito de ampliar la intervención a todo el municipio y, además, porque los resultados comenzaban a ser palpables.

El proyecto inició su acción en 1995, en la *freguesia* de Silvalde, zona de Marinha, comprendía a una población de 4.500 personas aproximadamente y sus

intervenciones estaban destinadas fundamentalmente a: la infancia y la juventud (en sus primeros días); familias en situación de exclusión social; pescadores y sus familiares, y minorías étnicas y culturales, concretamente, las familias gitanas.

El proyecto abarcó fundamentalmente tres barrios que habían nacido de sucesivos realojamientos de grupos de población desfavorecida económica y socialmente, a saber: Barrio de Casas para Pescadores (construido en 1945); Barrio de Casas de Familias Pobres del Municipio (construido en 1965), y Barrio Prefabricado (construido en 1970, donde la comunidad gitana es mayoría).

Posteriormente, en 1997, gracias a los resultados obtenidos en la primera zona, el proyecto amplió su intervención a otra *freguesia*, la de Paramos, en dos áreas distintas; por un lado, la Playa de Paramos (que abarcaba 117 familias con un total de 411 personas) donde se procuraría abordar problemas, en cierta medida, similares a los de la zona de Marinha, en lo que se refiere a la intervención, y por el otro, en dos localidades (con una población de unas 1.200 personas) donde había problemas de pobreza en el medio rural. En 1998, el Proyecto de Lucha contra la Pobreza se volvió a ampliar, extendiendo su intervención a la *freguesia* rural de Anta, abarcando, en este caso, una población de 1.400 personas aproximadamente.

Además de los distintos problemas propios a cada una de estas localidades en función de su situación geográfica (por un lado, problemas de zonas pesqueras marginadas y, por el otro, problemas de poblaciones rurales), existe también otra situación peculiar de la población de la zona de Marinha, respecto a la población de las restantes zonas de intervención: el conocimiento y uso de los servicios destinados a la población y los consiguientes derechos. Mientras que en la población de Marinha había una elevada dependencia institucional, por lo que se recurría frecuentemente a los servicios sociales de la cámara municipal y la seguridad social (para solicitar ayudas y subsidios), en el resto de los territorios de intervención, se daba lo contrario, pues se constató que la población desconocía, prácticamente, sus derechos básicos y el itinerario institucional para obtenerlos (por ejemplo, desconocimiento del derecho a recursos de la seguridad social, al abono y la acción social escolar e, incluso, de la obligación de tener el documento nacional de identidad).

6.2. *Objetivos y principios de acción*

A través del Proyecto integrado de desarrollo del Municipio de Espinho, la entidad promotora se proponía llevar a cabo una experiencia innovadora de intervención en el municipio y, a tales efectos, promover la articulación de un conjunto de actividades de ámbito económico, social, cultural y educativo, en beneficio de las comunidades más desfavorecidas. En términos generales, se puede decir, que el **objetivo principal** era la integración de las poblaciones excluidas, mediante la mejora de sus condiciones de vida y la promoción global de sus competencias, por lo cual, la intervención giró en torno a **cuatro ejes estratégicos**:

- promoción sociocultural y educativa de la población, en particular, de la infancia y la juventud;
- promoción socioprofesional y creación de empleo, destinadas principalmente a jóvenes y mujeres;
- mejora de las condiciones de habitabilidad y rehabilitación del entorno, e
- identificación y acompañamiento de las situaciones y los factores de riesgo.

Con la elección del primer eje estratégico de intervención (área que estuvo al origen del proyecto) y mediante la creación de estructuras de apoyo para ocuparlos durante su tiempo libre, se entiende que niños y jóvenes adquieran competencias propias y estimular nuevos intereses, procurando también desarrollar el gusto por la escuela y el proseguimiento de los estudios. Asimismo, se prevé crear condiciones mínimas de éxito escolar, colmando, principalmente, las carencias alimentarias que se habían detectado.

Por su parte, el segundo lineamiento estratégico tiene por objeto dotar de mayor calificación profesional a una población de bajos recursos escolares y profesionales. Al respecto, se promovieron acciones de formación profesional adecuadas al capital escolar de quienes no reunían los requisitos de acceso a otras formaciones, ya que por regla general, la formación profesional impartida en los centros de empleo exige, como mínimo, un nivel de escolaridad equivalente al 6.º grado, que en la mayoría de los casos, los grupos más desfavorecidos no tienen (en este caso concreto, la mayor parte de la población de referencia había cursado apenas el 3.º o 4.º grado, lo que, automáticamente, les negaba la posibilidad de adquirir calificaciones).

La creación de empleo se fomentó de varias formas, principalmente, en articulación con las diversas entidades generadoras de empleo del municipio (incluyendo el propio ente municipal), pero su pilar fundamental fue la creación de empresas de inserción, como se verá más adelante (sección 6.3.).

Mediante la tercera estrategia, se procura mejorar las condiciones ambientales y de habitabilidad, promoviendo simultáneamente una mayor participación de la población en su propio proceso de cambio y una apropiación más positiva de los nuevos espacios, con el propósito de que este cambio no sea efímero; todo ello, en el marco de las actividades que se indican más adelante (véase sección 6.3.).

Por último, en lo que respecta al cuarto punto, el objetivo previsto es prevenir y corregir situaciones de riesgo, estableciendo estructuras locales de intervención que permitan llevar a cabo una labor sistemática con la población, a fin de determinar las competencias y condiciones para el cambio con el propósito de que todos lleguen a ser protagonistas activos, capaces de organizarse por sí mismos y resolver sus propios problemas.

El gran **principio de acción** adoptado en el proyecto, se puede resumir en la idea de **trabajo de proximidad**, expresada a través de las formas (véase sección 6.4. donde se reseñan las metodologías respectivas) que se resumen a continuación.

a) Adopción de una lógica de **intervención localizada**, lo que implica descentralizar la labor de los equipos técnicos por zonas de intervención y crear estructuras locales adecuadas a cada medio como mecanismo idóneo para:

- ofrecer a la población una mayor facilidad de acceso a los servicios de atención prestados;
- crear puntos de encuentro de la comunidad, donde se puedan exponer los problemas y potenciar las propias competencias;
- tener un conocimiento más profundo y real de las necesidades y aspiraciones de la población, lo que permite identificar con mayor facilidad los grupos y acciones prioritarios y, por consiguiente, adecuar mejor las acciones a esa realidad en la que se pretende intervenir;
- desarrollar la capacidad de reorientar y corregir las actividades en el momento oportuno (lógica de evaluación), y
- sopesar las necesidades de la comunidad y los recursos disponibles para satisfacerlas, favoreciendo la lógica de desarrollo comunitario.

b) **Contactos personalizados** entre los equipos técnicos y los distintos integrantes de la comunidad mediante relaciones informales que acercan a los técnicos a las personas con quienes se pretende actuar sin restringir la intervención a un mero trabajo «administrativo» y formal. Este enfoque se ha convertido en una condición que facilita la propia integración del equipo técnico en la comunidad. Al respecto, también cabe señalar la doble función que cumple la intervención con los niños.

Entonces, como ya se dijo, se trata de lograr la promoción socioeducativa de este grupo, pero, a la vez, la prioridad que se le da obedece a otro objetivo, ya que se tiene la convicción de que así se le abre simultáneamente la mejor «puerta de entrada» a la comunidad. De hecho, la facilidad de adhesión de los niños a las actividades desarrolladas acaba por facilitar el **acercamiento con las familias** que éstas encuadran, favoreciendo el ulterior contacto y las intervenciones con la población adulta de la comunidad.

6.3. *Etapas e intervenciones principales*

Tal como indicado, la intervención en el municipio de Espinho comenzó en mayo de 1995, en la Marinha de Silbadle con actividades destinadas a los niños, porque debido a la inexistencia de estructuras de atención a la infancia y la juventud, una intervención de esa clase era prioritaria a fin de crear estructuras de ocupación que ofrecieran una alternativa a la calle. A principios de dicha intervención, y a falta de un local propio donde realizar las actividades, éstas se llevaron a cabo en la calle junto con los niños, aplicando siempre una estrategia que propiciaba la participación de los padres.

Puede decirse que este proyecto tuvo tres etapas y que cada una de ellas correspondió a una **nueva línea de actuación**: la primera de 1995 a 1997; la segunda a partir de 1998 y la tercera a partir de 1999.

En la **primera etapa** (1995-1997), se dio prioridad a las actividades relativas al primer eje estratégico, es decir, la **atención a niños y jóvenes**, inicialmente en Marinha de Silvalde (1995 y 1996), mediante diversas iniciativas y actividades tales como el Centro de Actividades para Niños y Jóvenes, la ludoteca, el comedor comunitario y otras actividades de tiempo libre (véase más adelante); y posteriormente en Paramos (1997) y Anta (1998, ya en la segunda etapa). En ese período también se inició la **mejora de las condiciones de habitabilidad y del entorno**, y se abrieron las oficinas de intervención local para atender a la población y mejorar la **identificación y el acompañamiento de las situaciones y los factores de riesgo**, que corresponden al tercer y cuarto eje estratégico respectivamente.

La **segunda etapa** (a partir de 1998), en la que prosiguieron las actividades iniciadas anteriormente, también se caracterizó por una **fuerte inversión en las esferas de empleo y formación profesional**, y se buscó establecer la articulación con los programas de empleo que existían a nivel nacional o aquellos que contaban con el apoyo de la UE (como las escuelas profesionales y YOUTHSTART, respectivamente), en cuyo ámbito se impartieron cuatro cursos de formación, adaptados a poblaciones de bajos recursos escolares y profesionales. En 1999, en la *freguesia* de Paramos, se inauguró el Centro de Convivencia y Recreación para Jóvenes (que no estaba vinculado con el Centro de Actividades para Jóvenes y Niños), por interés manifiesto de los propios interesados y con el objetivo de ofrecer una mejor respuesta a jóvenes de la franja de edad superior.

A partir de 1999, junto con las actividades iniciadas en los años anteriores, se hizo una apuesta importante por las **actividades económicas**, creando en esta **tercera etapa, cuatro empresas de inserción** para jóvenes y mujeres, en el ámbito del programa nacional del Mercado Social de Empleo que instaba a respaldar la inserción de personas desfavorecidas en el mercado de trabajo (véase Capítulo 5).

Por consiguiente, se puede decir, que de una forma sistematizada según los ejes estratégicos de intervención, hasta la fecha, el proyecto ha desarrollado, fundamentalmente, las actividades que se reseñan a continuación.

a) Promoción sociocultural y educativa de niños y jóvenes (a lo largo de las tres etapas, pero con mayor énfasis en la primera):

- creación del Centro de Actividades para Niños y Jóvenes, donde hay una sala de apoyo a los estudios, se imparten cursos de informática y multimedia, y se organizan talleres de fotografía, cine de animación y video, así como otras actividades de convivencia y recreación;
- creación de una ludoteca para niños en edad preescolar, niños y adolescentes del 1.º al 9.º año de escolaridad;
- apertura del comedor comunitario para la población escolar (siete escuelas);

- organización de diversas actividades de tiempo libre (ATL), fundamentalmente: grupos de danza (incluida la danza gitana con una profesora gitana), equipo juvenil de fútbol, campamentos de vacaciones, juegos de playa, etc.;
- intercambios entre las escuelas del municipio y actividades conjuntas;
- primeros contactos con los padres para sensibilizarlos y lograr que participen en el acompañamiento de los hijos, y
- creación de un Centro de Convivencia y Recreación para Jóvenes, en Paramos.

b) Promoción socioprofesional y creación de empleo, en particular, para jóvenes y mujeres (en las dos últimas etapas):

- a partir de 1998, se impartieron varios cursos de formación preprofesional y profesional para jóvenes (jardinería y espacios verdes, y paisajismo y mobiliario urbano) y para mujeres desempleadas (alfombras de Arraiolos e higiene y limpieza);
- a partir de 1999, se crearon cuatro empresas de inserción (empresas que sirvieran de trampolín a la inserción en el mercado laboral de personas con grandes dificultades para hacerlo por sí solas), en las ramas de fabricación de alfombras de Arraiolos, jardinería, mobiliario urbano y multiservicios de higiene y limpieza;
- creación de un taller de carpintería y ebanistería, así como de un invernadero y de viveros, destinados a ampliar la formación profesional en esos oficios en todo el municipio.

c) Mejora de las condiciones de habitabilidad y del entorno (a lo largo de las tres etapas):

- ayuda al proceso de integración de las familias realojadas en el ámbito del Plan Especial de Realojamiento, a cargo de la cámara municipal, y
- realización de un estudio socioeconómico para determinar las características de las familias a realojar y su consiguiente adaptación en el apoyo indicado.

d) Identificación y acompañamiento de situaciones y factores de riesgo (a lo largo de las tres etapas):

- elaboración de diagnósticos locales, para definir las características socioeconómicas de la población residente en las cuatro zonas de intervención;
- creación de cuatro oficinas de intervención local con miras a establecer relaciones de proximidad con la comunidad para tomarle el pulso a los problemas que afectan a las familias; atender a todas las situaciones de carencia, así como a la información, la orientación y el envío a los servicios respectivos, la movilización y participación de la propia comunidad, la articulación con otras instituciones, y la solución integral de los diversos problemas detectados (inicialmente en Marinha de Silbadle; en 1997, en Paramos con dos oficinas, y en 1998, en Anta);

- acompañamiento de los beneficiarios del programa de ingreso mínimo garantizado, a cargo de los servicios locales de asistencia social y seguridad social, e
- identificación de grupos concretos en situación de riesgo, principalmente: niños «de la calle» en edad preescolar; niños y jóvenes en situación de fracaso escolar, jóvenes y mujeres desempleados o con empleo precario que no habían cursado la escolaridad mínima obligatoria ni tenían calificación profesional.

6.4. Opciones metodológicas y condiciones de realización

Por lo que atañe a este proyecto, y fundamentalmente, en virtud del principio de actuación mencionado (trabajo de proximidad), cabe señalar algunas metodologías de intervención que han marcado y condicionado las acciones llevadas a cabo, que en algunos casos se habían definido desde el principio, y en otros, se reconocerían y valorarían posteriormente.

a) Una de las opciones adoptadas más claramente es aquella que podría calificarse de **metodología de intervención de proximidad**, en el sentido de trabajar junto a la comunidad en cuestión, tanto desde el punto de vista material como relacional. De hecho, la creación de estructuras locales de apoyo y atención – cuyo mejor ejemplo son las oficinas de intervención local (en los cuatro polos del proyecto) y algunos de los centros de actividad – prevé un contacto más próximo y estrecho con la población, lo que permite detectar mejor sus necesidades y carencias, y propicia una movilización más activa de sus capacidades.

En esa misma línea se sitúa el énfasis que se puso en establecer relaciones informales con la población, lo que implica estar presente en los lugares de su vida cotidiana (incluida la calle) y recurrir a las competencias personales (relacionales) de los técnicos del proyecto, no sólo a sus competencias técnicas. Al respecto, se constató cierta evolución en la manera de tomar contacto con la población; por ejemplo, si en un principio la preocupación fundamental era utilizar los canales de comunicación existentes (por conducto de las entidades que ya intervenían en la comunidad) a fin de comunicar las actividades del proyecto a los potenciales interesados, actualmente, esa divulgación tiene un carácter más directo e informal.

b) De ahí que se esperara una mayor **participación** de la población en el proyecto (otro de los principios metodológicos que se habían adoptado). Ahora bien, se comprobó que esa participación sigue dependiendo en gran medida de la adhesión (buena adhesión, en todo caso) a las actividades propuestas y desarrolladas por la entidad promotora del proyecto y de que esta última atiende a las necesidades manifestadas por la población (realizando acciones encaminadas a satisfacerlas). Ello no quita que se hayan dado algunos pasos importantes en lo que se refiere a una participación más activa, puesto que algunos grupos han ofrecido

una colaboración decisiva en la concepción y definición de las actividades a llevar a cabo; citemos como ejemplo el Centro de Convivencia y Recreación para Jóvenes de la *freguesia* de Paramos, que nació de una sugerencia de los propios jóvenes ante las necesidades sentidas. Además, se pretende encaminar las iniciativas de la población hacia la autonomía y la autogestión, y que la ADCE pase a funcionar esencialmente como estructura de apoyo en ese campo.

c) La adopción de una metodología de **investigación y acción** es otra de las orientaciones del proyecto y está presente en la preocupación de evaluar constantemente las actividades (por ejemplo, mediante reuniones quincenales del equipo a tales efectos) y de actualizar continuamente el diagnóstico de las necesidades y las potencialidades de las comunidades con miras a reorientar el proyecto cada vez que sea necesario. Esta metodología también subyace en el partenariado establecido con el Instituto de Sociología de la Facultad de Letras de la Universidad de Porto, cuyo objetivo es estimular la investigación asociada a este proyecto, *de la que pueda beneficiarse en la evaluación de sus acciones*.

No obstante, en la medida de lo que se pudo analizar, se trata de un principio que todavía no se ha podido concretar completamente.

d) El establecimiento de **partenariados** también se consideró una de las opciones metodológicas fundamentales del proyecto. Tal como indicado, la propia Asociación de Desarrollo del Municipio de Espinho fue creada reuniendo a diversos asociados públicos (ligados a la administración pública central y local) y privados (de vocación social).

En el ámbito del proyecto se establecieron acuerdos de partenariado (mediante protocolos de cooperación) con nueve instituciones locales y regionales a fin de estipular las condiciones de un proceso de desarrollo integral. Forman parte de ese partenariado la Cámara Municipal de Espinho (que como se verá más adelante desempeña un papel muy importante), dos centros parroquiales de la iglesia católica, cuatro asociaciones culturales y deportivas del municipio, la citada institución universitaria de Porto y la Asociación de Ludotecas de Porto.

Una de las principales ventajas atribuidas a esta modalidad de trabajo guarda relación con la posibilidad de capitalizar otros recursos que aquellos de los que pueda disponer la asociación. La orientación de las diferentes entidades presentes en el lugar de intervención y la divulgación por parte de los asociados de las actividades del proyecto traducen otras de las principales formas de trabajo en partenariado promovidas por la ADCE y que se adoptan con el propósito, no tanto de trabajar juntos sino, fundamentalmente, de lograr la complementariedad de recursos.

Aun así, este proceso de cooperación experimenta todavía algunas limitaciones, que se traducen en la duplicación de algunas actividades, lo que trajo aparejado un despilfarro de recursos que podía haberse evitado. Ejemplo de ello es la desvinculación del proyecto tanto de la intervención llevada a cabo en el ámbito del Programa de Rehabilitación Urbana, promovido por el mismo ente local, como de la definición conjunta de los lineamientos de acción.

En este campo de los partenariados cabe señalar como situaciones particularmente exitosas las que siguen.

- Los partenariados transnacionales, establecidos al amparo de las candidaturas a programas de la misma naturaleza (transnacionales). Esta participación fue evaluada en forma sumamente positiva, lo que ofreció la posibilidad de que el equipo técnico tuviera acceso a nuevas ideas, experiencias e informaciones, y al reparto de productos y materiales didácticos y de formación, así como a las metodologías de trabajo que se iban incorporando en la intervención diseñada.
- La articulación establecida con la Cámara Municipal de Espinho, que pone a disposición de la Asociación un técnico que asume la función de coordinar el proyecto y, en contrapartida, desde que fuera creada, la ADCE se encarga de toda la acción social de la Cámara. Además, el ente local ha desempeñado un papel fundamental en la integración profesional de las personas formadas en el ámbito del proyecto.

e) Tal como su nombre lo indica, se entiende que el proyecto sea **integral** y abarque, como mínimo las siguientes **metodologías de trabajo integral**:

- lógica de partenariado;
- conjugación de actividades que englobe las diversas dimensiones de la vida en comunidad y los diversos grupos de edad;
- visión interdisciplinaria del trabajo en equipo del proyecto, y
- articulación con otros programas y fuentes de financiación.

En cuanto al primer aspecto, mencionado en el párrafo anterior, ya se ha formalizado y está en curso, pero todavía adolece de muchas insuficiencias aunque, por otro lado, existen asociados potenciales (como las empresas) aún ajenos al proceso.

Por lo que atañe al segundo aspecto, la lista de actividades indicada en la sección 6.3. muestra la relativa diversidad de las acciones que abarcan, por un lado, a niños, adolescentes, mujeres y familias, y por el otro, diferentes campos de intervención, que van de la educación a la cultura y la recreación, y del empleo a la creación de actividades económicas, pasando por la vivienda y el entorno. Sin embargo, según resulta, todavía no se atiende lo suficiente a determinados grupos de edad (por ejemplo, ancianos y hombres adultos) ni a algunas esferas (como la salud).

Respecto al tercer vector considerado, la composición del equipo técnico ha perdido alguna interdisciplinaria, puesto que en un primer momento, contó con la colaboración de una psicóloga, un animador social y un investigador de trabajo comunitario (cuyo aporte se consideró particularmente importante porque dio lugar a la reflexión y la autoevaluación de la labor realizada), pero, posteriormente, según lo comunicado mediante el último contacto establecido en el ámbito de este estudio, el equipo se redujo a cinco técnicos de servicio social (uno de los cuales era el coordinador) y una educadora infantil.

Otro elemento importante fue la decisión de completar los recursos financieros procedentes del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza con otras líneas de financiación procedentes de las candidaturas a otros programas nacionales o de la UE, que pudieran adecuarse a los objetivos de la intervención en curso, lo que permitiría ampliar y cimentar la gama de actividades realizadas. Ejemplos de esa complementariedad «virtuosa» ya comprobados son:

- el recurso a una de las medidas del programa Integrar (cofinanciada por el FEDER), para construir un centro comunitario y una estructura de apoyo a la integración socioprofesional de jóvenes y mujeres;
- la utilización de las ayudas facilitadas por la Iniciativa Comunitaria Empleo (Eje Youthstart) y por el programa nacional de escuelas profesionales, para impartir cursos de formación profesional a jóvenes y mujeres;
- la creación de empresas de inserción que, por conducto del Mercado Social de Empleo, encuadran la incorporación en el mercado de trabajo de grupos excluidos;
- las ayudas de los programas europeos Leonardo, Phoenix y Sócrates en el marco de las estrategias educativas (formación, recursos materiales e integración escolar de niños gitanos).

Los recursos movilizados por el PNLCP, que permitieron poner en marcha el núcleo del proyecto, fundamentalmente, la formación del equipo técnico y la realización de algunas de las actividades principales, fueron completados por otros programas.

De esta manera, la perspectiva integral dimana, fundamentalmente, de algunas articulaciones entre los asociados y de la posible conjugación de las actividades del proyecto entre sí y con actuaciones de otras procedencias (como el IMG y el PER) y fuentes de financiación.

f) Por último, cabe destacar que, a pesar del predominio de las áreas sociales en las competencias técnicas del proyecto, persistió la concepción de que la lucha contra la pobreza y la exclusión social también tiene que basarse **en la creación y/o consolidación de lógicas económicas** que creen empleo, generen ingresos y respondan a las necesidades básicas de la población. Esa naturaleza económica del proyecto comenzó a surgir cuando se impartieron cursos de formación profesional y luego, las personas formadas se integraron en las actividades de algunos de los asociados, principalmente, el ente local.

Posteriormente, se dio un paso importante, cuando se decidió crear cuatro empresas de inserción, según una lógica de «economía social» y con el objetivo de colocar a individuos en situación de exclusión social (desempleados de larga duración, ex reclusos, ex drogadictos en tratamiento de rehabilitación, personas con alguna discapacidad, beneficiarios del IMG, etc.), ofreciéndoles un empleo que sirviera de trampolín a su futura incorporación en el mercado de trabajo ordinario. Estas em-

presas cuentan con el amparo jurídico de la ADCE y tres de ellas producen servicios útiles a la comunidad (jardinería, mobiliario urbano y multiservicios de higiene y limpieza). Sin embargo, todavía no se ha logrado que participen las empresas privadas del municipio.

6.5. Principales resultados obtenidos

Los principales **resultados** que se han constatado, están particularmente asociados con los efectos que surtió y que son visibles en la población más joven: una mayor integración de los niños en los diversos equipamientos que ahora existen y en la ocupación del tiempo libre, que ya no pasan únicamente «en la calle». Paralelamente a estos cambios, comienza a ser palpable una mayor disposición a proseguir los estudios, que se traduce esencialmente en un menor ausentismo escolar y en un aumento de la escolaridad de los niños, que ya es significativa en comparación con la situación previa al proyecto, un mayor número de alumnos que finalizan el 6.º grado y de aquellos que se proponen seguir su escolaridad, por lo menos, hasta el 9.º grado (último de la enseñanza obligatoria).

En cuanto a la población adulta, se constata una mayor asiduidad a los cursos de la enseñanza compensatoria con la consiguiente disminución de la tasa de analfabetismo local por lo que se encuentra en mejores condiciones para incorporarse al mercado de trabajo con mayor facilidad. En lo que se refiere a la población que vive más aislada desde el punto de vista geográfico (la población rural), cabe destacar que el proyecto le permitió tomar conocimiento con mayor facilidad de los derechos sociales que les asisten.

En la población femenina adulta, también se constata un notable cambio en los comportamientos y estilos de vida, que no se limitan ya al trabajo doméstico y de servicios a la familia. Al respecto, se comprueba una adhesión cada vez mayor de las mujeres a los cursos que se van proponiendo. La consiguiente mayor apertura al empleo y la disponibilidad para adquirir calificaciones tampoco pueden dissociarse de la actual posibilidad de integración de los niños en los diferentes equipamientos creados, lo que deja tiempo libre a las familias, principalmente a las madres, para invertir más en las esferas socioprofesionales.

Tampoco hay que omitir el hecho de que, actualmente, los padres dan mayor importancia a la escolarización de sus hijos, situación que se traduce en la búsqueda de integración de los niños en los centros infantiles y en una mayor valoración de la escuela y los estudios.

En cuanto a la labor con la comunidad gitana, también hay que subrayar la integración de los niños gitanos en los diferentes equipamientos creados y la presencia de una funcionaria de etnia gitana en la Asociación, quien, además de prestar ayuda en la sala de estudio, es profesora del grupo de danza gitana en el que también participan niños que no son gitanos.

En lo que se refiere a las **experiencias menos positivas, o incluso negativas**, cabe subrayar la dificultad de superar la pasividad de la población, que continúa teniendo una gran dependencia institucional, factor que impide que se convierta en artífice de su propio cambio, siendo capaz de resolver sus problemas, lo que limita su participación efectiva en el proyecto.

Otro impedimento que afectó particularmente la intervención surgió de la participación en el acompañamiento de situaciones de IMG, elemento perturbador que desestabilizó las relaciones de confianza que se habían establecido. Actualmente, el técnico del proyecto que participa en ese acompañamiento, ha adoptado (no sin razón) con la población la actitud de «controlar» y «fiscalizar» sus ingresos (debido a la atribución de la prestación en dinero) y las obligaciones estipuladas en los programas de inserción (para seguir recibiendo esa ayuda). Esta mala imagen podría evitarse si el papel de la ADCE, en los procesos de IMG, se limitara a asesorar a las familias sin recursos y a ofrecer recursos para aplicar planes de inserción adecuados.

Tal como indicado, por lo que atañe a los partenariados, se han obtenidos algunos resultados, pero todavía queda un largo camino por recorrer para llegar a una verdadera cultura de «acción conjunta», y no sólo de complementariedad de recursos y respuestas.

En cuanto a la vertiente económica del proyecto (creación de empleo y actividades), todavía no se dispone de elementos para evaluar con rigor sus resultados, pero no deja de subrayarse el hecho de que las empresas de inserción hayan creado 70 puestos de trabajo (más de los 47 previstos en un principio).

6.6. Perspectivas, una vez terminado el proyecto

Dado que la duración del proyecto se ha prolongado hasta 2003, todavía no se puede vislumbrar la creación de estructuras de sostenibilidad de sus actividades, una vez terminado. Aun así, conviene recordar que desde su creación (prácticamente correlativa a la candidatura del proyecto), la Asociación asumió toda la labor social de la Cámara Municipal de Espinho; por lo tanto, dado que esta última no cuenta con un servicio o departamento en esa esfera, se considera improbable que se cierren las oficinas de intervención local después de esas fechas, lo que implica que la participación del ente local en el proyecto otorga a estas oficinas cierta garantía de continuidad, incluso, después de terminado. También es importante recordar que las intervenciones estuvieron casi siempre asociadas a la creación y el funcionamiento de equipamientos sociales, que en un futuro podrán proseguir sus actividades con apoyo de las instituciones y la seguridad social de la región. Por otro lado, se debe reafirmar que el objetivo máximo adoptado en el ámbito del proyecto es fomentar la autonomía de la población, y si eso se logra, la existencia de una estructura local de intervención sería relativamente secundaria, al menos

con las características actuales. En el período que falta hasta que termine el proyecto, no está prevista la introducción de nuevas actividades sin antes consolidar las que están en curso.

Por último, cabe señalar que, actualmente, las cuatro zonas de intervención del proyecto están infradotadas en lo que se refiere a servicios de ayuda a la infancia y la juventud, y que son lugares donde la sensibilización sobre la importancia de la formación profesional ha entrañado cambios en los ritmos diarios de las mujeres, que van en busca de esa formación en lugar de quedarse en la puerta de su casa.

Capítulo 7 – Proyecto de Serra da Aboboreira

7.1. Origen y contexto geográfico y social

La sierra de Aboboreira pertenece, desde el punto de vista administrativo, al Municipio de Amarante, zona interior del distrito de Porto, en la Región Norte de Portugal. Situada en la confluencia de tres municipios (Amarante, Baião y Marco de Canaveses), es un territorio montañoso de características predominantemente rurales, donde el aislamiento geográfico (motivado por el difícil acceso) ha marcado la vida de sus gentes.

Los caminos y carreteras de acceso tortuoso y difícil se dejaron deliberadamente así por el valor añadido que constituyen para una de las pruebas automovilísticas con más impacto turístico del país, el «Rally de Portugal», que pasa por allí todos los años. Al respecto, es importante destacar que los factores que, una vez al año, conducen hasta allí a un número incontable de personas son los mismos que han provocado el aislamiento de su población y la desertificación de ese lugar.

Al igual que en otros territorios rurales del país, en Aboboreira, las tasas de desertificación demográfica y emigración son muy altas y determinantes en el proceso de envejecimiento de su población, dado que los pocos niños y jóvenes del lugar se van en cuanto se les presenta la oportunidad. Actualmente, viven allí unas 1.500 personas, dispersas por las diversas aldeas; citemos a título de ejemplo, el caso de la *freguesia* de Carvalho de Rei donde apenas hay cuatro niños en la escuela primaria y en los últimos años sólo nació un bebé.

Este cuadro de abandono del medio rural, aislamiento poblacional, envejecimiento demográfico, falta de perspectivas de vida para los jóvenes, crisis de la agricultura de subsistencia que genera ingresos muy bajos, deterioro de las condiciones de vida, desvalorización del patrimonio cultural y ambiental, «olvido» por parte de los poderes públicos, etc., alertó, entre 1987 y 1988, al equipo técnico local de servicios sociales (dependiente del Centro Regional de la Seguridad Social de Porto), que tenía a su cargo la atención de las familias de las *freguesias* de la sierra¹.

Atreviéndose a ir más allá de un trabajo convencional de intervención social, el equipo técnico procedió a realizar, en aquel momento, un diagnóstico de la situación de las aldeas serranas del Municipio de Amarante, contando con el apoyo de una asociación de desarrollo y formación, vinculada a la Asociación de Municipios de la región. Una vez hecho ese diagnóstico, se presentó una candida-

¹ Respecto a lo que sigue, véase también AMARO, Rogério Roque y colaboradores. 1992. *Iniciativas de Desenvolvimento Local – Caracterização de Alguns Exemplos* (Lisboa, ISCTE-IEFP), págs. 41-43.

tura al Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza, lo que permitió iniciar, en 1990, el primer Proyecto de Lucha contra la Pobreza en la Sierra de Aboboreira, denominado «Desarrollo de una comunidad rural en zona de montaña», que abarcaba las *freguesias* de Carvalho de Rei, São Simão (dos aldeas) y Bustelo (una localidad) y que debía durar hasta finales de 1994.

A esa altura, se creó la Asociación para el Desarrollo Comunitario de Amarante (ADESCO), institución privada de solidaridad social, que presentó una segunda candidatura al PNLCP para dar continuidad al primer proyecto; así nació en 1994 el «Proyecto de Serra de Aboboreira» que terminó a finales de 1999. Su área de actuación más directa se centró en las localidades de las *freguesias* mencionadas y en Jazente. Estas intervenciones en la Sierra de Aboboreira (y otras que se indicarán más adelante) surgieron como intentos de consolidar las actividades económicas locales y, por consiguiente, retener a la población, sobre todo a los jóvenes, además de buscar satisfacer las necesidades sociales que desde hacía mucho tiempo sentían los habitantes, principalmente, las de la población anciana y la infancia.

7.2. *Objetivos y principios de acción*

Se puede decir que estos dos proyectos consecutivos de Sierra de Aboboreira, en términos generales, tuvieron como **principales objetivos**:

- a) responder a las necesidades sociales básicas, en las áreas de infancia, tercera edad, salud y educación;
- b) consolidar las competencias de las poblaciones locales, aumentando las calificaciones escolares (lucha contra el analfabetismo, sobre todo, de los adultos) y profesionales (impartiendo cursos de formación profesional), e informar sobre esferas fundamentales (como la de salud);
- c) defender y valorizar el patrimonio cultural y ambiental;
- d) consolidar, poner en marcha o crear actividades económicas que, sin cuestionar el objetivo del párrafo anterior, aseguraran ingresos a los habitantes que quisieran permanecer en sus tierras y, de ser posible, atraer visitantes o nuevos habitantes;
- e) retener a la población, sobre todo a los jóvenes, no sólo en combinación con el objetivo anterior, sino también a través de ayudas para disponer de terrenos, construir casas y mejorar el acceso, y
- f) generar una dinámica permanente de desarrollo local, logrando que las poblaciones asumieran la autonomía de las iniciativas que habían ido surgiendo (con su participación activa) y que habían repercutido en la mejora sostenible de sus condiciones de vida en sus diversas facetas.

Habida cuenta de la importancia estratégica que cobró en la formulación de estos objetivos, la creación de una dinámica de desarrollo local, entendido como promoción de las capacidades e iniciativas endógenas, se establecieron los siguientes **principios fundamentales de actuación**:

- integración y afincamiento en la comunidad del equipo técnico y de la entidad promotora para que llegaran a formar parte de ésta e incluso, que hicieran de la sierra no sólo un espacio de ocupación profesional (provisional, eventualmente), sino también de residencia y participaran en todas las facetas de la vida local, y
- promoción, entre la población, de una actitud de apropiación, control y dinamización de las diferentes iniciativas desarrolladas, movilizándolo, por ejemplo, a residentes locales para que desempeñaran funciones en el proyecto con la esperanza de lograr un mayor empeño y disponibilidad para la consecución de sus objetivos.

7.3. *Etapas e intervenciones principales*

Los proyectos de lucha contra la pobreza de Sierra de Aboboreira, iniciados en 1990 y terminados a finales de 1999, tuvieron, por lo tanto, dos etapas que corresponden a las dos candidaturas presentadas y aprobadas, la de 1990-1994 y la de 1994-1999. En términos generales, y globalmente, se puede decir que las diversas intervenciones llevadas a cabo se dividieron en cuatro etapas fundamentales (con articulaciones y combinaciones entre sí y, por lo tanto, no estancas), según estos cuatro objetivos **predominantes**:

- organizar respuestas a las necesidades sociales básicas;
- fortalecer las competencias de la comunidad;
- crear y poner en marcha actividades económicas locales, y
- luchar contra la despoblación demográfica de la sierra.

Inicialmente, se consideró prioritario **crear respuestas a las necesidades sociales** más sentidas por la población, dado su aislamiento geográfico y las tendencias demográficas indicadas. En ese ámbito, se materializó un servicio de ayuda domiciliaria a personas mayores que, al principio, tropezó con alguna resistencia (por la desconfianza de algunos ancianos respecto a este tipo de solución), pero que luego se convirtió en uno de los servicios más apreciados y demandados, como se verá más adelante.

En la misma línea de preocupaciones, y debido a la falta de respuestas en el campo de apoyo a la infancia (porque desde el punto de vista estadístico, el número de niños no justificaba la apertura de un centro infantil), en una de las *freguesias* se

creó un Centro de Apoyo a la Infancia donde se organizaban diversas actividades de integración preescolar, incluyendo un jardín de infantes, y se atendía a los niños de las diversas aldeas y *freguesias* que abarcaban los proyectos. En esa etapa, también se realizaron actividades de animación sociocultural con las tres escuelas del primer ciclo de enseñanza básica que hay en la zona.

Para la población en general, se organizaron paseos y actividades culturales, de las que cabe destacar la revitalización de las fiestas tradicionales locales como medio de combatir el aislamiento social. Asimismo, cabe destacar la construcción de un centro comunitario que sirviera de punto de encuentro y convivencia de la población.

Todas estas acciones contaron con un apoyo especial del Centro Regional de la Seguridad Social.

Tal como indicado, **fortalecer las competencias de la comunidad** fue otro de los objetivos principales de los proyectos, lo que se tradujo en las siguientes acciones:

- cuatro cursos de formación profesional (dos sobre apicultura y dos sobre ovicultura) para 15 alumnos cada uno, que contaron con el apoyo de los servicios públicos regionales de agricultura;
- una acción de formación para animadores locales cuyo principal objetivo fue presentar a los jóvenes diferentes experiencias de desarrollo local en medio rural, que en diversas zonas del país habían permitido crear actividades económicas sostenibles;
- diversas acciones de información y formación de las familias, en las esferas de salud y prevención de enfermedades, en las cuales participó el Centro de Salud, y
- apoyo a cursos de alfabetización de adultos, organizados por los servicios locales de educación compensatoria (que dependen del Ministerio de Educación).

Otra etapa que se consideró fundamental fue la **creación y puesta en marcha de actividades económicas locales** que, articuladas junto con el objetivo de revalorizar el patrimonio cultural y ambiental, así como otros recursos de la sierra, contribuirían a retener a la población mediante la creación de empleo y el aumento de ingresos.

En ese ámbito, cabe destacar las siguientes iniciativas:

- establecimiento de tres juntas de regadío (para la administración conjunta de los recursos e instalaciones de riego), que englobaban a 45 agricultores y contaban con apoyo de los servicios regionales del Ministerio de Agricultura;
- adquisición de 22 lechones y entrega gratuita a 22 productores locales para incentivar la producción artesanal de productos ahumados para luego comercializarlos;
- adquisición de colmenas y entrega gratuita a 30 productores locales para incentivar la producción de miel;

- apoyo a la creación de 17 actividades económicas independientes (por cuenta propia) en varias aldeas, en las siguientes ramas: producción de miel (8); cría de ovejas y cabras, y telares y costura (2 en cada una); encajes y bordados, producción de quesos y restauración (uno en cada una);
- apoyo al establecimiento de la asociación de apicultores de la zona, para la comercialización conjunta de la miel y la certificación de marca y calidad;
- creación de una cooperativa de comercialización de productos locales, que también se ocupa de la divulgación y exposición de los mismos;
- organización de una feria anual de productos porcinos ahumados, para divulgar y vender los productos locales de este sector, iniciativa que ya atrae a la sierra casi tanta gente como el Rally de Portugal;
- promoción de la Feria Mensual de Ganado, que se convirtió en una especie de bolsa de valores para el ganado, lo que permite que los productores locales estén mejor informados del valor de sus productos y, por ende, que tengan mayor capacidad de negociar con los comerciantes de ganado que, en el pasado, eran quienes fijaban los precios, prácticamente, sin ninguna oposición;
- apoyo a la presentación de candidaturas en el programa comunitario LEADER (para acciones de desarrollo y revitalización de zonas rurales de la UE), en las áreas de turismo rural, animación de circuitos turísticos en la sierra y artesanía, de las que ya nacieron, por ejemplo, dos unidades de turismo rural, y
- relevamiento de material etnográfico de la zona para la eventual apertura de un ecomuseo, que también podría atraer visitantes.

Por último, la etapa más reciente abarca las acciones destinadas concretamente a **combatir el despoblamiento demográfico de la Sierra de Aboboreira**.

Se puede decir, que todas las actividades mencionadas también contribuyeron a la consecución de ese objetivo, en la medida en que se orientaron a:

- crear mejores condiciones de vida para las poblaciones residentes;
- valorizar su potencial (cultural, ambiental y económico);
- aumentar el número de puestos de trabajo y los ingresos generados por la economía local, y
- atraer clientes y visitantes a las diversas iniciativas (principalmente ferias y ofertas turísticas).

No obstante, durante los últimos años se ha invertido con más vigor en una estrategia de atracción y afincamiento de nuevos residentes, contando con el apoyo de los entes locales (principalmente, algunas juntas de *freguesia*), y a través de:

- la preparación de pequeños lotes en terrenos baldíos, para **ofrecerlos** a personas y familias residentes en las aldeas de la sierra (por ejemplo, recién casados) u oriundos de allí (pero que, actualmente, residen fuera, sobre todo en ciudades

vecinas como Porto y Amarante, o que emigraron al extranjero y quieren regresar). La oferta está condicionada a construir allí su vivienda principal en el plazo de dos años, porque de lo contrario, tienen que devolver la propiedad del lote a la junta de *freguesia* (de ahí la decisión de ofrecer, no de vender si quiera a precios simbólicos);

- el incentivo para el afincamiento en la zona de otras personas y familias residentes en ciudades cercanas y que tengan una motivación para establecerse en zonas rurales, más tranquilas y menos contaminadas, ofreciéndoles **comprar terrenos a precios bajos**, a partir del momento en que se destinen a la construcción de la vivienda principal, y
- la mejora de las vías de acceso (carreteras y caminos) a la sierra.

7.4. Opciones metodológicas y condiciones de realización

A lo largo de los proyectos de lucha contra la pobreza de la Sierra da Aboboreira se utilizaron diversas metodologías de trabajo (adoptadas desde un principio o en el transcurso de los mismos, o bien, detectadas posteriormente) con el objetivo de materializar los principios de acción mencionados en la sección 7.2. y que, lógicamente, influyeron en las acciones llevadas a cabo y en sus resultados. A continuación se enumeran las más importantes.

a) Una de las preocupaciones más insistentes de los proyectos (sobre todo en la segunda etapa) fue el **afincamiento del equipo técnico y la entidad promotora**, para que sus integrantes fueran aceptados por las comunidades locales, conocieran sus problemas (diagnóstico) y discutieran sus proyectos e ideas (planificación) **desde dentro**. Esta metodología se aplicó estimulando a los técnicos para que se fueran a vivir a la sierra, por lo menos, durante el tiempo que estuvieran trabajando allí, y que contrataran colaboradores locales, siempre que fuera posible, para llevar a cabo las actividades.

b) Además, ese contacto directo y permanente con la población permitió utilizar una **metodología de investigación y acción casi informal**, a saber:

- antes de cada acción, se tomaba el pulso a las comunidades que participarían y se recogían sus opiniones y sugerencias de manera que esa acción fuera fruto de las necesidades y el potencial local (la Feria Mensual de Ganado surgió exactamente de esa forma), y
- se evaluaban continuamente las acciones realizadas, para corregirlas o reorientarlas, siempre que fuera necesario (por ejemplo, hubo que cambiar los horarios de las acciones de formación para adecuarse a los ritmos y estaciones de las actividades agrícolas).

Por lo general, la **evaluación** la llevaban a cabo de un modo informal, el propio equipo y la población en cuestión, pero cabe señalar la participación, en el segundo proyecto, de dos becarias de sociología, lo que permitió sistematizar la evaluación de carácter exógeno, considerada de gran utilidad y necesaria durante el resto del tiempo. Una de las críticas apuntadas por la ADESCO en relación con el PNLCP fue la falta de un sistema de evaluación riguroso y prolongado que completara la habitual fiscalización financiera y administrativa por parte de los comisariados, y permitiera acompañar sus impactos, incluso después de que hubiera terminado.

c) La adopción de los procesos indicados permitió aplicar una **metodología de flexibilización y adaptabilidad permanentes de la planificación de las actividades**: más de una vez, las evaluaciones dieron lugar a cambios y reajustes en las acciones desarrolladas, flexibilizando la respectiva planificación (en términos de definición de objetivos, realización de actividades y los consiguientes plazos, movilización de recursos, etc.) y adaptándolas constantemente a la evolución de las necesidades y sugerencias detectadas o expresadas por la población.

d) Por otro lado, y en la misma tónica, en algunos casos, a raíz de la resistencia, la inercia y el desconocimiento iniciales, la puesta en marcha de determinadas actividades exigió utilizar **pedagogías de sensibilización, esclarecimiento e información**, para dar a conocer las ventajas de las mismas. Eso sucedió con:

- la ayuda domiciliaria para ancianos, que una vez superadas las primeras resistencias, fue sumamente apreciada;
- el jardín de infantes que, en un principio se consideraba negativamente como un mero «estacionamiento» de niños y que, tras una labor de sensibilización, se valoró como espacio de socialización positiva e intervención pedagógica, y
- la prolongación en el hogar de los hábitos de higiene y alimentación practicados en el Centro de Apoyo a la Infancia, después de informar a las familias.

e) En la misma línea de las opciones señaladas, siempre se tuvo la preocupación de promover la **apropiación, control y dinamización de las diferentes iniciativas por parte de la población**, es decir, de propiciar su **participación**. De ahí que se intentara que las comunidades locales asumieran las respuestas a sus problemas y que las diversas actividades se emanciparan de los programas que habían permitido iniciarlas y financiarlas. En cierta medida, esto fue lo que ocurrió con las dos ferias mencionadas y lo que se pretende que ocurra con el Centro Comunitario, a fin de que se convierta en un espacio verdaderamente comunitario (prolongando el horario y dinamizando sus actividades), en lugar de que siga siendo únicamente un lugar donde se acude en busca de servicios.

No obstante, la participación efectiva de la población siempre ha tropezado con obstáculos de talla, debido a la falta generalizada de una **cultura participativa** y a la consiguiente inercia y pasividad (véase Parte IV) que, habitualmente, son más graves en los medios rurales, sobre todo en aquellos más aislados, como es el caso de la Sierra de Aboboreira.

f) El trabajo en partenariat fue otra de las metodologías explicitadas en los proyectos, junto a la participación de los entes locales (cámara municipal y juntas de *freguesia*), el Centro de Salud, el Centro de Empleo y el Centro Regional de la Seguridad Social, además de la propia ADESCO, asociación de desarrollo comunitario sin fines de lucro, creada a principios de la segunda etapa. Ahora bien, se trató más bien de articulaciones puntuales y episódicas de actividades y recursos, que de partenariados sistemáticos y permanentes, incluso porque, en algunos casos, más que por convicción, los partenariados surgieron por obligación o para conseguir recursos.

Las reglas y los procedimientos burocráticos de algunos asociados de la administración pública tampoco facilitaron el trabajo, al igual que el espíritu de competencia o de lucha por el protagonismo entre algunos de ellos (lo que en algunos casos ocurrió con los entes locales hasta por motivos electorales). En cambio, la colaboración entre la ADESCO, el Centro Regional de la Seguridad Social y algunas juntas de *freguesia* fue más positiva y dinámica. Asimismo, cabe destacar el apoyo recibido, a través de ciertas acciones, de los servicios regionales del Ministerio de Agricultura, los servicios locales de Enseñanza Compensatoria (Ministerio de Educación) y una asociación de desarrollo y formación, vinculada a la Asociación de Municipios de la zona.

g) Los proyectos también supieron beneficiarse de la articulación con otros programas y financiaciones, principalmente, movilizandoo recursos financieros de diversas fuentes para consolidar determinadas actividades:

- PEDAP (Programa específico para el desarrollo de la agricultura portuguesa), dependiente del Ministerio de Agricultura, por ejemplo, en lo relativo a las acciones de formación profesional sobre agricultura y ganadería ovina, y la creación de juntas de regadío;
- LEADER (iniciativa comunitaria de la UE para dinamizar acciones de desarrollo en medio rural), que permitió costear la creación de unidades de turismo rural, la animación de circuitos turísticos en la sierra y el apoyo a algunas técnicas de artesanía local;
- INTEGRAR (programa cofinanciado por el Fondo Social Europeo para la integración de grupos sociales desfavorecidos), que respaldó financieramente la construcción de equipamientos sociales para la infancia y la juventud y algunas de sus actividades;
- Iniciativa Comunitaria de Empleo (Eje Youthstart) y Programa Nacional de Escuelas Profesionales del Mercado Social de Empleo, para viabilizar acciones de formación destinadas a personas con dificultades de inserción en el mercado de trabajo, en las esferas indicadas en la sección 7.3., vinculadas a la agricultura y al desarrollo rural.

h) Un elemento preponderante de las estrategias de actuación de los proyectos fue, sin duda, la utilización de una metodología de dinamización de actividades económicas, como base para un desarrollo sostenible de las comunidades en cuestión.

Al respecto, tal como indicado, se respaldaron diversas actividades económicas tradicionales, así como nuevas y diversas iniciativas de divulgación, comercialización y certificación de productos locales, y se organizaron algunas acciones de formación.

i) Para materializar las opciones metodológicas indicadas, en la segunda etapa, el equipo técnico tuvo una **integración interdisciplinaria**, contando con un técnico de cada una de estas disciplinas: ciencias sociales, animación cultural (a tiempo parcial), y gestión agraria.

Además, gracias a la articulación del proyecto con otras intervenciones en las mismas *freguesias*, se pudieron movilizar otros recursos humanos, contratados por otros programas (y viceversa). Por otra parte, la lógica de selección de los técnicos no se basó tanto en el análisis curricular de cada candidato, sino más bien en la presentación de «su proyecto» para la zona, lo que acrecentó las probabilidades de que se empeñaran.

Los «ingredientes» metodológicos mencionados se resumieron, al final, en la opción estratégica que constituyó el núcleo de todas las intervenciones en Sierra de Aboboreira: crear una lógica permanente de **desarrollo local**, integrando las diversas dimensiones (sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas) del bienestar de las comunidades locales.

7.5. Principales resultados obtenidos

Respecto a los resultados obtenidos, cabe señalar varios **aspectos positivos**. Por lo que atañe a la intervención con los ancianos, es importante decir que, durante el proceso de implantación del servicio de ayuda domiciliaria, fue necesario, como ya se dijo, llevar a cabo algunas acciones de sensibilización para que la población se percatara de los beneficios que podría aportarle tal servicio, lo que contribuyó a que, posteriormente, fuera una de las iniciativas más apreciadas. También hay que subrayar la importancia que tuvo la construcción del Centro Comunitario, donde muchos habitantes pasan hoy las tardes jugando a las cartas.

En cuanto a los resultados de las acciones destinadas a las generaciones más jóvenes, importa destacar el valor añadido que supuso la creación del Centro de Apoyo a la Infancia. Actualmente, este centro no logra satisfacer plenamente la demanda, por lo que empieza a plantearse la necesidad de transferirlo a un predio más grande. No obstante, y al igual que sucedió con la iniciativa de ayuda domiciliaria, en este caso también fue necesario sensibilizar a madres y familias sobre la dimensión pedagógica de este equipamiento, debido a las connotaciones negativas que se le atribuían (un mero «estacionamiento» de niños). Respecto a esta última iniciativa, también cabe destacar la introducción de algunos hábitos de higiene y alimentación que, por intermedio de los niños y de la labor llevada a cabo con las familias, pasaron a adoptarse sistemáticamente.

Resultados positivos también fueron las repercusiones de la creación de dos ferias: la Feria Anual de Ahumados, que contribuye actualmente al desarrollo local de la sierra, debido a la revalorización de los productos locales y al creciente número de personas que todos los años atrae a esta zona; y la Feria Mensual de Ganado, que permite que los productores estén al tanto del valor de su ganado, lo que tal como indicado, constituye una especie de bolsa de valores que impide la explotación que solían practicar los comerciantes. Ambas ferias siguen funcionando, a pesar de que el proyecto haya terminado, pues la comunidad las hizo suyas y asegura su continuidad.

Reforzando el desarrollo local de esta zona, recuérdese también que con el aliciente del proyecto, se crearon dos casas de turismo rural y que se procederá a dividir terrenos que, por las características indicadas anteriormente, se prevé que atraigan a nuevos residentes a la sierra, haciendo que regresen personas y familias oriundas de sus *freguesias*.

Por lo que atañe al trabajo con los jóvenes, todavía no se han alcanzado los resultados previstos, porque la falta de otros incentivos económicos en la sierra hace que, cuando surge la primera oportunidad, esta generación se marche a otros sitios donde las oportunidades de disponer de mejores condiciones de vida son más evidentes. Por consiguiente, no se puede considerar que la intervención del proyecto haya conseguido de modo determinante retener a la población joven en la sierra, pero hay que decir que este aparente «fracaso» obedece en gran medida a la inexistencia de una estructura de apoyo al empleo que sea más dinámica que la que ofrece el Centro de Empleo. Aun así, cabe destacar la integración de algunos jóvenes en el trabajo asociativo, situación que, en virtud de su pertenencia a la sierra, contribuyó considerablemente al mejor funcionamiento de las demás iniciativas del proyecto.

Asimismo, en el capítulo de **experiencias menos positivas**, hay que recalcar la dificultad encontrada para promover entre la población local, una producción más sistemática de productos porcinos ahumados para la comercialización, sector que, debido a su calidad potencial, podría ofrecer la posibilidad de crear un importante mercado económico local.

Otro aspecto menos logrado, que es preciso señalar, radica en las insuficiencias de las relaciones de partenariado, ya indicadas, y fundamentalmente, en el ámbito de los entes locales que, a veces, se han disputado con las asociaciones las intervenciones en una misma comunidad para tener mayor protagonismo frente la población, en lugar de apoyarlas y fomentar estrategias de actuación conjunta. En algunos casos, la articulación entre diferentes servicios públicos fue insuficiente, lo que dio lugar a una superposición de actividades con el consiguiente desperdicio de recursos.

La deficiente cultura participativa de la población puede explicar algunas limitaciones de su compromiso con el proyecto, a pesar de algunos resultados interesantes en lo que respecta a la apropiación de las ferias locales por parte de la comunidad. Al respecto, es fundamental invertir persistentemente en acciones de educación de la ciudadanía.

Por último, es importante destacar la importancia que tuvo para la ADESCO, el proyecto de lucha contra la pobreza llevado a cabo, pues supuso el arranque de la asociación y permitió concretizar algunas iniciativas tales como la construcción del Centro Comunitario, que fue el vehículo privilegiado para dar visibilidad institucional al quehacer de dicha asociación. Paralelamente, y más allá de lo que sustentaba la financiación, la intervención al amparo del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza fue la fuerza motriz de una serie de iniciativas de desarrollo en Sierra de Aboboreira.

Ahora bien, la falta de un proceso de evaluación más sistemático y formal impidió una mejor apropiación de estos resultados por parte de la asociación y la comunidad.

7.6. *Perspectivas una vez terminado el proyecto*

El proyecto de Aboboreira terminó en 1999, pero su intervención en aquel espacio geográfico echó raíces, y se prevé que con el proseguimiento de otras intervenciones, mayores sean sus frutos. Los equipamientos construidos tienen asegurada la continuidad mediante los acuerdos concluidos con el Centro Regional de la Seguridad Social, entidad que tuvo a cargo las primeras intervenciones en esa zona. Por otra parte, algunos planteamientos, que nacieron de su propio funcionamiento, pueden contribuir a garantizar la respectiva viabilidad, sobre todo, en el caso del Centro Comunitario. Las ferias, otras de las actividades iniciadas en el ámbito de aquella intervención, actualmente, son organizadas y administradas por la población.

En la cadena de iniciativas fomentadas por los proyectos, en este momento, se asiste al inicio de un proceso de división parcelaria que, a través de los métodos indicados, intenta retener a la población y atraer a otros habitantes a las *freguesias* de la Sierra de Aboboreira. Esta preocupación por parte del poder local, precisamente con el objetivo de invertir la tendencia de despoblamiento, es ya uno de los principales resultados de los proyectos que nos ocupan, pues traducen una mayor sensibilización de estas entidades y forman parte de la definición de nuevas estrategias en favor del desarrollo local.

Además, siguen surgiendo nuevas iniciativas; por ejemplo, y una vez más con orientación de la ADESCO, se prevé que la cooperativa, creada en el ámbito del proyecto, pueda comenzar a rentabilizar por sí misma la actividad de los productos porcinos ahumados, procurando demostrar a la población las ventajas económicas que puede conllevar. En el ámbito de esta nueva iniciativa, también se baraja la hipótesis de crear una red de productores, a quienes la cooperativa compraría los cerdos para la producción de dichos productos.

Al margen de estas intervenciones en la Sierra de Aboboreira, la ADESCO ha previsto promover una operación más ambiciosa, que abarca a unas 20 *freguesias*

y cuyo objetivo fundamental es financiar algunos estudios a fin de propiciar iniciativas innovadoras en el medio rural por los motivos que se resumen a continuación.

a) Por un lado, se impone actualizar algunos datos de caracterización de la zona, dado que la información básica corresponde a los censos de 1991, que además de la falta de actualización inevitable, tampoco recogen los resultados de la introducción de medidas tales como el ingreso mínimo garantizado y otros proyectos facilitados por los fondos estructurales comunitarios o los programas nacionales.

b) En segundo lugar, es fundamental estudiar las oportunidades de creación de empleo y de iniciativas económicas en medio rural y de montaña, para personas no calificadas; por ejemplo, en el ámbito del mantenimiento de caminos, arroyos y regadíos tradicionales, la limpieza del patrimonio, o incluso de formación de conservadores del medio ambiente, entre otras actividades u ocupaciones probables en diferentes tareas de interés comunitario, sin olvidar la posibilidad de rentabilizar los productos y la artesanía locales.

c) Por último, mediante los estudios previstos, se pretende detectar las necesidades de formación en la agricultura y el medio rural, ya sea en áreas tradicionales o completamente nuevas y complementarias de las primeras.

Capítulo 8 – Proyecto de educación para el desarrollo de São Torcato

8.1. Origen y contexto geográfico y social

Este proyecto está localizado en el nordeste rural del municipio de Guimarães, distrito de Braga, en la Región Norte de Portugal (y en el área de influencia del litoral). A pesar de que el municipio de Guimarães, desde hace mucho tiempo se caracteriza por la presencia de diversas industrias, las *freguesias* abarcadas por el proyecto se sitúan en su zona más rural con una fuerte presencia histórica de agricultura tradicional.

No obstante, durante las últimas décadas se ha asistido a un significativo proceso de industrialización, pues en esas *freguesias* se instalaron diversas fábricas, principalmente de los sectores textil, confección y calzado. Se trata de industrias basadas en la utilización intensiva de mano de obra barata y no calificada (sobre todo jóvenes y mujeres) que, por lo general, producen para la exportación y, en muchos casos, están subordinadas a grandes empresas multinacionales o a comerciantes exportadores.

De ahí que la situación cambiara radicalmente en esa zona del municipio, siendo la categoría de obrero de fábrica la situación más frecuente de inserción profesional de los residentes. Aun así, no disminuyó la presencia de la agricultura de subsistencia que (a veces, paralelamente, con el pequeño comercio) se mantuvo como fuente principal de ingresos para completar la actividad profesional principal, debido a los bajos salarios que se pagan.

Esta es una situación típica de esa región del país y que se funda en factores socioculturales muy arraigados, de los que forman parte el fuerte peso de la pequeña propiedad agrícola (minifundio), la tradición de la producción y la organización familiares, y la dispersión territorial de los procesos de urbanización e industrialización, compatibles con la permanencia de pequeños huertos y terrenos agrícolas (fenómeno que se ha dado en llamar urbanización e industrialización difusas).

Este cuadro sociocultural de pluriactividad es, naturalmente, el más favorable para las ramas de actividad citadas, pues permite a los empleadores pagar salarios bajos y disponer de una mano de obra abundante y poco reivindicativa. Por lo tanto, no es de extrañar que esa región sea, desde hace mucho, una de las más aquejadas por los procesos de deslocalización y relocalización industrial de las empresas nacionales y multinacionales, que operan en estas ramas de la exportación, en busca de factores de competitividad, basados en la mano de obra barata y en la reducción de costos (incluyendo los indirectos, sociales y ambientales).

También, debido a las características socioculturales indicadas, se han dado índices de fracaso y deserción escolar más altos que la media nacional en la población infantil y juvenil, dado que existe el estímulo y la necesidad familiar de poner rápidamente a «rendir» la capacidad de trabajo de esos niños, adolescentes y jóvenes. Hay incluso un dicho popular que reza: «el trabajo del niño es poco, pero quien no lo aprovecha es loco».

Por lo tanto, esa necesidad y esa tradición cultural – asociadas a la falta de alternativas de aprendizaje de otras competencias escolares y/o profesionales, más atractivas que las que ofrece el sistema formal de enseñanza – estimulaban la incorporación muy temprana (trabajo infantil) y precaria en el mercado de trabajo, incluido el trabajo que se hacía en el propio hogar, enredado en una maraña compleja de subcontrataciones y de formas económicas diversas, muchas de ellas de economía sumergida.

Este cuadro de gran vulnerabilidad social amplificó los efectos de los procesos de reestructuración industrial operados en la zona, sobre todo en la década de 1980, a raíz de la apertura de los mercados, la mundialización de los cambios y la consiguiente concurrencia de países que disponen de mano de obra todavía más barata (como los de Asia sudoriental). Por todo ello, y a pesar de las compensaciones que proporcionan la agricultura de subsistencia y los pequeños comercios locales (que, habitualmente, generan bajos ingresos), comenzaron a detectarse diversos problemas sociales, ya que en una población de por sí debilitada por las peculiaridades descritas, aumentaron significativamente el número de desempleados de larga duración y las situaciones de precariedad en el mercado de trabajo.

Paralelamente, se constató la inexistencia o insuficiencia de respuestas sociales ante las situaciones descritas y otras asociadas a éstas, tanto en el ámbito de equipamientos y servicios – sobre todo de ayuda a la infancia, a las familias y a la tercera edad – como en el ámbito de la formación profesional y la creación de empleos alternativos. Por otro lado, completaba este cuadro un creciente deterioro ambiental, debido a la total despreocupación de los empresarios locales al respecto (sobre todo la industria textil y del calzado que son sumamente contaminantes, en particular, para los cursos de agua) incrementada por la falta de una legislación eficaz.

Ante estas situaciones, en que se agravaban y multiplicaban los casos de pobreza y exclusión social, los técnicos locales de acción social (dependientes del Centro Regional de la Seguridad Social de Braga) y la Cámara Municipal de Guimarães decidieron presentar una candidatura al Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza – Región Norte, de la cual nació el «Proyecto de educación para el desarrollo», que comenzó en 1988. En un principio, abarcó tres *freguesias* (Gominhães, Gonça y São Torcato) de la zona nordeste del municipio de Guimarães, y luego, se amplió, abarcando 16 *freguesias*, a partir de 1991. Además, el proyecto se prolongó hasta 1999. Dado que muchas de sus actividades más divulgadas se desarrollaron a partir de la *freguesia* de São Torcato, también se le conoce como «Proyecto de São Torcato».

Siendo el objetivo principal, la búsqueda de respuestas para los problemas de pobreza y exclusión social existentes en las *freguesias* abarcadas, la opción central del proyecto fue desarrollarlo a partir del área de educación, como indica su propio nombre, puesto que los problemas de analfabetismo, deserción y fracaso escolar, así como de las bajas calificaciones, se consideraban la raíz de muchos otros problemas.

8.2. *Objetivos y principios de acción*

Los objetivos y los principios orientadores de las acciones del Proyecto de educación para el desarrollo fueron evolucionando a lo largo de sus 11 años de duración (1988-1999). De esta forma, el objetivo más inmediato y urgente, es decir, invertir el proceso de empobrecimiento y exclusión social de algunas familias, forzosamente, hizo que se incluyera el objetivo de prevenir situaciones de ese tipo. A su vez, este último se fue convirtiendo paulatinamente en el **fomento de un desarrollo integral, participativo y autosuficiente de base local**, siendo la **educación** el vector estratégico de todo el proceso. Por lo tanto, se puede decir que, genéricamente, los **objetivos más importantes** del proyecto se centraron en

- a) el fomento del desarrollo local de las *freguesias* abarcadas, como método idóneo para disminuir y prevenir la pobreza y la exclusión social, valorizando los recursos endógenos, y por ello,
- b) en el fortalecimiento de las competencias asociativas y educativas de los habitantes de esas *freguesias*, considerados sujetos de su propio proceso de emancipación y desarrollo, y reconociendo a tales efectos, la importancia de la información y la disponibilidad de recursos de formación y educación.

De estos objetivos dimanaron los **principios de acción**, enumerados a continuación, utilizando la terminología adoptada en el ámbito del proyecto, que se explica en la sección 8.4., en lo que respecta a las correspondientes opciones metodológicas.

- **Principio de endogeneidad**, para tratar de desarrollar las capacidades de la comunidad en materia de diagnóstico de sus necesidades, definición y estructuración de soluciones, y organización y dirección de las actividades.
- **Principio de fomento del desarrollo integral**, para articular constantemente las dimensiones culturales, económicas y sociales de la vida en sociedad.
- **Principio de interdisciplinariedad orgánica y metodológica**, para dar prioridad al establecimiento de partenariados entre instituciones, servicios públicos, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, y utilizar en forma metodológica los conocimientos sobre distintas disciplinas.

- **Principio de articulación múltiple**, para intentar combinar la ayuda de las diferentes iniciativas, proyectos y programas, multiplicando sus impactos y efectos.
- **Principio de investigación participativa**, para que la realización de las diferentes iniciativas fuera objeto de un constante proceso de verificación y evaluación formativa.

8.3. *Etapas e intervenciones principales*

Se puede decir que en la vida del Proyecto de educación para el desarrollo hubo tres grandes etapas que abarcaron los siguientes períodos: 1988-1991, 1991-1993 y 1994-1999. La **primera** correspondió al aprendizaje de estos procesos, dado que en cierta medida, esta experiencia fue pionera en el ámbito de los proyectos de lucha contra la pobreza, no sólo porque fue uno de los primeros proyectos en este campo, sino también por tratarse de una iniciativa compartida por dos entidades públicas: el Centro Regional de la Seguridad Social (administración pública central) y la Cámara Municipal de Guimarães (administración pública local). También se caracterizó por la manera en que se abordó a la población y a los servicios que debían participar en este proceso de desarrollo local, integral y sostenible. Asimismo, una de sus peculiaridades fue desarrollar estrategias en dos direcciones, a saber:

- realización de **actividades de ayuda a la infancia**, para suplir las carencias detectadas en el ámbito de equipamientos y servicios, y
- **sensibilización de organizaciones y entidades públicas y privadas** que, a través de sus acciones, pudieran concurrir en ese mismo objetivo, es decir, mejorar las condiciones de vida de la población.

La **segunda etapa** transcurrió entre 1991 y 1993, promovida aún en partenariatado por las dos entidades indicadas, pero habiéndose ampliado su ámbito territorial a 16 freguesias del municipio: Abação, Arosa, Atães, Calvos, Castelões, Cerzedo, Gémeos, Gominhães, Gonça, Mesão, Pencilo, Rendufe, São Lourenço, São Torcato, Selho y Vila Nova de Infantas. Más allá del ámbito geográfico, también se ampliaron las actividades para dar cabida a **jóvenes y ancianos** (ayuda domiciliaria), para quienes los equipamientos y servicios eran insuficientes, o simplemente no existían.

En esta etapa, se promovieron más iniciativas de carácter lúdico-cultural para niños y jóvenes con miras a hacer bajar las tasas de fracaso y deserción escolar, y aumentar las competencias en diversas ramas (culturales, artísticas, tecnológicas, etc.). También se consiguió **consolidar los partenariatados** que se habían venido estableciendo, lo que reforzó el carácter integral de la intervención. En esta etapa también nació, en 1994, la Asociación para el Desarrollo de las Comunidades Locales, institución de solidaridad social, que pasó a ser la entidad promotora del proyecto en la última etapa (1994-1999), liberándolo del peso institucional de sus comienzos.

En la **tercera etapa**, el proyecto consolidó su carácter local (debido a la creación de la citada asociación) y amplió sus esferas de intervención, incorporando **el apoyo a las familias y la dinamización de actividades económicas**, al tiempo que proseguía y consolidaba las actividades iniciadas en los campos de formación, educación, información y cultura para niños, jóvenes y adultos, y la acción social con los ancianos.

Las principales acciones llevadas a cabo durante estas tres etapas pueden dividirse en cuatro ámbitos (infancia y juventud; apoyo a las familias; vejez, y economía local), con diferentes énfasis a lo largo de cada una de ellas, como ya se indicó, y de las que destacan naturalmente, las relacionadas con la opción estratégica del proyecto, es decir, la intervención en las esferas de educación y la labor con niños y jóvenes, que se desarrollaron durante todo el período que nos ocupa.

a) En el ámbito de la educación y la labor con niños y jóvenes (desde el inicio):

- organización de acciones de educación compensatoria y extraescolar, incluidos cursos de alfabetización para jóvenes y adultos, combinados con acciones de formación preprofesional y profesional en diversas disciplinas: bordado típico de Guimarães; modelado; ajuste de máquinas de corte y confección; elaboración y preparación de alimentos; ajuste de máquinas de calzado; mecánica de automóviles; electricidad; informática; multimedia; construcción civil; puericultura; educación para la salud, etc.;
- creación de una hemeroteca-mediateca didáctica, para poner a disposición material informativo (libros, periódicos y revistas) y didáctico (en soporte de CD-ROM) y equipamiento audiovisual e informático, que sirviera de apoyo a las acciones educativas, y donde también se organizaban debates, exposiciones y acciones de formación;
- creación de un Centro de Recursos, para asesorar e informar a instituciones y agentes que desarrollaban actividades en el ámbito del proyecto o relacionadas con él (entre otros, escuelas, jardines de infantes, juntas de *freguesia* y asociaciones), además, en el local se organizaban talleres de expresiones lúdicas y culturales (dramáticas, plásticas, musicales, etc.);
- creación en una de las *freguesias*, de un centro de animación para niños y jóvenes, destinado a actividades de tiempo libre con biblioteca, vídeo, cine, ordenadores, relatos y cuentos, exposiciones, expresión plástica, etc.;
- organización de un proyecto de animación lúdica y cultural (Proyecto Ludonima), para ofrecer, principalmente, a los niños con más carencias de los medios rurales de otras *freguesias*, el acceso a las siguientes actividades: expresión plástica (dibujo, pintura y modelado); arte dramático (juegos de exploración corporal, de la voz, el espacio, los objetos y el lenguaje verbal y gestual); expresión musical (voz e instrumentos); paseos, visitas de estudio y colonias de vacaciones;
- organización de las Jornadas de Juventud y Teatro, que abarcan espectáculos teatrales, competiciones deportivas, actuaciones musicales, paseos a pie y en

bicicleta, deportes de riesgo, exposiciones, debates y mesas redondas, talleres de artes plásticas, edición de libros, etc., para presentar e intercambiar conocimientos y experiencias, y

- creación de un Centro de Acogida para Niños y Jóvenes sin un entorno familiar saludable.

b) En el ámbito del apoyo a las familias (desde el inicio, pero sobre todo en la tercera etapa):

- creación de la Oficina de Acompañamiento y Apoyo a las Familias, para la detección y acompañamiento de familias y niños en situación de riesgo de exclusión social, que comprenden dos áreas de intervención: escolar y psicosocial.

c) En el ámbito de apoyo a la vejez (a partir de la segunda etapa):

- creación de un servicio de ayuda domiciliaria en las diversas *freguesias*.

d) En el ámbito de dinamización de la economía local (a partir de la tercera fase):

- organización, a partir de 1994, de una feria anual, la Feria de la Tierra, donde se exponen, se promueven y se venden productos locales, sobre todo agrícolas y artesanales.

8.4. Opciones metodológicas y condiciones de realización

Dadas las características y los objetivos del Proyecto de educación para el desarrollo, descritas anteriormente, se adoptaron diversas metodologías de actuación en el transcurso del mismo, muchas veces en forma conjugada, en **consonancia con la aplicación de los principios de actuación mencionados en la sección 8.2**. A continuación, se indican aquellos que condicionaron preponderantemente tanto su materialización como sus resultados.

a) Antes que nada, cabe señalar que, tal como indicado, la **educación** fue el vector estratégico de las intervenciones del proyecto, considerando que la respuesta a los problemas de pobreza y exclusión social se basaba, fundamentalmente, en la emancipación y el desarrollo de los propios excluidos mediante una mayor concienciación y el fortalecimiento de sus competencias, es decir, de su capacidad de acción como ciudadanos, en el sentido más amplio del término *empowerment*. En ese sentido, la **educación de adultos** fue tomando como referencia a Paulo Freire (y su «pedagogía del oprimido»), una de las metodologías usadas para la promoción de las poblaciones y de su desarrollo (local), por lo que varias de las acciones llevadas a cabo se centraron en esa lógica (véase sección 8.3.).

b) De ahí, la utilización de metodologías inherentes al principio estratégico de **endogeneidad**, ya enunciado, que radica en incentivar las formas de autodiagnóstico y de autonomía de las respuestas por parte de la propia comunidad. Esta prioridad de las dinámicas endógenas implica consolidar las lógicas asociativas y de base comunitaria desde una perspectiva de **desarrollo local**.

Por consiguiente, se dio prioridad a metodologías que incentivaran la **participación**, utilizando formas de auscultación directa de las poblaciones para que éstas indicaran sus necesidades y aspiraciones, lo que implica una gran **proximidad** y «complicidad» (incluso afectiva) entre los técnicos y la comunidad, y su participación en las actividades realizadas; se discutió siempre directamente con los interesados, la organización de las iniciativas, al igual que su evaluación, estableciendo una relación informal y permanente con los residentes de las *freguesias* y con quienes participaban en las distintas actividades organizadas en el ámbito del proyecto. Ahora bien, en muchos casos, esa participación se limitó a una buena adhesión a las propuestas de los técnicos y no a la propia capacidad de proponer y organizar soluciones, principalmente porque en estas comunidades nadie estaba acostumbrado a tener un protagonismo activo.

c) También se procuró aplicar metodologías de **desarrollo integral**, combinando:

- actividades de diversas áreas (educación, cultura, ocio, acción social y economía), como se puede constatar en la lista de las acciones llevadas a cabo, dando un mayor peso estratégico a las acciones de educación y formación;
- la participación de diversas generaciones (de niños a ancianos, pasando por jóvenes y adultos), poniendo un claro énfasis en los grupos más jóvenes;
- recursos y perspectivas de diversas instituciones y organizaciones de base o de intervención local (véase párrafo siguiente);
- conocimientos y competencias de diversas disciplinas como se deduce, en particular, de la descripción de las actividades destinadas a niños y jóvenes (véase párrafo siguiente), y
- proximidad y convivencia (más informales), por un lado, y competencia y profesionalismo (más formales), por el otro, en las relaciones entre los técnicos y la población, tal como indicado anteriormente.

Los resultados no siempre estuvieron a la altura de las intenciones, pero es importante tener en cuenta que estas (nuevas) metodologías tropiezan con muchas resistencias culturales, profesionales e institucionales de largo arraigo, por lo que hace falta tiempo para que prosperen.

d) En cuanto al principio de **interdisciplinariedad orgánica y metodológica**, su principal pilar fue el **trabajo en partenariatado**, puesto que la movilización de diferentes instituciones, organizaciones y servicios para articular actividades y recursos, fue una de las opciones más preconizadas y un logro planteado desde el inicio (véase

sección 8.3.). En gran medida, y como ya se vio, la estrategia de desarrollo integral también se basó en este pilar.

En virtud de la naturaleza del proyecto, los asociados que más participaron desde el comienzo de las acciones fueron tres: el Centro Regional de la Seguridad Social, la Cámara Municipal de Guimarães y la Dirección Regional de Educación del Norte. A partir de 1994, la Asociación para el Desarrollo de las Comunidades Locales pasó a ser la entidad promotora y, por ende, uno de sus principales asociados. No obstante, fueron muchas más las instituciones que participaron en las diversas acciones, a saber: juntas de *freguesia*; escuelas locales; servicios públicos locales y regionales de las áreas de juventud, agricultura, empleo, formación profesional, salud y protección de menores; asociaciones locales de diversas clases, fundamentalmente, de vocación social, recreativa y cultural; radios locales y otros medios de comunicación locales; pequeñas y medianas empresas del municipio, e institutos universitarios.

Las diversas acciones, al igual que su continuidad (véase sección 8.6.), sólo fueron viables gracias a una amplia red de ayudas de diverso tipo, a pesar de que muchas de ellas fueron episódicas. Aun así, fue una experiencia de articulación, que creó nuevos hábitos de acción conjunta, lo que se tradujo, por ejemplo, en el reconocimiento del Centro de Recursos como estructura de interés y uso común. El principio de acción, indicado anteriormente, conllevó también la articulación metodológica en la realización de las actividades y los conocimientos y competencias en diversas disciplinas que poseían los distintos asociados, tal como se desprende de la descripción hecha en la sección 8.3.

e) Igualmente importante para la movilización de recursos y la realización de las acciones fue la aplicación metodológica correspondiente al denominado principio estratégico de **articulación múltiple**, que completa el marco trazado por el PNLCP, no sólo mediante ayudas de las diversas instituciones mencionadas (financieras, técnicas o de servicios, humanas, informativas y de conocimiento) y de los programas e iniciativas nacionales o de la UE, sino también del cruce y la articulación de las diversas actividades. Por lo que atañe a los programas, cabe destacar lo que sigue:

- **programas nacionales** de actividades con niños (Programa Ser Niño); acciones de formación profesional (Programa de Formación Profesional Especial); consolidación del Centro de Recursos (ayudas en recursos de educación y formación), programas para los grupos más excluidos (Programa de Ingreso Mínimo Garantizado), y
- **programas cofinanciados por la UE** para grupos sociales desfavorecidos (programa INTEGRAR) y acciones de formación profesional para personas con bajo nivel de escolaridad (Iniciativa Comunitaria Empleo ADAPT).

f) Por último, la opción de una metodología de **investigación y acción participativa** a lo largo de todo el proyecto fue, desde siempre, claramente afirmada y aplicada, y se basó fundamentalmente en:

- procesos permanentes de autoevaluación y supervisión de las acciones, por parte de los equipos técnicos;
- la participación de la población en estos procesos de manera informal o mediante reuniones;
- los partenariados establecidos con el Instituto de Estudios de la Infancia de la universidad de la región y un instituto universitario de Porto, a fin de promover proyectos de investigación y evaluación de las actividades llevadas a cabo en el ámbito del proyecto, principalmente, en las áreas de educación, infancia en general, y formación profesional, y
- la utilización de todos esos elementos de cara a la formación de los técnicos y a los reajustes a operar en las orientaciones y las actividades del proyecto.

La evaluación con estos componentes de investigación y formación que, además, contó con la participación de todos los interesados (técnicos, integrantes de los partenariados y población), se consideró un elemento decisivo de la concepción, **planificación** y corrección de las acciones, y hasta de la mejor adecuación de las mismas a las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

8.5. Principales resultados obtenidos

Uno de los más importantes resultados intermedios del Proyecto de educación para el desarrollo fue la creación, en 1994, de la Asociación para el Desarrollo de las Comunidades Locales, que estableció las condiciones para dotar de autonomía a las dinámicas en curso. De esta manera, también se pudo ampliar y diversificar las actuaciones destinadas a personas y grupos en situación de pobreza y exclusión social, así como a las *freguesias* abarcadas, lo que se tradujo por una disminución de la incidencia de esos procesos de desventaja social. Por otro lado, el proyecto facilitó la credibilidad, visibilidad y aceptación de la Asociación por parte de las poblaciones locales y los asociados, abriendo nuevos horizontes para sus intervenciones futuras.

Otros efectos importantes del proyecto, reconocidos por los propios asociados, fueron las experiencias de partenariado y articulación entre instituciones públicas y privadas de ámbito nacional, regional o local, en múltiples campos. De ahí que se abrieran vías de actuación conjunta para el futuro, no sólo en la zona que nos ocupa ya que también hubo «contagios» en otras zonas, principalmente, en lo que se refiere a:

- la colaboración estrecha entre las instituciones y los servicios públicos de acción social, salud, educación, juventud, empleo y poder local, más involucrados en el proyecto;
- la movilización de actores locales que, mediante sus intervenciones, individuales o institucionales, podrán contribuir a mejorar las condiciones de vida de las

poblaciones, siendo protagonistas importantes del desarrollo local: presidentes de juntas de *freguesia*, párrocos, profesores, dirigentes de asociaciones, empresarios, etc., y

- la colaboración de institutos universitarios, que acercaron el conocimiento (investigación) a las realidades sociales concretas (acción) acrecentando su eficacia en la búsqueda de soluciones de desarrollo para las comunidades locales.

Las intervenciones en términos de equipamientos y servicios para los grupos de tercera edad y la conclusión de un acuerdo de cooperación para la prestación de servicios de ayuda domiciliaria también fueron evaluados positivamente por las entidades participantes.

Pero, indudablemente, la gran obra del proyecto fue promover con eficiencia el acceso de las poblaciones desfavorecidas a los recursos de educación y formación, ampliando competencias y calificaciones y, por ende, su capacidad de intervención y su autonomía en cuanto ciudadanos.

Ahora bien, estos **resultados positivos** no implican que sólo haya habido prácticas idóneas. De hecho, estas prácticas siempre serán de carácter provisional e incompletas, dado que los procesos de educación y formación no terminan nunca. Además, la autonomía de la población y la participación de diversos asociados no se logran fácilmente y exigen mucho más tiempo de lo que dura un proyecto que experimenta avances y retrocesos, victorias y derrotas. No obstante, tal como se señaló, en este caso, ya hay algunos resultados palpables.

8.6. *Perspectivas una vez terminado el proyecto*

Las intervenciones para el desarrollo de la zona no se interrumpieron cuando terminó el proyecto, ya que la Asociación, entidad promotora de la última etapa, procuró dar continuidad a casi todas las acciones realizadas a lo largo de sus 11 años. A tales efectos, las relaciones de partenariatado y las ayudas movilizadas en el transcurso del proyecto fueron fundamentales, ya que las organizaciones locales y/o los servicios públicos asumieron la corresponsabilidad de esa continuidad. Citemos algunos ejemplos.

- Las acciones de educación y formación, en el ámbito de la enseñanza compensatoria, prosiguen mediante la colaboración entre la Asociación y los servicios locales competentes del Ministerio de Educación.
- La hemeroteca–medioteca y el Centro de Animación de una de las *freguesias* funcionan como centros juveniles con apoyo del Centro Regional de la Seguridad Social.
- El Centro de Recursos se incorporará a la Red Nacional de Centros de Recursos de Conocimiento.

- Las actividades lúdicas y de animación en medio rural prosiguen como actividades de tiempo libre y son respaldadas por el Centro Regional de la Seguridad Social y, lo mismo ocurre con la ayuda domiciliaria para ancianos.
- La Asociación sigue organizando Jornadas de Juventud y Teatro.
- El Centro de Acogida de Niños y Jóvenes de familias en situación de riesgo cumple la función de «minihogar» en el ámbito de la seguridad social.
- La Feria de la Tierra es organizada por la Asociación con apoyo de la Zona de Turismo de Guimarães.

Por consiguiente, y contando aún con el compromiso de la población, se ha logrado mantener la dinámica de desarrollo iniciada con el proyecto.

Capítulo 9 – Proyecto de Quinta do Mocho: Desarrollar, Acoger y Reactivar (DAR)

9.1. Origen y contexto geográfico y social

La zona denominada Quinta do Mocho era un conjunto de 12 edificios de varios pisos sin terminar, situados en la localidad de Sacavém, Municipio de Loures, al norte de la ciudad de Lisboa y que forma parte de su área metropolitana. Se trataba de edificios, la mayoría de más de 10 pisos, que se estaban construyendo en una zona de la antigua Quinta do Mocho, cuando tras la Revolución del 25 de abril de 1974 en Portugal, la empresa de construcción tuvo algunos problemas financieros y se vio obligada a suspender las obras.

Durante ese período posrevolucionario, eran muy frecuente las ocupaciones ilegales de casas vacías, principalmente en los barrios suburbanos de la periferia de la ciudad de Lisboa, por parte de familias y personas con problemas de vivienda que antes vivían en barracas. Además, sobre todo en 1975 y 1976, pero también después de esos años, volvieron a Portugal muchas familias residentes hasta entonces en las ex colonias portuguesas de Africa que se habían ido independizando después de 1974 (véase sección 2.1.).

También por ese entonces, debido a la falta de oportunidades de empleo en los nuevos países (sobre todo, en Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe); los problemas de inseguridad surgidos en algunos de ellos (como fue el caso de Angola cuando estalló la guerra civil entre los movimientos de liberación angoleños); la tradición, desde los años 60, de utilizar trabajadores caboverdianos en Portugal, y el mito de la emigración hacia Europa, la afluencia de inmigrantes oriundos de los países africanos de lengua oficial portuguesa (conocidos por la sigla PALOP) aumentó considerablemente en Portugal, durante la segunda mitad de la década de 1970 y toda la de 1980.

A raíz de la combinación de todos esos factores, muchos inmigrantes africanos, solos o con su familia, tuvieron dificultades para encontrar alojamiento, por lo que ocupaban casas vacías, cualesquiera que fueran las condiciones de habitabilidad, o bien, se hacinaban en viviendas o construían clandestinamente barracas en los terrenos «disponibles» en torno a Lisboa (área metropolitana).

Dado que en la mayoría de los casos habían venido a trabajar en la construcción civil, ellos mismos se encargaban de la construcción o de las pequeñas obras de las casas, después de su jornada de trabajo y los fines de semana. Esto fue lo que ocurrió en la Quinta do Mocho, donde también se instalaron migrantes internos de Portugal. A pesar de que la mayoría de los edificios no eran más que una estructura de ladrillos y cemento – sin acabados, sin instalaciones sanitarias, sin protección en

balcones y escaleras, con las fosas de los ascensores abiertas y sin saneamiento básico (desagües al raso), electricidad, agua, calles pavimentadas, etc. – fueron ocupados ilegalmente, entre finales de los años 70 y principios de los 80, principalmente por inmigrantes de Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, y Santo Tomé y Príncipe.

En la década de 1990, en el «barrio» había casi 680 hogares, es decir, entre 3.500 y 4.000 personas. Las condiciones de habitabilidad y seguridad (a pesar de algunas mejoras introducidas, ilegalmente, por los propios ocupantes y toleradas, cuando no incentivadas y aceptadas por las autoridades públicas) eran prácticamente nulas. Sobre todo en los primeros tiempos, se acostumbraba tirar la basura y otros desperdicios por las ventanas (a falta de contenedores y cuartos de baño), desde los pisos más altos. También eran frecuente las caídas (desde los balcones o en las fosas de los ascensores), algunas mortales (de niños principalmente), y los accidentes provocados por las instalaciones clandestinas de electricidad.

Situada en una zona suburbana que, en gran medida, sirve de «dormitorio» a la ciudad de Lisboa, la Quinta do Mocho contrastaba enormemente con los barrios vecinos que, a pesar de sus características suburbanas, disponían de condiciones de habitabilidad consideradas normales, y con cuyos habitantes estallaban frecuentemente tensiones y conflictos.

Por todo lo antedicho, la Quinta do Mocho se convirtió en una auténtica mancha de pobreza urbana con contornos muy graves. Más allá de los problemas habitacionales y ambientales, ya descritos, las situaciones de pobreza y exclusión social y con riesgo de marginación social revestían también otras formas de naturaleza socioeconómica y cultural:

- bajos niveles de escolaridad y calificación profesional, lo que en el caso de los adultos significaba vínculos laborales precarios y sin calificación, así como frecuentes situaciones de desempleo, lo que implicaba bajos ingresos;
- falta de acceso a derechos sociales básicos, como la seguridad social, debido a la ilegalidad (de residencia y/o de trabajo) en la que muchos se encontraban;
- presencia de una importante economía sumergida, vinculada a la droga y la prostitución;
- graves problemas sociales, relacionados con las situaciones indicadas en el párrafo anterior e incluso, en algunos casos, con el alcoholismo y las enfermedades infecciosas y contagiosas;
- altas tasas de fracaso y deserción escolar debido, en parte, a la falta de dominio de la lengua portuguesa;
- muchos niños en situación de riesgo, abandonados en la calle, solos en casa con la puerta trancada o cuidados por niñeras clandestinas (vecinas) sin las condiciones habitacionales, económicas y sociales para ello, y
- estallido de tensiones y conflictos entre los diferentes grupos étnicos.

A finales de los años 80 y principios de los 90, la Quinta do Mocho representaba un problema social y habitacional gravísimo, sin soluciones en vista, símbolo

de la inercia paralizante de la burocracia, el legalismo oficial, la incapacidad de diálogo y las dificultades para delimitar la esfera de competencias del poder central y el poder local, respectivamente. Por más de una década, esas poblaciones fueron prácticamente abandonadas a su suerte. Las excepciones fueron:

- las técnicas de acción social del Centro Regional de la Seguridad Social de Lisboa, servicio local de Sacavém, que de vez en cuando se trasladaban al barrio para prestar atención social y acompañamiento en algunas de las situaciones más graves;
- las técnicas de los servicios locales de salud (Centro de Salud) que, con mayor frecuencia, procuraban acompañar los graves problemas de salud pública existentes en el barrio, vacunando y atendiendo consultas generales en un puesto móvil.

Por otro lado, la Cámara Municipal de Loures también había tomado contacto con esa realidad y manifestado la voluntad de intervenir de alguna forma, para lo cual comisionó a un grupo de sociólogos, un estudio descriptivo y de diagnóstico del barrio. Pero, en general, esas presencias y acciones eran esporádicas y aisladas sin que hubiera una intervención de fondo, sistemática y a partir del propio barrio y sus residentes. Técnicos y acciones surgían del exterior (de fuera hacia dentro) y había muchas reticencias y dudas en cuanto a una presencia más asidua, porque el barrio tenía fama de peligroso.

A pesar de todo, a partir de estos primeros contactos y de la sensibilización y caracterización resultantes de ellos, así como de la divulgación que los medios de comunicación social iban haciendo de la situación, calificándola de «escándalo social», se dieron las condiciones para establecer proyectos de intervención sistemáticos, coherentes y de larga duración. El primer paso en esa dirección fue la presentación de una candidatura al Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza – Región Sur, por parte de la Fundación Vivienda y Sociedad, institución privada sin fines de lucro, que había iniciado algunas acciones en el barrio ante la situación allí existente. De esta candidatura nació en 1996, el primer proyecto de lucha contra la pobreza de Quinta do Mocho, denominado «Operación integral de desarrollo local y alojamiento», que se dio por terminado en 1999.

Entretanto, dada la naturaleza y la gravedad de las condiciones habitacionales y sociales de este barrio, que exigía soluciones estructurales, más allá de las que pudieran ser impulsadas por el PNLCP, en 1997, se creó una Comisión Interministerial con este único cometido.

En el transcurso de su labor, se fueron creando las condiciones para el futuro realojamiento de la población del barrio y se decidió continuar con una intervención social integral para hacer frente a los problemas existentes.

Al respecto, fue presentada una nueva candidatura al PNLCP, de la que resultó, en 1999, el segundo proyecto de lucha contra la pobreza de Quinta do Mocho, el proyecto Desarrollar, Acoger y Reactivar (DAR) cuya entidad promotora fue la Asociación Vida Cristiana Filadelfia, institución religiosa de vocación social, y que terminó en 2001.

9.2. *Objetivos y principios de acción*

La **finalidad principal** de las intervenciones llevada a cabo en los últimos cinco años, en el barrio de Quinta do Mocho, en el ámbito del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza e incluso en el marco de la Comisión Interministerial, fue **mejorar la calidad de vida de la población y prepararla para el realojamiento**. En la etapa del primer proyecto, se pretendió sobre todo:

- profundizar en el diagnóstico del barrio;
- granjearse la confianza de la población, y
- garantizar una presencia y una intervención más permanentes del equipo técnico en el barrio.

Posteriormente, con el segundo proyecto, los **objetivos, definidos por la Comisión Interministerial**, y asumidos por la entidad promotora, fueron los siguientes:

- a) iniciar un proceso de partenariado y participación entre entidades, técnicos y población, adecuando el proyecto a las características y necesidades de esta última (a la vez como objetivo en sí y como estrategia de apoyo a otros objetivos);
- b) crear condiciones favorables para la integración social y profesional de personas y familias vulnerables, fundamentalmente, mediante la promoción de sus competencias y la construcción de un Centro Comunitario, donde se pudieran desarrollar diversas formas de convivencia comunitaria, social y cultural, y encontrar respuestas para que pudieran ejercer algunos de sus derechos básicos de ciudadanía;
- c) preparar a los residentes para su realojamiento (a concluir en 2001).

Por otro lado, en las intervenciones se consideró que los niños eran el grupo prioritario, no sólo por los problemas concretos que les aquejaban y que urgía resolver (para invertir y prevenir situaciones de riesgo), sino también porque, a través de ellos y de la guardería que se había creado entretanto, se atendía al resto de la familia.

A su vez, los **principios de acción** que enmarcaron los objetivos descritos y que determinaron las metodologías adoptadas fueron los siguientes:

- trabajo en partenariado;
- participación de la población y movilización de su potencial en el desarrollo de diversas actividades;
- planificación flexible de las acciones llevada a cabo, lo que implicaba reajustarlas, siempre que fuera necesario.

A fin de instrumentar los objetivos y aplicar los principios de acción indicados, en el ámbito del proyecto se definieron los siguientes ejes de intervención:

- elaboración de un diagnóstico y divulgación de sus resultados contando con la participación de algunos asociados;
- solución de los problemas más urgentes;
- creación de equipamientos y servicios;
- organización de actividades de inserción social y de apoyo a las familias;
- desarrollo de competencias junto a los residentes;
- animación socioeducativa, cultural y recreativa, y
- preparación del realojamiento, a mediano plazo (en principio, tres años).

9.3. *Etapas e intervenciones principales*

Respecto a los proyectos de lucha contra la pobreza de Quinta do Mocho, se puede decir que hubo una etapa preliminar, dos etapas en el transcurso del primer proyecto, y una tercera en el segundo proyecto.

a) En la etapa preliminar (antes de 1996), mediante la presencia y los contactos, esporádicos o más frecuentes, sobre todo de las técnicas de acción social (Centro Regional de la Seguridad Social) y de salud (Centro de Salud), y de la Cámara Municipal, se fue tomando conciencia de las situaciones graves del barrio y de las encrucijadas (políticas y técnicas) a las que se había llegado. Entonces, se fueron elaborando los primeros diagnósticos, formales e informales, y tendiendo los primeros puentes con la comunidad.

b) En 1996, se inició el proyecto de lucha contra la pobreza denominado Operación Integral de Desarrollo Local y Alojamiento, a cargo de la Fundación Vivienda y Sociedad, institución privada de intervención social. Con este proyecto comienza la **primera etapa** del proceso de cambio en Quinta do Mocho. En esta etapa, que transcurrió **entre 1996 y 1997** (durante los primeros años del proyecto) los dos logros principales fueron:

- establecer relaciones de confianza con la población, superando la distancia inicial y los recelos que, en general, tenían los técnicos en cuanto a entrar en el barrio (muchos no se arriesgaban a emprender solos tal «aventura»...), mediante una presencia más asidua de asistentes sociales y otros técnicos de intervención social de las instituciones citadas en la sección anterior, y
- elaborar un diagnóstico más detallado que permitió caracterizar a los residentes para determinar mejor sus necesidades y capacidades con miras a planificar las intervenciones.

Se puede decir que, en esta etapa, se siguieron despejando los caminos, no siempre fáciles, de la relación con la población y la creación de una lógica de intervención

sistemática, permanente y coherente, lo que fue decisivo para las etapas posteriores. A esas alturas, los jóvenes técnicos de la Fundación tuvieron el gran mérito de tender esos puentes.

c) La **segunda etapa** del proceso de intervención en Quinta do Mocho estuvo marcada por la creación y el funcionamiento de la Comisión Interministerial cuyo único cometido era ayudar a encontrar las soluciones que exigía la índole de los problemas, incluso en el transcurso del primer proyecto. Creada en 1997 por el gobierno, en gran parte debido a la presión ejercida por los servicios públicos locales y la Cámara Municipal de Loures ante la gravedad de las situaciones vividas en Quinta do Mocho y a las encrucijadas a las que se había llegado, esta comisión fue disuelta en enero de 1999, por lo que esta segunda etapa duró de 1997 a 1999.

La Comisión tuvo como objetivo identificar, estudiar y proponer la articulación de las respuestas de los diversos servicios públicos dependientes de la Administración Central para la Quinta do Mocho, en **forma integral**, porque aun cuando las intervenciones (parciales) iniciadas entretanto estaban dando lugar a cambios de comportamientos y proyectos de vida, y aumentando el nivel de autoestima de los residentes, sin condiciones materiales (equipamientos y nuevos alojamientos) de otro tipo, nunca podrían llegar muy lejos.

Al respecto, cabe señalar que la Comisión integró a los representantes locales (o regionales, según los casos) de los ministerios, cuyos servicios tenían que estar más vinculados con las acciones que se llevarían a cabo, es decir, los ministerios de: Equipamiento, Planificación y Administración del Territorio; Educación; Salud, Calificación y Empleo, y Solidaridad y Seguridad Social.

Durante su mandato, la Comisión analizó, definió y planificó esas acciones, distinguiendo:

- las de carácter más urgente que exigían soluciones inmediatas tales como el alcantarillado, los sistemas eléctricos, las fosas de los ascensores y el acompañamiento de los niños en situación de riesgo, y
- las de naturaleza más estructural, es decir, la creación en el barrio de un equipamiento social con diversas funciones, el realojamiento de la población en otras viviendas, y la definición de una nueva candidatura al PNLCP (véase párrafo d).

Mientras tanto, en esta etapa, el proyecto promovido por la Fundación Vivienda y Sociedad siguió desarrollando sus actividades hasta 1999, **pero teniendo en cuenta la existencia de la Comisión.**

d) Cuando dicha comisión dejó de existir, en enero de 1999, por haber cumplido su misión (movilización y articulación de las respuestas de los diferentes servicios públicos, con miras a solucionar los problemas más urgentes, crear un equipamiento social, definir el proceso de realojamiento y la presentación de una nueva candidatura al PNLCP) se inició la **tercera etapa** y, con ella, un **nuevo ciclo** de la intervención en Quinta do Mocho.

Tomando como base los objetivos definidos por la Comisión Interministerial, y dada su naturaleza, lo que favoreció su relación privilegiada con el PNLCP – Región Sur (también éste un programa gubernamental), se pudo presentar una nueva candidatura a dicho programa, de la cual nació el proyecto Desarrollar, Acoger y Reactivar (DAR).

Tal como indicado, y por propuesta del comisariado, la entidad promotora pasó a ser la Asociación Vida Cristiana Filadelfia, no sólo porque la Fundación Vivienda y Sociedad ya no reunía los requisitos para ocuparse del nuevo proyecto (en el cual se pretendía dar un salto en cuanto al alcance del anterior), sino también porque se privilegiaba la atribución a una institución privada con intervención en el barrio. En este segundo proyecto se redefinieron las líneas orientadoras y metodológicas en relación con el primero, centrándolas, como se vio, en los siete ejes de intervención establecidos por la Comisión, e indicados en la sección 9.2.

A continuación, se resumen las actividades realizadas en esta última etapa del proyecto (que terminó en 2001) según dichos ejes de intervención. En primer lugar, se consolidó el **diagnóstico** de caracterización de las situaciones existentes en Quinta do Mocho, iniciado en las etapas anteriores, y sus resultados se compartieron con los distintos asociados a fin de planificar y determinar las responsabilidades conjuntas en las actividades que se llevarían a cabo.

Luego, se procuró minimizar los **problemas más inmediatos** de habitabilidad e insalubridad del barrio, entre otros, cubriendo las fosas de los ascensores y procediendo a regularizar el alcantarillado.

La **creación de un equipamiento**, como apoyo material (anteriormente inexistente) de algunos **servicios básicos** para la población, fue otra de las primeras medidas adoptadas, a raíz de su importancia decisiva para dar visibilidad al proyecto y que se tuviera confianza en el mismo. A la vez, en ese equipamiento (**Pabellón Multiservicios**) se logró organizar una serie de servicios y actividades destinadas a responder a las necesidades más elementales y a promover la **inserción social** de los residentes y el **apoyo a las familias**, a saber:

- apertura de una guardería, con tres salas, para el acompañamiento de niños hasta los tres años, procurando promover su desarrollo emocional, intelectual, social y físico, además de prevenir situaciones de riesgo;
- creación de un Centro de Apoyo Infantil Comunitario (CAIC), servicio de transición entre la familia y la escuela, y de apoyo para la inserción y el éxito escolares;
- apertura de un Consultorio de Salud, para informar y acompañar a las familias en los cuidados de salud, planificación familiar y salud maternoinfantil, y
- organización de un servicio de atención y acogida social de la población, para ofrecer ayuda psicosocial y derivar los casos a los servicios competentes.

En lo que se refiere al **fortalecimiento de la capacidad**, cabe destacar:

- un curso de formación de niñeras para que algunas de las niñeras informales que había en el barrio adquirieran calificaciones y seleccionar a 10 que pasarían a formar parte del personal de la guardería;
- cursos de formación de mediadores culturales y promotores de salud, para calificar agentes de cambio social, de apoyo a las familias y de intermediación entre la población y las instituciones, impartir educación para la salud y contribuir al acceso al empleo, y
- un curso de «Educación intercultural y relaciones interpersonales» para docentes de las escuelas de la zona, a fin de capacitarlos como agentes de educación de los hijos de esas familias y hacer bajar las tasas de fracaso y deserción escolar.

En cuanto al eje de intervención de **animación socioeducativa, cultural y recreativa**, cabe citar las siguientes actividades: feria gastronómica, conmemoraciones de Navidad, Carnaval y Día de Africa; diversas actividades deportivas (natación, gimnasia, *capoeira*, etc.); visitas de estudio a bibliotecas, al circo y al Oceanario, etc.

La atención iniciada antes de 1996, por las unidades técnicas del Centro de Salud, siguió adelante con una unidad móvil, pero en forma articulada con otras acciones del proyecto. Paralelamente, se fue preparando el **reajuste** de los residentes (último campo de intervención), a través de un programa público de construcción de viviendas sociales en las inmediaciones de la Quinta do Mocho, así como de la caracterización y acompañamiento de las familias con ese objetivo.

9.4. Opciones metodológicas y condiciones de realización

De conformidad con los tres principios de acción mencionados en la sección 9.2., las principales metodologías adoptadas en la tercera etapa del proyecto fueron las siguientes:

a) Sobre todo en el transcurso de la labor realizada por la Comisión Interministerial, todos los servicios públicos competentes se comprometieron a promover las intervenciones necesarias en la Quinta do Mocho, adoptando la modalidad de **trabajo en partenariatado**.

Este compromiso de partenariatado que, obviamente, se adoptó en el proyecto, y por ende, también en la Asociación promotora, abarcó:

- la estrecha articulación de recursos (destacando a técnicos; poniendo a disposición equipos, materiales y servicios; intercambiando informaciones, etc.);
- la integración conjunta del equipo técnico, dividiendo las tareas por actividades según la «especialización» de cada servicio público o institución (véase párrafo b);

- la aprobación conjunta de los planes de actividad y presupuestos anuales, a partir de los cuales se definieron las orientaciones y los compromisos para las tareas de cada asociado, y
- la evaluación en común una vez por año para proceder a reajustes si era necesario.

Esta **integración** de recursos, aportes y perspectivas de las diversas instituciones se basó, fundamentalmente, en los partenariados propiciados por la Comisión Interministerial y, por lo tanto, incluyó a los servicios nacionales de vivienda, el Departamento Regional de Educación y los servicios locales de las fuerzas de orden y seguridad (policía), salud, empleo y seguridad social, así como a la Asociación Vida Cristiana Filadelfia y la Cámara Municipal de Loures. Además, en el transcurso del proyecto, se incorporaron otros asociados: la junta de *freguesia* local, dos asociaciones que se habían creado en el barrio, la empresa propietaria del terreno cedido para el Pabellón Multiservicios y el Alto Comisariado para la Inmigración y las Minorías Étnicas.

Por consiguiente, se trató de un partenariado impuesto por las pésimas condiciones de vida de la población en cuestión, los consiguientes riesgos sociales y el verdadero callejón sin salida en el que se encontraba la situación. Asimismo, fue fruto de una estrategia definida por el propio Estado central, a la cual se asociaron entidades locales.

b) De ese compromiso, e incluso en el ámbito del primer principio de acción enunciado, surgió una metodología de **corresponsabilización con autonomía** de los diversos asociados, basada en la división de tareas y recursos según las esferas de especialización de cada uno de ellos.

La Asociación promotora se ocupó de la coordinación (dado que los servicios de la administración pública central no lo podían hacer), y una vez que el plan de actividades y el presupuesto de cada año fueron aprobados por todos, las instituciones participantes asumieron sus funciones y tareas con cierta autonomía. Por ejemplo: los servicios de salud se encargaron de todas las acciones en ese campo (Consultorio de Salud, atención, vacunación, planificación familiar, distribución de anticonceptivos, acciones de formación en la materia, etc.); los servicios de educación, de la coordinación pedagógica, la selección de educadoras infantiles para el CAIC, y las acciones de formación para docentes; los servicios de la seguridad social prestaron atención social a las familias, y el ente local ofreció los medios de transporte para las actividades con niños, etc.

La integración del equipo técnico traducía ese mismo principio de corresponsabilización con autonomía, ya que constaba de:

- una técnica del servicio social de la Asociación, que era la coordinadora del proyecto;
- una coordinadora pedagógica, dos educadoras infantiles, tres auxiliares de educación, dos niñeras, dos cocineras y una secretaria de la Asociación, para el trabajo en la guardería;

- dos educadoras infantiles, pagadas por el Ministerio de Educación, y dos auxiliares de educación, costeadas por la Cámara Municipal, para el CAIC, y
- dos psicólogas y tres enfermeras, a cargo del Ministerio de Salud, para el Consultorio.

Cada uno de estos subequipos asumía autónomamente la ejecución de las acciones de su propia esfera, pero compartían objetivos y el espacio de trabajo: el Pabellón Multiservicios.

c) Otro de los principios metodológicos adoptados fue la **participación de la población** en las actividades del barrio, considerado un factor de valorización de sus capacidades y de éxito de las acciones (por la adhesión detectada). Los métodos adoptados para ponerlo en práctica fueron los siguientes:

- contactos directos y permanentes con la población, lo que implicaba una presencia asidua en el barrio y granjearse la confianza de sus habitantes;
- programación de las actividades en los días y horarios más pertinentes (fines de semana y/o al final del día, durante la semana);
- formación en el ámbito de competencias de algunos miembros de la población, tal como indicado, y fundamentalmente, en los campos de mediación cultural y promoción de la salud;
- movilización de las personas más influyentes de la población (líderes naturales) y los mediadores formados, vehículos privilegiados de comunicación e intermediación entre el proyecto, las instituciones y la población;
- contratación de personal del barrio en algunas actividades (niñeras y cocineras de la guardería).

Aun así, este fue un proceso difícil y largo, porque, en general, la población de Quinta do Mocho no era fácil de movilizar, no sólo por sus características intrínsecas (comunes a otros grupos sociales y étnicos en situaciones semejantes de exclusión social), sino también por el abandono en el que se la había dejado durante varios años y por la desconfianza y desmotivación resultantes de ese abandono.

d) La preocupación por adoptar una lógica de **planificación flexible** (es decir, de adaptación constante) de las acciones, hizo que la referencia a una metodología de **investigación y acción** también formara parte de las opciones adoptadas en el proyecto, entendiéndose como tal, un proceso a través del cual, las acciones se evalúan constantemente para que los resultados de las mismas sustenten la reflexión (investigación) lo que, a su vez, permite reajustar esas acciones, cada vez que se juzga necesario o conveniente.

Al respecto, cabe señalar que esta metodología sentó las bases de un proceso de evaluación permanente cuyos pilares fueron los siguientes:

- observación participativa, por parte de los técnicos y los encargados de la realización de las actividades;
- creación de instrumentos formales de evaluación para algunas acciones (por ejemplo, cuestionarios para encuestas);
- organización de reuniones periódicas y sistemáticas de evaluación en el seno de cada subequipo, y
- evaluación conjunta de todos los asociados del proyecto, una vez por año.

Este proceso, que tenía en cuenta tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos de los resultados obtenidos, permitió que, posteriormente y como se indicó, se adoptara una lógica de **adecuación constante** de las acciones en función de las necesidades y la adhesión de la población.

e) Por último, es importante mencionar la inquietud por **completar los recursos movilizados directamente por el proyecto** (procedentes del PNLCP y los asociados) **con otras fuentes y otros programas**. Citemos a título de ejemplo, la utilización del Programa INTEGRAR (cofinanciado por el Fondo Social Europeo) para costear y reforzar algunas actividades del proyecto.

9.5. Principales resultados obtenidos

A raíz de la complejidad de la situación inicial y del poco tiempo que lleva la intervención, es muy pronto para hacer una evaluación rigurosa de sus efectos.

Aun así, ya se pueden dar algunos **indicios** de esos **resultados** entre los que cabe destacar los siguientes:

- los puentes que se tendieron con la población y su participación, mediante las actividades de animación sociocultural y la dinamización de grupos locales, en la primera etapa del proyecto;
- el compromiso contraído respecto al partenariado, en el ámbito de la Comisión Interministerial, en la segunda etapa, y cuyos efectos se prolongaron más allá de 1999;
- la creación de estructuras de ayuda a la infancia del barrio en situación de riesgo, en la tercera etapa;
- la adhesión de la población, a los equipamientos creados, también en la tercera etapa;
- la creación de condiciones para el realojamiento de la población de Quinta do Mocho en un nuevo barrio durante la segunda y la tercera etapas, y
- la inversión de ese proceso de abandono e incapacidad de acción que existía anteriormente.

En cuanto a las **limitaciones** y los **aspectos menos positivos**, cabe señalar:

- la imposibilidad de modificar las situaciones de peligro debido al estado de los edificios (por ejemplo, las fosas de los ascensores) y a la insalubridad en el barrio (falta de saneamiento básico), en la primera etapa del proceso;
- la falta de equipos con miras a modificar las situaciones de riesgo de los niños, también en esa etapa;
- la falta de un verdadero partenariado en el período 1996-1999;
- la menor participación de algunos asociados en la tercera etapa, respecto a los compromisos contraídos anteriormente en la Comisión, y
- la incapacidad del proyecto de atender a más niños, en la tercera etapa.

9.6. Perspectivas una vez terminado el proyecto

Dado que el proyecto Desarrollar, Acoger y Reactivar recién comenzó en 1999, es muy pronto para conjeturar sobre su futuro.

No obstante, todas las perspectivas ulteriores al proyecto pasan por el proceso de realojamiento y la «normalización» de la situación habitacional y social que, es de esperar, aporte dicho realojamiento, incluido el acceso a los equipamientos e infraestructuras que, a esas alturas, deberían crearse y cuya gestión no debería incumbir a la Asociación Filadelfia.

El Pabellón Multiservicios, que actualmente funciona como polo de dinamización del proyecto, dejará de existir, así como las actividades que se llevan a cabo allí, cuando las mismas respuestas se puedan encontrar en los equipamientos creados en el nuevo barrio de realojamiento y en los servicios locales competentes. De ahí que la acción del equipo técnico se haya orientado a instruir a la población sobre los servicios públicos competentes de ese barrio, a fin de que en el futuro sepa dónde dirigirse para resolver sus situaciones.

Capítulo 10 – Proyecto de Almada: Raíces de un futuro de éxito

10.1. Origen y contexto geográfico y social

El proyecto Raíces de un futuro de éxito se llevó a cabo en dos zonas, denominadas Plan Integral de Almada (PIA) y Laranjeiro, situadas en el Municipio de Almada, en la margen izquierda del río Tajo, frente a la ciudad de Lisboa, entre el extremo sur de su área metropolitana, y el Océano Atlántico, al oeste. Se trata de dos barrios suburbanos de viviendas sociales donde viven unas 20.000 personas.

Almada, por ser un municipio cercano a Lisboa, sufrió las consecuencias de esa ubicación: al margen de la vida propia que siempre tuvo, el municipio se convirtió en una zona de apoyo residencial («dormitorio») de las actividades económicas de la capital, sobre todo, desde mediados de los años 60 cuando se construyó el puente sobre el río Tajo que la une a Lisboa (anteriormente esa conexión sólo se hacía por barco). A partir de entonces, confluyeron allí millares de familias y personas oriundas de otras zonas del país o de las ex colonias portuguesas (sobre todo de Cabo Verde, en esa época), en busca de trabajo y residencia en el área metropolitana de Lisboa. Ese proceso trajo aparejada la construcción de viviendas clandestinas (barracas) en algunos terrenos del municipio.

Tras la revolución del 25 de abril de 1974, a ese movimiento de población se sumó el retorno de emigrantes, que volvían de las ex colonias portuguesas de África (véase sección 2.1.) y, posteriormente, de inmigrantes de esos países africanos de lengua oficial portuguesa en busca de empleo (véase sección 9.1.).

Para abordar los problemas sociales que planteaban esas concentraciones poblacionales, en la segunda mitad de la década de 1970, la Cámara Municipal de Almada inició el proyecto de realojamiento Plan Integral de Almada (que, al igual que su zona de implantación, pasó a denominarse por la sigla PIA).

El proyecto consistía en la construcción de un enorme barrio de viviendas sociales para la población que vivía en zonas deterioradas del municipio, aprovechando terrenos libres en una área rural e aislada de la *freguesia* de Monte de Caparica, en las alturas de la ribera del Tajo. Se había previsto construir edificios residenciales y crear equipamientos colectivos e infraestructuras locales para prestar servicios a la población realojada. Pero a pesar de las intenciones iniciales del PIA, que se pretendía integral (como su nombre lo indica), sólo se construyeron las viviendas y nunca se crearon los equipamientos e infraestructuras previstos.

Los primeros realojamientos comenzaron a finales de la década de 1970 y comprendieron a una población con las características descritas y una cierta

homogeneidad desde el punto de vista socioeconómico (bajos ingresos y calificaciones), pero de una gran heterogeneidad en términos culturales. Una vez terminado el realojamiento, el nuevo barrio tenía unos 12.000 residentes. Dadas esas características, a finales de los 70 y principios de los 80, algunas instituciones locales – como la Cámara Municipal de Almada, el Centro de Salud, los servicios locales de Almada del Centro Regional de la Seguridad Social y la Santa Casa de Misericordia de Almada¹ – iniciaron un trabajo social, en sus respectivos ámbitos, aunque de una forma poco ambiciosa y esporádica.

Ese trabajo permitió que dichas instituciones detectaran una serie de problemas, asociados a la presencia de varios grupos étnicos, oriundos de distintas zonas de Portugal y de Africa, que se sentían desarraigados, porque se les había «colocado» en el PIA, sin disponer de grandes condiciones. En esa etapa se diagnosticaron múltiples manifestaciones de exclusión social, desde el punto de vista económico, social, cultural y ambiental. Por lo que atañe a los aspectos socioeconómicos y ambientales se detectaron, como mínimo, los problemas siguientes:

- analfabetismo y bajo niveles de escolarización;
- altas tasas de fracaso y deserción escolar, en adolescentes y jóvenes, asociadas a su temprana incorporación (clandestina, en muchos casos) en el mercado de trabajo;
- bajos niveles de calificación profesional, en combinación con empleos precarios y situaciones habituales de desempleo;
- escasos recursos económicos (bajos ingresos);
- inexistencia de infraestructuras y equipamientos sociales en el barrio que, de esta forma, se encontraba aislado, desde ese punto de vista, y
- características desfavorables del medio ambiente, debido a una estética dudosa del espacio físico (colores y materiales de construcción, disposición del barrio, etc.) y a la inseguridad reinante.

En cuanto a los aspectos culturales, la coexistencia de diferentes grupos étnicos – población blanca, gitanos y otras minorías étnicas de Africa (angoleños, caboverdianos, guineanos y mozambiqueños) – hacía prever, a falta de alguna estrategia, la existencia de futuros choques y conflictos culturales y la probable manifestación de comportamientos de intolerancia.

En ese momento (finales de los años 70 y principios de los 80), Portugal atravesaba un período de grandes dificultades económicas como se explicó en el Capítulo 2. A raíz de los efectos combinados de la crisis económica mundial que, desde finales de los años 60, se venía gestando, los «choques petrolíferos» de 1973 y de 1980, las difíciles reestructuraciones industriales que siguieron e, incluso, de

¹ Las «misericordias» son instituciones privadas de vocación social para ayudar a los más desfavorecidos, con gran tradición en la historia de la sociedad portuguesa.

las profundas transformaciones operadas en el sistema económico por la Revolución de 1974, Portugal conoció algunas fases de recesión económica.

Almada forma parte de la llamada Península de Setúbal – que comprende los nueve municipios de la área metropolitana de Lisboa situados al sur del río Tajo –, que fue una de las más afectadas por las dificultades económicas de esa época, dado que allí se localizaban las más importantes industrias metalúrgicas, y los principales astilleros de Portugal, precisamente los sectores industriales más afectados por la crisis económica y del petróleo (véase Capítulo 2). Los procesos de profunda reestructuración que sufrieron estas industrias se tradujeron por el despido de millares de trabajadores y en la primera mitad de la década de 1980, la tasa de desempleo ascendió al 20% de población activa de la Península de Setúbal.

Para tratar de encontrar respuestas a los problemas del municipio, en ese contexto de recesión económica, se definió un proceso de articulación entre las principales instituciones con competencias en el municipio, denominado Proyecto de intervención social articulada del Municipio de Almada (PISACA) cuyo principal objetivo era establecer una metodología de intervención integral y planificada. Uno de los principales resultados de este partenariado fue la reflexión conjunta a la que dio lugar, el consiguiente diagnóstico del municipio y la identificación de las áreas más sensibles para futuras intervenciones. En este sentido, permitió ahondar en el diagnóstico social de la zona del PIA, esbozado anteriormente, y constatar que la falta de respuestas y servicios para la infancia y la vejez era una de las carencias más sentidas en el barrio.

Mientras tanto, en ese mismo contexto, el gobierno estableció un plan de emergencia para afrontar la grave crisis económica y social de la Península de Setúbal, denominado Operación integral para la Península de Setúbal (véase Capítulo 2) y en cuyo ámbito, en la primera mitad de la década de los 80, se asignaron recursos para crear un Centro Comunitario en el barrio de PIA I, destinado a las intervenciones con niños y ancianos, para dar respuesta y seguimiento a los problemas detectados.

La existencia de esa infraestructura también permitió dar continuidad a los procesos ya existentes de contacto y caracterización del barrio y de su población, durante toda la década de los 80.

De ese trabajo surgió la candidatura presentada al Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza – Región Sur, de la cual nació el proyecto Raíces de un futuro de éxito, ampliando la zona de intervención a otro barrio de viviendas sociales (Laranjeiro), del mismo municipio y más allá del PIA, que abarcaba a unas 20.000 personas y cuya entidad promotora era la Santa Casa de Misericordia de Almada, aunque se conservó la dinámica de partenariado mencionada.

El Proyecto se inició en 1990 y, esa primera etapa duró hasta 1994. En aquel momento, se decidió relanzar la candidatura al PNLCP, pero subdividiéndola en dos proyectos que darían continuidad a la lógica del anterior, como se explicará más adelante, e incidir en las siguientes áreas de intervención:

- Realojamiento, solidaridad y desarrollo – cuesta sur del PIA y nuevas familias a realojar en la misma zona, e
- Inserción y desarrollo – Laranjeiro y cuesta norte del PIA.

Esta etapa del proyecto, con la misma entidad promotora, se llevó a cabo entre 1995 y 1998, por lo que, globalmente, la intervención en el ámbito del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza duró de 1990 a 1998.

10.2. *Objetivos y principios de acción*

Se puede decir, que a lo largo de las distintas etapas de intervención en los barrios del PIA y Laranjeiro, principalmente, en el trascurso de los proyectos de lucha contra la pobreza, la finalidad primordial era **promover un desarrollo local, integral y participativo**, lo que respecto a la población, se tradujo en los siguientes **objetivos generales**:

- a) ofrecer las condiciones para mejorar la calidad de vida de la población mediante la creación de equipamientos y servicios de ayuda para satisfacer las necesidades fundamentales de las familias;
- b) dar prioridad al acompañamiento y formación de las familias, entendiéndolas como unidad privilegiada de aprendizaje, adquisición y desarrollo de competencias y valores;
- c) crear condiciones para que se reconociera y revalorizara la identidad propia de cada grupo étnico y se establecieran los respectivos proyectos de vida;
- d) promover una movilización descentralizada e integral de recursos y estrategias de intervención de instituciones y técnicos de diversos campos;
- e) concebir formas innovadoras de gestión y mantenimiento de los barrios, así como la participación, fundamentalmente asociativa, de los habitantes;
- f) propiciar formas autónomas de organización, a nivel del empleo, la cultura, el hábitat, etc.

La traducción de estos objetivos en áreas de intervención evolucionó, por razones estratégicas, desde el primer proyecto hacia los segundos, tal como se explicará en la sección 10.3. La última etapa (1995-1998) se centró en las familias como unidad privilegiada de interacción según las áreas siguientes:

- a) ayuda a las familias y mejora de las condiciones de bienestar;
- b) animación socioeducativa, cultural y recreativa, y
- c) mejora de las condiciones económicas, la calificación y la autonomía.

En lo que se refiere a estos planteamientos cabe destacar tres **principios de acción** (tal como se les denominaba en los proyectos) de los que derivaron las principales metodologías y estrategias adoptadas, a saber:

- establecimiento de partenariados con entidades de diferentes áreas (**gestión integral del barrio**);
- movilización de recursos financieros, recursos humanos, y demás (**gestión articulada del barrio**), y
- participación de la población en el proceso de cambio (**gestión participativa en el barrio**), lo que exigía adquirir competencias a diversos niveles, tanto para reforzar su poder y capacidad de organización como para dirigir su propio cambio (*empowerment*).

10.3. Etapas e intervenciones principales

Tal como indicado, el proyecto Raíces de un futuro de éxito, que se llevó a cabo en el ámbito del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza, tuvo dos etapas: la primera, que transcurrió de 1990 a 1994, y la segunda, en la que el proyecto se desdobló en dos, de 1995 a 1998. No obstante, teniendo en cuenta el inicio de intervenciones, ya con carácter estructurado, por parte de algunas instituciones locales, en el transcurso de la década de los 80 que, en cierta medida, anticipan la lógica del proyecto, es importante que en el análisis, ese período se considere una etapa preliminar del proceso de cambio y desarrollo de la zona en cuestión. **En esa etapa (años 80)**, hubo diversas intervenciones con incidencia en el PIA, de las cuales cabe destacar:

- la definición de una estrategia de articulación entre las principales instituciones locales con miras a compartir el diagnóstico y la identificación de prioridades de intervención social (en el ámbito del Proyecto de intervención social articulada del Municipio de Almada, citado en la sección 10.1.), lo que permitió detectar la insuficiencia de respuestas en el ámbito de la infancia y de la vejez;
- la creación del Centro Comunitario PIA I con apoyo financiero de la Operación integral para la Península de Setúbal y, en términos de cesión de espacio, del Centro Regional de la Seguridad Social, donde se estableció un centro diurno para ancianos y un jardín de infantes, se organizaban actividades de tiempo libre para niños, y se llevaba a cabo un trabajo, todavía incipiente, con mujeres y jóvenes, y
- la profundización del diagnóstico social de la zona, gracias, en parte, a la apertura del Centro Comunitario, que facilitó un mayor contacto y la proximidad con la población, así como la realización de algunos trabajos de investigación sobre el barrio, principalmente, acerca de la «Situación social de los núcleos familiares» (1984) y la «Situación y condición de los jóvenes del PIA» (1988).

Estos pasos fueron decisivos para crear las condiciones necesarias de preparación de la candidatura presentada al PNLCP y definir los objetivos, estrategias y metodologías de acción del proyecto, por lo que su análisis y evaluación son imprescindibles.

El inicio del proyecto, en 1990, dio lugar a una nueva etapa de intervención, marcada por dos «novedades» importantes². Por un lado, se amplió el alcance para dar cabida a los barrios de viviendas sociales de la *freguesia* vecina de Laranjeiro, de esta forma, el número de personas abarcadas pasó de 12.000 a 20.000. Esta ampliación territorial obedeció a que en esos barrios de Laranjeiro hubiera poblaciones cuyas características socioeconómicas eran similares a las de los residentes del PIA³, y a las instituciones locales, en lo esencial, serían las mismas en los dos casos, lo que permitía aprovechar el mismo programa para una intervención más amplia.

Por otro lado, con el inicio del proyecto, las acciones pasaron a asumir un carácter más planificado y articulado, en comparación con la etapa preliminar; y se constató una mayor participación y corresponsabilización de las diversas entidades locales en la definición de objetivos y estrategias, así como en la realización de las actividades, es decir, en todo el proceso de cambio social. En esta **primera etapa del proyecto (1990 – 1994)**, se creó un nuevo equipamiento en la zona del PIA – Centro Comunitario PIA II –, centrado en la intervención con familias y jóvenes en situación de riesgo.

Las líneas de acción se basaron en **tres grupos estratégicos** de población – niños, mujeres y ancianos – a cargo de tres subequipos que junto a cada uno de esos grupos llevaba a cabo el trabajo en todas o en algunas (según los casos) de las siguientes áreas de trabajo (véase sección 10.4.):

- enseñanza, educación y formación de base;
- formación profesional y creación de empleo;
- movilización y organización de la población;
- mejora de las condiciones de hábitat, y
- creación de equipamientos y recursos locales.

Cuando terminó el primer proyecto, a finales de 1994, se redefinieron los parámetros de intervención, pues, tal como indicado, se había decidido darle continuidad mediante otros dos proyectos. Por un lado, era preciso profundizar algunas acciones de formación y calificación profesional para grupos en situación de vulnerabilidad respecto al mercado de trabajo (impartiéndoles una formación «a

² Respecto a lo que sigue, véase también AMARO, Rogério Roque y colaboradores. 1992. *Iniciativas de Desenvolvimento Local – Caracterização de Alguns Exemplos* (Lisboa, ISCTE-IEFP), págs. 94-100.

³ Bajos niveles de instrucción, incluso en las generaciones más jóvenes; altas tasas de fracaso y deserción escolar: 54% de los jóvenes de edades comprendidas entre 12 y 18 años habían desertado las aulas sin terminar el ciclo de enseñanza obligatoria; baja calificación profesional; empleos precarios; desempleo frecuente; bajos ingresos; etc.

medida»), así como propiciar la creación de empleos locales, y por el otro, ante la perspectiva de nuevos realojamientos en el PIA, era imprescindible acompañar y preparar a poblaciones oriundas de zonas del municipio más cercanas al mar (en la partida y la llegada al nuevo barrio), para no cometer los mismos errores que antes en situaciones similares.

Habida cuenta de la extensión del territorio y la población abarcados, se decidió presentar dos candidaturas al PNLCP que tenían cierta especialización (territorial y temática) entre sí y que fueron aprobadas con los nombres de:

- Realojamiento, solidaridad y desarrollo, que comprendía la población de la vertiente sur del PIA y las nuevas familias realojadas, e
- Inserción y desarrollo, que comprendía la población de los barrios de viviendas sociales de Laranjeiro y la costa norte del PIA.

En esta **segunda etapa (1995-1998)**, los dos proyectos tuvieron esencialmente los mismos objetivos generales y la filosofía de intervención del «proyecto madre» (Raíces de un futuro de éxito), pero, como es lógico, se amplió la red de partners y se operaron algunas transformaciones importantes en la aplicación concreta de las estrategias y metodologías de acción (véase sección 10.4.). Estas pasaron a centrarse **en un solo grupo estratégico: la familia**, en lugar de los tres anteriores, de base más individual (niños, mujeres y ancianos), considerando que esa era la unidad de referencia fundamental de estas comunidades, lo que, a su vez, permitió utilizar un enfoque más integral y transversal de todos los grupos de edad (incluyendo los citados) y una responsabilización social más enmarcada (véanse más detalles en la sección 10.4.).

De ahí que los subequipos, esta vez se especializaran en **tres áreas de intervención**, abordando el grupo «familias», según la respectiva área (véase sección 10.2.):

- a) apoyo a las familias y mejora de las condiciones de bienestar;
- b) animación socioeducativa, cultural y recreativa, y
- c) mejora de las condiciones económicas, de calificación y autonomía.

A continuación se reseñan las acciones más relevantes que se realizaron a lo largo de todo el proyecto (1990-1998) y, para evitar repeticiones, se desglosan por áreas de intervención de esta última etapa y no por etapas del proyecto.

a) Apoyo a las familias y mejora de las condiciones de bienestar

En este ámbito, se llevaron a cabo acciones de apoyo y acompañamiento de familias en el proceso de inserción y construcción de su proyecto de vida, en las esferas de educación, salud, formación y empleo, vivienda y gestión doméstica, fundamentalmente, a través de:

- atención individual y familiar personalizada;

- acompañamiento a familias en proceso de inserción social, principalmente, en los últimos años y en el ámbito del ingreso mínimo garantizado;
- acciones de información y sensibilización, y
- mejora de las condiciones de vivienda (pequeñas obras en los edificios y reparaciones en el exterior).

b) Animación socioeducativa, cultural y recreativa

Las actividades más importantes fueron:

- talleres de ocupación y aprendizaje (costura, cerámica, artes decorativas, informática);
- equipos deportivos (fútbol, natación, aeróbic);
- colonias de vacaciones y viajes de estudio;
- celebración de festividades (Navidad, carnaval, santos populares);
- ayuda a la organización y dinamización de grupos culturales, y
- «espacio joven» con diversas actividades para jóvenes.

c) Mejora de las condiciones económicas, de calificación y autonomía

Se llevaron a cabo esencialmente:

- acciones de formación técnico-profesional, organizadas por el sistema convencional del Instituto de Empleo y Formación Profesional (servicio público que supervisa estas áreas), y otras acciones «a medida» (no convencionales, fuera del sistema formal), dando prioridad al desarrollo personal, la motivación, la interiorización de reglas y rutinas de trabajo, y la ejercitación práctica mediante la inserción en instituciones y empresas (formación en el trabajo);
- acciones de promoción y ayuda para la creación de empleo mediante actividades económicas autónomas (ejemplos: farmacia, vidriería, peluquería, informática, café, carnicería, papelería y minimercado).

También cabe mencionar los principales **equipamientos y servicios creados** a lo largo del **período global del proyecto**, donde se realizaron las distintas fases de las acciones indicadas anteriormente, a saber:

- Centro Comunitario PIA I, **creado** en realidad antes del proyecto, **en la fase preliminar**, pero donde se siguieron desarrollando diferentes actividades para niños (guardería tradicional con capacidad para 44 niños de tres meses a tres años, y jardín de infantes con capacidad para 75 niños de tres a seis años,) y ancianos (centro diurno y convivencia, con capacidad para 75 ancianos y jubilados);

- Centro Comunitario PIA II, **creado en la primera fase del proyecto**, para jóvenes, mujeres y familias en situación de riesgo y exclusión social, donde se realizaron muchas de las acciones indicadas y relativas a estos grupos de población (atención y acompañamiento de familias; acciones de formación y sensibilización; talleres lúdico-pedagógicos y núcleos deportivos; talleres de ocupación y aprendizaje; enseñanza compensatoria de primer y segundo ciclo; centros de información sobre empleo para jóvenes y desempleados; animación comunitaria; apoyo a grupos culturales; apoyo a otras actividades juveniles como las visitas de estudio y colonias de vacaciones; etc.), por donde pasaron más de 400 personas;
- miniguardería;
- servicio de ayuda domiciliaria, y
- servicio de guarderías familiares (niñeras que recibieron apoyo y se incorporaron al personal).

10.4. Opciones metodológicas y condiciones de realización

De acuerdo con los objetivos generales y los principios de acción que sirvieron de orientación al proyecto, durante sus dos etapas y planteamientos⁴, existe un conjunto de metodologías adoptadas que, con algunas variaciones (señaladas), atraviesa todo el período y cuyos núcleos esenciales se enumeran a continuación. Dicho esto, es importante comenzar por señalar la opción a través de un **marco metodológico de referencia y encuadre global** con el propósito de dar coherencia a las diferentes vertientes.

Esa matriz metodológica derivó de la perspectiva adoptada desde un principio, es decir, abordar las situaciones de pobreza y exclusión social y su inversión (integración social) con una lógica de **desarrollo local** a fin de minimizar el nivel de insatisfacción de las necesidades básicas de una población identificada territorialmente, movilizandando sus capacidades en una base comunitaria. De esto último surgieron los siguientes principios metodológicos:

- **visión integral** del proceso (en lo que se refiere a actividades, conocimientos y prácticas, instituciones y recursos), de conformidad con los principios de gestión integral y articulada del barrio, descritos anteriormente (sección 10.2.) que, desde el punto de vista metodológico, se desglosan más adelante en tres párrafos (a b, y c) para que se entiendan mejor;

⁴ Por lo tanto, cuando más adelante se haga referencia al proyecto, se tratará de la lógica global, independientemente de sus etapas.

- apuesta por la **participación activa** de la población en sus itinerarios de cambio, dando continuidad al tercer principio de acción indicado – gestión participativa del barrio (véase sección 10.2.) – y que se analiza más adelante (párrafo d);
- estrecha **articulación entre acción y reflexión**, que aunque en el inicio no se explicitó como principio de acción, se convirtió en una metodología fundamental de todo el proyecto en cuanto pilar de su evaluación y gestión (párrafo e), y
- método de trabajo y organización basado en la **planificación estratégica**, siendo su nudo vital el sistema de evaluación, y que sentó las bases de su orientación (párrafo f).

A continuación se analizan las opciones metodológicas que nacieron de los principios enunciados y que dieron coherencia a ese marco más general.

a) La adopción de una **visión integral** del proyecto se tradujo, fundamentalmente, en:

- las actividades realizadas, en las cuales se procuró abarcar y conjugar diversas dimensiones (social, económica, cultural y ambiental) para satisfacer las necesidades de la población;
- los grupos de edad atendidos, no tanto en función de su cantidad, sino sobre todo a través de un enfoque conjunto (opción por la unidad «familia», en lugar del «individuo») o articulado (como en el caso del Centro Comunitario PIA I, donde niños y ancianos convivían en un espacio común, aunque con salas propias);
- la integración de los equipos operativos que abarcaba las esferas de servicio social, psicología, educación, sociología y animación sociocultural, además de otras esferas más esporádicas;
- el establecimiento de relaciones de partenariado entre las diversas instituciones locales (véase párrafo b);
- la movilización de recursos de diversas fuentes (véase párrafo c);
- la combinación de las competencias técnicas con las capacidades de la población mediante su participación activa (véase párrafo d);
- el desarrollo de una dinámica de investigación y acción para evaluar sistemáticamente las actividades y, llegado el caso, hacer los reajustes necesarios (véase párrafo e), y
- el modelo de trabajo y organización que conllevó la especialización y responsabilización por áreas estratégicas, conjugadas con una coordinación y articulación frecuentes (véase párrafo f).

De la sistematización presentada, se deduce que existe una estrecha articulación entre los distintos componentes metodológicos, fruto de la coherencia global de la matriz de referencia (previamente descrita) y de la perspectiva integral del proyecto.

b) En este proceso de cambio social participaron diversas instituciones según una lógica de **trabajo en partenariatado**, a saber:

- servicios de la administración pública de ámbito nacional (vivienda), regional (educación) y local (educación-escuelas y enseñanza compensatoria, empleo, salud y seguridad social);
- entes locales (cámara municipal y juntas de *freguesia*);
- instituciones particulares de las áreas social (tres, siendo una de ellas la entidad promotora) y educativa (una), y
- dos instituciones de enseñanza superior (una de Lisboa y la otra local).

Estos partenariatados fueron determinantes en lo que se refiere a:

- la elaboración del diagnóstico;
- el compartir de recursos humanos (muchos de los técnicos que trabajaron en el proyecto fueron «cedidos» por diversos servicios e instituciones), locales y materiales;
- la organización y responsabilización de actividades en la respectiva esfera de competencia (atención social, enseñanza compensatoria, formación profesional y creación de empleo, vivienda, salud, etc.);
- la evaluación de las acciones desarrolladas en reuniones conjuntas de carácter periódico.

c) Tal como indicado, el proyecto también se basó en una **gestión articulada de recursos**, lo que además del citado reparto de medios en partenariatado, implicó:

- movilizar recursos del propio barrio, locales fundamentalmente, para algunas de las actividades del proyecto (centros comunitarios, miniguardería, asociación juvenil y actividades económicas), y residentes (principalmente, mujeres y jóvenes) para que trabajaran o colaboraran en algunos de los servicios creados y las acciones realizadas, y
- utilizar la financiación y otras ayudas procedentes de medidas y programas nacionales (como el Programa de Inversiones de la Administración Pública, los acuerdos de cooperación con la seguridad social, los programas laborales para desempleados y las ayudas del ingreso mínimo garantizado) o cofinanciados por la Unión Europea (como el programa INTEGRAR de intervención operativa, destinado a grupos desfavorecidos).

d) El principio de gestión participativa del proyecto y el barrio fue otra de sus orientaciones estratégicas, por lo que se procuró recurrir a **metodologías participativas** que propiciaran la participación activa de los residentes, en cuanto ciudadanos autónomos, en la definición de sus proyectos de vida.

Ello implicó, entre otros:

- organizar actividades de animación sociocultural, a las cuales la población local adhiriera fácilmente;
- movilizar recursos humanos locales para que trabajaran (mediando remuneración) en algunos de los servicios creados o colaboraran en acciones del proyecto;
- tratar de lograr que, poco a poco, los residentes fueran participando en la concepción, organización, planificación y evaluación (por ejemplo, utilizando fichas) de las actividades, de forma que éstas surgieran, cada vez más, de abajo a arriba (o, de dentro hacia fuera) y no fueran únicamente propuestas o decisiones de los técnicos y/o las instituciones, y
- contribuir a establecer dinámicas asociativas locales para facilitar su participación activa en la gestión y mantenimiento del barrio y sus proyectos, arraigando el proceso de desarrollo local y fomentando su autonomía; a tales efectos, se apoyó la creación de la Asociación de Artes y Oficios del Municipio de Almada, la Asociación de Desarrollo de Laranjeiro y la Asociación Juvenil.

Basándose en esta metodología, se desarrollaron acciones de formación para reforzar la capacidad de participación de la población (estrategia de *empowerment*).

e) La utilización de una dinámica de **investigación y acción** fue otro eje nuclear del trabajo a fin de articular el saber de los técnicos con las prácticas en el terreno. Se entendía que esta articulación virtuosa de investigación y acción permitiría sacar enseñanzas acerca de la misma en cuanto factor de reajuste de la programación de actividades. Entonces, fue concebida de manera que exigía:

- un diagnóstico permanente, beneficiándose incluso de trabajos de investigación externos, como sucedió en los años 80 (véase sección 10.3.), y del particionado de institutos universitarios;
- un sistema de evaluación permanente que abarcaba: reuniones semanales por subequipo y eje estratégico; reuniones mensuales con todo el equipo y la coordinación del proyecto; utilización de fichas de evaluación que se distribuían cada mes a los participantes de las diversas actividades, implicando a la población; reuniones entre los encargados de cada área y los respectivos monitores, para analizar las fichas; valoración semestral y anual de las metas alcanzadas respecto al Plan de Acción (anual) en colaboración con los asociados;
- un sistema de planificación estratégica y organización en equipo, que permitiera beneficiarse de los procesos de diagnóstico y evaluación anteriormente descritos e introducir reajustes en la programación de actividades, siempre que fuera necesario (véase párrafo f).

f) Por último, para completar este cuadro, es importante describir con más detalle el **sistema de planificación estratégica** que sentó las bases de la programación

Diagrama 10.1.



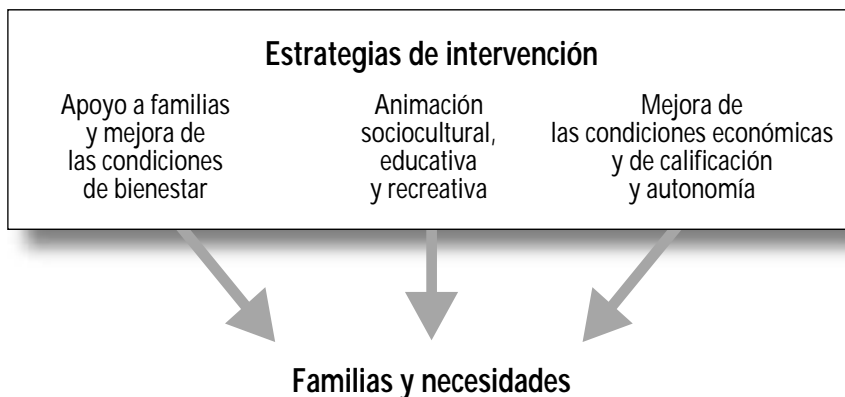
de actividades y la organización del trabajo en equipo, ya que era a través de dicho sistema que se entendía hacer repercutir los resultados de la evaluación en la adecuación permanente de las acciones a la realidad donde se estaba interviniendo, completando así, el ciclo investigación-acción.

En el proyecto que nos ocupa, la planificación estratégica se basó en la definición articulada de **líneas de estrategia** y **grupos estratégicos** mediante el **modelo de organización y funcionamiento del equipo técnico**. Tal como indicado sucintamente en la sección 10.3., en la segunda etapa del proyecto hubo una transformación importante respecto a la primera (1990-1994) que estuvo centrada en la definición de tres grupos estratégicos – niños, mujeres y ancianos – que se abordaban esencialmente desde una perspectiva de «individuo», «grupo de edad», o bien, «grupo de hombres» y «grupo de mujeres».

Por ese motivo, el equipo técnico estaba subdividido según esos grupos, y a cada subequipo competía establecer las distintas líneas estratégicas (que en la primera etapa eran cinco) en cada uno de ellos. Por ejemplo quien se ocupaba de las mujeres, trabajaba con ellas en cuestiones de educación, formación profesional y empleo, animación, la mejora del hábitat y la creación de servicios (véase diagrama 10.1.), todo a la vez.

En la segunda etapa del proyecto (1995-1998), el sistema pasó a centrarse en la definición de tres líneas estratégicas que adoptaron una forma más amplia y global, correspondiendo cada una de ellas a un subequipo, que las aplicaba en función de las familias y sus necesidades. Por lo tanto, en esta etapa del proyecto hubo tan solo un grupo estratégico – las familias en situación de riesgo y exclusión social – y, entonces, la labor con niños, jóvenes, mujeres, ancianos, etc. se abordaba de forma más integral en su contexto familiar (véase diagrama 10.2.).

Diagrama 10.2.



Esta modificación guarda relación con dos factores:

- la articulación del proyecto con las acciones de inserción del ingreso mínimo garantizado, programa que privilegia la intervención en términos de familia, y
- la evolución metodológica con miras a propiciar un proceso de cambio más global, integral y estructural, a partir de los modos de vida de las familias, lo que, naturalmente, es más lento y complejo, pero también más profundo y exigente.

A pesar de la transformación de los criterios de subdivisión del equipo técnico, en lo esencial, se mantuvo su modelo organizativo que preveía:

- una coordinadora de proyectos;
- tres subequipos operativos (primero por grupos estratégicos, después por lineamientos estratégicos) que se encargaban de las acciones;
- una coordinadora por subequipo;
- reuniones semanales de cada subequipo;
- reuniones mensuales de todo el equipo (incluida la coordinadora), y
- reuniones esporádicas con los asociados.

La comprensión de esta estructura organizativa debe conjugarse con el sistema de evaluación descrito anteriormente y con la existencia del Plan de Acción, del que derivaban las estrategias y actividades a llevar a cabo que eran evaluadas permanentemente, para reajustarlas cada vez que se juzgara necesario.

10.5. Principales resultados obtenidos

En lo que respecta a la primera etapa del proyecto (1990-1994), los principales **resultados** fueron los siguientes:

- apoyo a la creación y organización de grupos autónomos, fundamentalmente, en las esferas de cultura y artesanía: Asociación de Artes y Oficios del Municipio de Almada; Grupo de Batuque (percusión) integrado por caboverdianas; Asociación de Desarrollo de Laranjeiro⁵;
- descentralización de servicios mediante la atención local (en la propia zona del PIA) en términos de empleo (Club de Empleo), acción social y vivienda;
- creación de equipamientos sociales y de servicios: construcción del Centro Comunitario PIA II, y
- adquisición de calificaciones escolares y profesionales, a través de la dinamización de diversos cursos de enseñanza compensatoria y la participación de jóvenes y adultos en cursos de formación profesional.

En cuanto a la segunda etapa (1995-1998), los principales **resultados** fueron:

- creación de equipamientos y servicios (ampliación de la cobertura en términos de infancia y juventud);
- adquisición de competencias a nivel educativo y formativo;
- organización de los habitantes;
- rentabilización de recursos (con ayudas del programa INTEGRAR y el ingreso mínimo garantizado), y
- creación de microempresas locales.

Globalmente, el **aspecto más negativo** del proyecto, sobre todo durante la primera etapa, guarda relación con las cuestiones de hábitat, ya que estas permanecieron inalteradas y el entorno se siguió deteriorando. Este aspecto condicionó algunos resultados en términos de calificación, educación y formación, dado que las cuestiones del hábitat son sumamente importantes porque estigmatizan.

De los otros obstáculos y limitaciones que se hicieron sentir a lo largo de la intervención, también cabe destacar:

- las dificultades afrontadas en términos de organización de los habitantes, debido a su diversidad étnica y su gran número (20.000);
- la inercia y resistencia existentes en cuanto a la compatibilidad y articulación de las culturas y prácticas institucionales (diversidad de servicios y entidades asociadas), y

⁵ Actualmente, es una institución privada de solidaridad social (IPSS) y desarrolla su acción en dos barrios.

- la movilidad de los técnicos en el transcurso del proyecto porque el hecho de que algunos se fueran repercutió en la estabilidad del proceso y, además, se perdió información.

10.6. Perspectivas una vez terminado el proyecto

Uno de los grandes objetivos del proyecto fue dar continuidad y autonomía a las acciones desarrolladas, una vez que terminara la financiación por parte del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza. Por ejemplo, se concluyeron acuerdos de cooperación con la seguridad social para mantener algunos de los servicios creados: Centro Comunitario PIA I, ayuda domiciliaria y guarderías familiares.

Otro medio de conseguir nuevas fuentes de financiación consistió en presentar candidaturas para recibir ayuda de diversos programas e instituciones, a saber: Cámara Municipal de Almada, Instituto Portugués de la Juventud, Instituto de Empleo y Formación Profesional, Programa INTEGRAR, etc.

Las actividades realizadas en los equipamientos sociales creados (centros comunitarios PIA I y II, y miniguardería) siguen adelante; citemos como ejemplo los talleres, los servicios que se prestan allí (IMG, acción social, vivienda y Club de Empleo), el jardín de infantes-ATL, el Centro diurno de ancianos y las actividades de animación sociocultural.

La intervención junto a las familias prosiguió y, actualmente, se atiende a algunas de las familias más difíciles cuya situación es muy compleja, lo que implicó redimensionar las acciones, adecuarlas e introducir algunos otros servicios tales como el acompañamiento psicológico y, en algunos casos, incluso psiquiátrico.

En lo que se refiere al trabajo con la población en general, uno de los grandes objetivos más recientes giró en torno a la organización de los habitantes por edificio con miras a movilizarlos para que administren sus propios espacios habitacionales.

Capítulo 11 – Proyecto de intervención comunitaria del Municipio de Reguengos de Monsaraz

11.1. Origen y contexto geográfico y social

El municipio de Reguengos de Monsaraz se encuentra en Alentejo, una de las regiones más pobres del interior del sur de Portugal. Desde el punto de vista administrativo, pertenece al distrito de Évora, linda con los municipios de Évora, Portel, Redondo, Alandroal y Mourao, y comprende cinco *freguesias*: Reguengos de Monsaraz, Monsaraz, Campo, Campinho y Corval. En 1991, tenía 11.401 habitantes, según datos del Censo General de Población que desglosados por grupos de edad indican lo que sigue: 2.003 (17,6%) de 0 a 14 años; 7.182 (63,0%) de 15 a 64 años, y 2.216 (19,4%) de 65 o más años.

El Alentejo es, en general, una región deprimida, tanto económica como socialmente, que registra grandes deficiencias de capacidad empresarial y creación de empleo (habitualmente, las tasas de desempleo son las más altas de Portugal), un fuerte peso tradicional de las grandes propiedades agrícolas (latifundios), y características rurales muy marcadas. Por todo ello, ha habido grandes corrientes migratorias hacia las ciudades del Litoral (sobre todo el área metropolitana de Lisboa) y el extranjero; de ahí la despoblación (es la región con menor densidad demográfica del país y en algunos municipios hay menos de 10 habitantes por km²) y el envejecimiento de la población.

Reguengos de Monsaraz también presenta algunas de estas características (los datos demográficos anteriores confirman, por ejemplo, el envejecimiento de población), pero se ha beneficiado de algún dinamismo económico gracias a la producción de vinos de marca y de cerámica tradicional. De hecho, en el municipio se encuentra una de las cooperativas vinícolas que más se han impuesto en el mercado de vinos de calidad, tanto tradicionalmente como en los últimos años, y también la alfarería de la zona es muy apreciada.

Aun así, ese dinamismo acabó por ser una moneda de dos caras, en la medida en que generó reestructuraciones y expectativas que acentuaron algunas fragilidades sociales que existían en el municipio.

En las dos últimas décadas hubo transformaciones importantes en la estructura agraria y la utilización de la tierra, debido, fundamentalmente, a la ampliación y mecanización de los viñedos, la modernización de las explotaciones agrícolas y la creación de cotos para el turismo cinegético. Todas estas transformaciones provocaron una liberación significativa de mano de obra que, debido a la falta de

calificación profesional y de dinamismos empresariales (creación de actividades económicas), hizo aumentar el desempleo local.

En cuanto a la artesanía de cerámica, las expectativas creadas por algunos éxitos comerciales y una cierta descoordinación, hicieron aumentar excesivamente el número de acciones de formación profesional locales en ese campo, por lo que, a mediados de los años 90, había un excedente de personas calificadas en alfarería, que las empresas locales (fundamentalmente familiares) no tenían capacidad de absorber, debido, por un lado, a las transformaciones que se habían operado en el sistema socioprofesional del sector y, por el otro, a que no tenían capacidad económica (ahorros) ni disponían de mercados suficientes para crear su propio empleo. Por estas razones, muchas familias se encontraron en situación de pobreza y exclusión social. Además, sobre todo en las *freguesias* y localidades más dispersadas, parte de la población se debatía en medio del problema del aislamiento geográfico y social, las actividades de subsistencia de bajo rendimiento y, en el caso de los ancianos, debiendo subsistir con pensiones de jubilación muy bajas.

En este municipio también había familias de etnia gitana y vendedores ambulantes y feriantes que, debido a sus valores y modos de vida, difícilmente se integraban en la sociedad local, tanto desde el punto de vista social como urbanístico (muchos de ellos son nómadas).

A mediados de la década de 1990, las instituciones y los técnicos de intervención local (por ejemplo, de las esferas de acción social y educación, así como los entes locales y algunas instituciones privadas de vocación social) eran conscientes de los problemas sociales y económicos que experimentaba el municipio, a saber¹:

- bajos niveles de escolaridad, la mayoría no pasaba de la escolaridad obligatoria (4.º grado en el caso de los ancianos, y 6.º ó 9.º grado en el caso de los más jóvenes, según las edades) y tasas de analfabetismo superiores a la media nacional;
- altas tasas de fracaso y deserción escolar (principalmente, en las poblaciones nómadas y más aisladas);
- bajas calificaciones profesionales, predominando los trabajadores no calificados;
- fuerte presencia de empleo estacional (por lo tanto, precario) y/o altas tasas de desempleo (habitualmente, más de 10%);
- bajos ingresos;
- deterioro de muchas viviendas;
- falta de autoestima y dificultad de muchas familias para definir y llevar a cabo sus proyectos de vida;
- dependencia de ayudas y subsidios institucionales, e
- indicios crecientes de marginación y comportamientos de riesgo.

¹ En términos generales, esta descripción fue proporcionada por el equipo del proyecto.

Ante este diagnóstico, en 1996, se decidió presentar una candidatura al Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza – Región Sur, de la que nació el Proyecto de intervención comunitaria del Municipio de Reguengos de Monsaraz, más conocido como PIC, y cuya entidad promotora fue la Cámara Municipal, y su entidad gestora la Fundación María Inácia Vogado Perdigão Silva (con personería jurídica), una institución privada local de vocación social, dado que el ente local (por ser una entidad pública) no podía asumir esas funciones.

El proyecto fue aprobado en septiembre de 1996, e inició sus actividades el último trimestre de ese año con el objetivo de abarcar a unas 4.500 personas de todo el municipio, que presentaban características de vulnerabilidad a varios niveles: económico, profesional, escolar, habitacional y sociocultural. Se había previsto que el proyecto terminara en diciembre de 1999 pero, con el acuerdo del Comisariado Regional del Sur de la Lucha contra la Pobreza, se prolongó hasta fines de 2000 para poder concluir sus acciones.

11.2. Objetivos y principios de acción

En términos generales, el PIC velaba por promover el desarrollo integral del municipio de Reguengos de Monsaraz, en sus vertientes económica, social y cultural, basándose simultáneamente, en una articulación institucional y en la participación de la población, como forma de encontrar respuestas a las situaciones de pobreza y exclusión social detectadas.

Los **principales objetivos** eran:

- a) intervenir en las esferas económica, social y cultural, promoviendo la participación de la población en la definición de estrategias para resolver sus problemas;
- b) crear una red de partenariados interinstitucionales y multidisciplinaria que propiciara una estrecha colaboración entre las instituciones y la población en cuestión;
- c) contribuir al desarrollo local y asociativo del municipio, potenciando y apoyando las iniciativas de las diversas entidades locales;
- d) promover y reforzar la solidaridad familiar y comunitaria;
- e) implantar el método de investigación y acción, para establecer una relación coherente entre la teoría y la práctica, velando por la realización de las actividades más adecuadas;
- f) dinamizar la formación profesional y la creación de empleo, fortaleciendo a las familias sin recursos, y
- g) acrecentar la autoestima de las familias y su calidad de vida.

De los **principios fundamentales de intervención**, definidos a partir de los objetivos enunciados, cabe destacar los siguientes:

- promoción de una dinámica de desarrollo local integral;
- consolidación de los procesos de participación de la población;
- desarrollo de una lógica de trabajo en partenariat, y
- utilización de un método de investigación y acción para encuadrar las actividades.

De estos principios dimanaron las metodologías adoptadas que se analizan en la sección 11.4.

11.3. Etapas e intervenciones principales

Tal como indicado, el proyecto se puso en marcha el último trimestre de 1996. En primer lugar, se hizo un diagnóstico de la situación y, en octubre de 1996, comenzaron las actividades de animación socioeducativa, cultural y recreativa, mejora de las condiciones de vivienda, y apoyo a las familias. En 1997, además de las actividades en curso, se abordó la mejora de las condiciones de bienestar, prevista en el proyecto.

El 5 de noviembre de ese mismo año hubo un desastre natural que provocó graves inundaciones. El PIC, con la ayuda y el refuerzo presupuestario dotados por el Comisariado Regional del Sur del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza, organizó la ayuda a las familias más afectadas, fundamentalmente, para que pudieran restablecer su actividad económica.

También ese año, en el ámbito de la ayuda a las familias, se creó el Banco de Medicamentos, cuyo objetivo era la coparticipación, total o parcial, de las familias en función de sus posibilidades financieras, en cuanto a los medicamentos recetados por los médicos del Centro de Salud local. Estos últimos utilizaban la lista de personas sin recursos preparada por los técnicos de acción social, y en lugar de recetarles medicamentos que no podrían costear, les recetaban los que había en el Banco de Medicamentos, que se compraban con la asignación concedida por el PIC a la Santa Casa da Misericórdia de Reguengos de Monsaraz o eran donados por la población.

En 1998, prosiguieron todas estas acciones, se elaboró el diagnóstico sobre la población anciana del municipio y se organizaron algunos encuentros de debate, reflexión e intercambio de experiencias sobre temas planteados por esta intervención u otras semejantes. En 1999, el proyecto debía terminar, de ahí que para asegurar la continuidad de las acciones en curso, se invirtiera en el apoyo a las familias que todavía no habían sido atendidas. En ese entonces, se constató cierta inflexión estratégica, al aproximarse el final del proyecto, y las actividades se orientaron

más a la prevención y dotación de autonomía, que a satisfacer las necesidades detectadas.

Dado que el PIC se prolongó por un año más, en 2000 se retomó la filosofía anterior y, sobre todo, se llevaron a cabo actividades de formación y fortalecimiento de competencias, y se organizaron encuentros de reflexión y evaluación; el apoyo directo a las familias cesó y se les condujo a los servicios públicos competentes para evitar su dependencia de las intervenciones que estaban a punto de terminar. Este también fue un período de transición, pues las acciones más importantes que proseguirían una vez terminado el proyecto se transfirieron a las instituciones locales pertinentes, de conformidad con la lógica de trabajo en partenariatado y a fin de garantizar su continuidad (véanse secciones 11.5. y 11.6.). Por otro lado, la dinámica generada por el PIC permitió que el municipio fuera uno de los seleccionados para iniciar, en 2000, un proyecto piloto de creación de una red social local (véase Capítulo 5).

Las diversas actividades realizadas a lo largo de todo el PIC (1996-2000), se pueden agrupar en cinco áreas de intervención:

- a) diagnóstico, participación de los asociados, divulgación y organización;
- b) animación socioeducativa, cultural y recreativa;
- c) mejora de las condiciones de vivienda;
- d) mejora de las condiciones generales de bienestar, y
- e) apoyo a las familias.

A continuación se reseñan las principales actividades llevadas a cabo en cada una de esas áreas.

a) Diagnóstico, participación de los asociados, divulgación y organización

En este ámbito cabe destacar que:

- se definió y puso en práctica un sistema permanente de diagnóstico y evaluación, lo que abarcó encuestas por cuestionario, reuniones periódicas del equipo técnico, los grupos de trabajo y los asociados, además de la colaboración de la Universidad de Évora (véase sección 11.4.);
- se establecieron reglas y condiciones del trabajo en partenariatado, lo que se tradujo en la creación del Consejo de Asociados, cuyas reuniones ordinarias se celebran cada seis meses y que participa activamente en la definición de objetivos y actividades, la evaluación y la integración de los grupos de trabajo;
- se promovieron diversas estrategias de divulgación del proyecto, organizando reuniones con las asociaciones locales, publicando folletos y carteles, así como informaciones en la prensa local y regional, y el Boletín Municipal, interviniendo en programas de las radios locales y participando activamente en encuentros y ferias locales, y

- se creó y administró la estructura organizativa del proyecto, en sus diversas vertientes (técnica, administrativa y financiera), incluida la formación permanente de los técnicos, sobre todo, mediante su asidua participación en seminarios y debates de interés para las áreas de intervención del PIC

b) Animación socioeducativa, cultural y recreativa

En esta área se llevaron a cabo diversas actividades de las que se citan algunos ejemplos:

- dinamización de cursos de enseñanza compensatoria y otros de carácter socioeducativo (para familias gitanas);
- ayuda a escuelas y jardines de infantes del municipio, participando en diversas actividades (fiestas de Navidad y fin de año, Día Mundial del Niño, visitas de estudio, colonias de vacaciones, convivencias, jardinería, alfarería, teatro, etc.);
- organización de encuentros y seminarios sobre temas de educación e infancia;
- creación de talleres de juegos tradicionales, cerámica, informática, deporte, gimnasia y otras actividades lúdicas, y
- apoyo a actividades locales de carácter cultural y recreativo (Encuentro de Corales, Fiesta de los Hortelanos, etc.).

c) Mejora de las condiciones de vivienda

A lo largo del proyecto, en esta área se llevaron a cabo diversas acciones de ayuda para mejorar las viviendas y los equipamientos domésticos de las familias más necesitadas, después de haber atendido y analizado las situaciones (con la colaboración de los asociados de la esfera de acción social) y haber hecho visitas domiciliarias, para caracterizar las condiciones habitacionales. Posteriormente, se acompañaba y evaluaba el proceso.

d) Mejora de las condiciones generales y de bienestar

También en este caso se procedía a la atención y análisis previos de las situaciones (siempre con la colaboración de los asociados pertinentes), y si era necesario, se hacían visitas domiciliarias. La ayuda en el ámbito del proyecto se materializó, entre otros, en acciones de formación y sensibilización; inserción en programas de empleo; creación de una unidad de inserción en la vida activa (UNIVA) para jóvenes en búsqueda del primer empleo, y asesoramiento sobre las respuestas existentes en los servicios locales competentes. Ejemplos de los cursos organizados en esta área son los de desarrollo personal e iniciación a la informática para jóvenes, desempleados de larga duración y ancianos de las localidades y *freguesias* más rurales, además de los indicados en el campo de animación socioeducativa.

e) *Ayuda a familias*

Al margen de las ayudas concretas en las otras áreas, se desarrollaron algunas estrategias destinadas concretamente a las familias más vulnerables, fundamentalmente:

- atención integral, junto al servicio local del Centro Regional de la Seguridad Social, el Centro de Empleo y el departamento estatal de vivienda;
- atención, visitas domiciliarias y acompañamiento de familias de las zonas rurales más aisladas;
- definición de intervenciones para satisfacer las necesidades básicas, en coordinación con los servicios de la seguridad social, y
- creación del Banco de Medicamentos (indicado anteriormente) y el Banco de Leche.

También cabe destacar la organización, a través del proyecto, de diversos encuentros y seminarios que abarcaron todas estas áreas de actividad para debatir e intercambiar experiencias con asociados, representantes de la población y equipos de otros proyectos. Citemos como ejemplo:

- dos debates sobre «Intervenciones con la comunidad gitana» y «¿Qué respuestas para nuestros ancianos?», 1998;
- sesión de trabajo sobre drogadicción, 1998;
- sesión informativa sobre «Prevención de accidentes infantiles», 1998;
- seminario sobre «Intervención temprana, ¿qué vías?», 1999, y
- seminario sobre «Los gitanos en la educación: un desafío, un cambio a cimentar», 1999.

11.4. *Opciones metodológicas y condiciones de realización*

De todos estos objetivos y principios dimanaron esencialmente las cuatro metodologías de intervención que se reseñan a continuación.

a) La adopción de una perspectiva de **desarrollo integral de base local**, materializada principalmente, a través de la:

- existencia de actividades en los diferentes ámbitos: económico, social y cultural (véanse las acciones indicadas en la sección 11.3.);
- colaboración entre instituciones, técnicos y población (véase párrafo b);
- articulación interinstitucional (véase párrafo c);

- complementariedad y conjugación de conocimientos interdisciplinarios (véase sección 11.3.);
- combinación de recursos, procedentes fundamentalmente de los asociados del proyecto (sobre todo técnicos, locales y materiales), más allá de los recursos financieros atribuidos por el PNLCP, tal como indicado en la sección 11.3., y
- combinación de investigación y acción para un diagnóstico y una evaluación permanentes (véase párrafo d).

b) La **participación de la población** fue considerada una de las vertientes más importantes del PIC, principalmente, en lo que se refiere a la definición de estrategias para resolver sus problemas y movilizar dinámicas asociativas del municipio. Sin embargo, en el transcurso del proyecto, la participación fue mayor en las acciones relacionadas con la mejora de las viviendas en las cuales la población afectada colaboró mucho para determinar las modificaciones y reparaciones que se debían hacer y proporcionó mano de obra.

También cabe destacar la participación de voluntarios de una parroquia católica que, tras la realización de acciones de sensibilización sobre la importancia del voluntariado en estos proyectos, se ofrecieron para ayudar a algunos beneficiarios del PIC, después de haber recibido la formación pertinente.

Respecto a la elaboración de diagnósticos que sirvieran de base a los planes de acción anuales, en el proyecto se preveía que la población participara, o bien, que estuviera al menos representada a través de los presidentes de las juntas de *freguesia* (entes locales) o de las asociaciones e instituciones locales. Por otro lado, teniendo en cuenta que el PIC se proponía ser un proyecto de desarrollo local, mediante la presencia de técnicos oriundos del municipio y de asociaciones que representaban a la población se aseguraba, al menos de forma implícita, su participación en la materialización de los objetivos.

Por lo tanto, se puede decir, que la participación de la población fue limitada, y estuvo más basada en la representación que en la participación activa, lo que obedece a su resistencia e inercia culturales al respecto y al poco tiempo que ha transcurrido desde que se iniciara el proyecto, puesto que se trata de un proceso de maduración larga y difícil.

c) El **trabajo en partenariatado**, o la **articulación interinstitucional**, fue otro de los ejes metodológicos esenciales, enunciados desde el inicio por el proyecto.

Este último se tradujo principalmente en:

- la disponibilidad conjunta de recursos;
- la creación de un órgano de deliberación y de reflexión estratégica: el Consejo de Asociados, y
- la participación activa en el sistema de evaluación.

Lo primero se materializó, poniendo a disposición técnicos, (algunos a tiempo parcial) que se incorporaron al equipo técnico y los grupos de trabajo, y locales para

llevar a cabo actividades e instalar servicios, además de suministrar materiales. Según los valores imputados por el proyecto, el porcentaje de los recursos ofrecidos por los asociados respecto al total de recursos utilizados fue siempre en aumento: 9,2% en 1996; 11,2% en 1997; 23,3% en 1998, y 28,8% en 1999.

La creación del Consejo de Asociados, integrado por dirigentes o representantes de las instituciones que participaban en el PIC, permitió, entre otros: gestionar y encuadrar la disponibilidad de recursos señalada; discutir y aprobar los planes de acción anuales; proceder a la evaluación estratégica del proyecto y deliberar sobre las transformaciones y reajustes de objetivos y actividades, siempre que se juzgara necesario. Las reuniones ordinarias del Consejo se celebraban cada seis meses.

La participación de los asociados en la evaluación se materializaba a través del Consejo de Asociados y de los técnicos de diversas instituciones que integraban el equipo técnico y los grupos de trabajo, acompañando así el proceso en su aplicación permanente (véase párrafo d). Aunque el grado de participación de unos y otros difirió bastante, el PIC contó con unos 20 asociados, a saber: servicios públicos de la Administración Pública Central, de ámbito nacional (vivienda), regional (educación y juventud) y local (acción social y seguridad social, educación, empleo y salud); entes locales (la Cámara Municipal y las cinco juntas de *freguesia*); instituciones privadas locales de vocación social (entre las cuales, la entidad gestora) y religiosa, y la universidad de la región (Évora).

d) La adopción de una **metodología de investigación y acción** fue considerada decisiva para el buen funcionamiento del proyecto y se logró establecer un vínculo coherente entre la reflexión teórica y la acción práctica. Uno de los pilares de esa metodología fue la elaboración de diversos diagnósticos que permitieron identificar con rigor los problemas y el potencial de la comunidad. Por lo general, se llevaron a cabo mediante encuestas, la observación participativa de técnicos y asociados, y la colaboración de la población y/o de sus representantes. El Departamento de Sociología de la Universidad de Évora hizo un aporte muy importante al respecto.

Estos diagnósticos fundamentaron la definición de objetivos, actividades, grupos a los cuales se debía dar prioridad y métodos a utilizar, además, fueron esenciales en la preparación y discusión de los planes de acción anuales. Por consiguiente, se dispuso de un sistema de evaluación permanente de las diversas actividades con miras a su seguimiento y consiguientes correcciones y reajustes, siempre que se juzgara necesario. Formalmente este sistema se basaba en:

- reuniones frecuentes (siempre que se justificara) de los grupos de trabajo (por actividad) para evaluar la acción realizada;
- reuniones mensuales ordinarias del equipo técnico, lo que permitía hacer una evaluación de coherencia global del conjunto de las intervenciones;
- reuniones ordinarias del Consejo de Asociados cada seis meses, en el ámbito de la evaluación estratégica del proyecto, y
- el apoyo del Departamento de Sociología de la Universidad de Évora, siempre que fuera necesario.

Cuando terminó el proyecto, se hizo una evaluación final, que consistió en una encuesta de las familias ayudadas y todas las instituciones y asociaciones del municipio (incluidos los asociados) en la cual, una vez más, se contó con el apoyo metodológico de la Universidad de Évora.

En síntesis, por lo que atañe a la adopción de una metodología general de desarrollo integral, se puede decir que en algunas vertientes, los logros fueron mayores que en otras. La articulación de los asociados y la aplicación de un método de investigación y acción fueron los aspectos más logrados. En cambio, la integración de actividades, la participación de la población y la movilización de recursos de otras fuentes, ajenas a los asociados, fueron más limitadas.

11.5. Principales resultados obtenidos

Dado que el proyecto terminó a finales de 2000, todavía es muy pronto para hacer una evaluación fundamentada de sus resultados. No obstante, se pueden señalar algunos de los indicios más evidentes. En relación con los principales **resultados** cabe señalar:

- la continuidad del Banco de Medicamentos (que según lo previsto debía terminar en 1999), así como del gabinete itinerante de informática, para la dinamización de cursos en las diversas *freguesias*, y la ayuda domiciliaria;
- la apertura de una UNIVA para jóvenes en busca de su primer empleo, y
- cierto cambio de mentalidad de la población respecto al proyecto y a los servicios a los que recurre, no sólo porque se siente más apoyada sino, sobre todo, por la proximidad y reciprocidad logradas.

Ahora bien, el resultado que se considera más importante es la dinámica de partenariado desarrollada por el PIC, ya que antes del mismo, las instituciones que trabajaban en el municipio no estaban articuladas, ni intercambiaban informaciones sobre los respectivos diagnósticos y acciones, pues cada una actuaba en su propia esfera de competencia. De ahí que al principio del proyecto, subsistiera cierta desconfianza y resistencia a la colaboración, incluso porque no habían participado en la etapa de candidatura y elaboración del proyecto.

Por conducto del PIC, los representantes de las instituciones comenzaron a reunirse, por lo menos, una vez al mes, lo que permitió adquirir un mayor y mejor conocimiento de cada una de las instituciones y adoptar una perspectiva integral del trabajo con la comunidad. Asimismo, se pudo compartir, profundizar y adoptar en común conceptos (desarrollo local integral, participación, partenariado, etc.) y métodos de trabajo (investigación y acción), lo que también enriqueció el trabajo de carácter sectorial de cada institución o servicio.

La implantación de un proyecto piloto de red social local en el municipio, en la etapa experimental a escala nacional, es también un indicador de las conquistas en este campo.

Los **aspectos menos positivos**, o los respectivos factores, más notorios, fueron:

- la inexistencia, al principio, de reglas y normas de funcionamiento de algunas acciones o de acceso a determinados servicios, lo que implicó que más de una vez el proyecto fuera encarado como un «supermercado de recursos y ayudas», al que acudían individuos, familias y hasta asociaciones; en el transcurso del proyecto se intentó colmar esta laguna y tal fue el caso, por ejemplo, en lo que se refiere a las acciones de mejora de viviendas y algunas actividades de animación sociocultural; en cambio, el Banco de Medicamentos no conoció estos problemas porque, desde el principio, se estipuló cuándo y cómo se ofrecían las ayudas;
- el recurso exclusivo, en las acciones de mejora de viviendas, a profesionales particulares (por ejemplo, albañiles), cuando, habida cuenta de los objetivos del proyecto, habría sido más lógico recurrir también a los servicios de personas formadas en esos oficios en el ámbito del proceso de calificación e incorporación en el mercado de trabajo;
- la falta de tiempo y de recursos humanos y materiales para profundizar en la labor con la población gitana, habida cuenta de sus peculiaridades culturales;
- la movilidad (partida y sustitución) de algunos técnicos del proyecto, lo que resquebrajó la relación de confianza establecida con la población, supuso una pérdida de las informaciones recabadas y comprometió la continuidad de las acciones;
- la falta de planificación en cuanto al traslado de los técnicos a otros servicios, en la última etapa del proyecto, lo que dio lugar a que tres de los cuatro que trabajaban a tiempo completo partieran a mediados del último año en busca de seguridad laboral y que sólo permanecieran una técnica y una funcionaria administrativa, y
- las limitaciones de una verdadera participación de la población en las diferentes vertientes del proyecto, como se indicara anteriormente.

11.6. Perspectivas una vez terminado el proyecto

El Proyecto de Intervención Comunitaria del Municipio de Reguengos de Monsaraz nació a finales del año 1996 y, a partir de entonces, en el municipio nada fue igual.

Hubo un despertar de conciencias ante los problemas de pobreza y exclusión social que existían localmente y las instituciones empezaron a conocerse unas a otras y a aprender a trabajar conjuntamente en la consecución de un objetivo común, es decir, mejorar las condiciones de vida de la población. La continuidad, ya asegurada, de algunas acciones y servicios, tal como indicado en la sección anterior, es también un factor positivo en lo que se refiere a las perspectivas, una vez terminado el proyecto.

Actualmente, Reguengos de Monsaraz es un municipio dotado de infraestructuras sociales y las instituciones trabajan en red, al margen del PIC. Asimismo, se está estudiando la posibilidad de dinamizar el trabajo social y la intervención del ente local para dar continuidad al trabajo realizado en el transcurso del proyecto. La creación, a título experimental, de la Red Social Local es un paso importante en esa dirección.

Terminado a finales del año 2000, el PIC sembró semillas que si se riegan bien, en el futuro sentarán las bases del desarrollo local de esta comunidad.

Parte IV

ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES ENSEÑANZAS, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Introducción

En esta cuarta parte, se intenta analizar de forma crítica las principales enseñanzas que ya se pueden sacar del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza de Portugal, teniendo en cuenta, sobre todo, los proyectos presentados en la Parte III, pero también otros que no han sido mencionados y la experiencia del programa en general.

En el Capítulo 12, tras dar un panorama general de esas enseñanzas y sugerencias, se procura identificar algunas de sus vertientes más importantes, principalmente, en lo que se refiere a:

- la caracterización de los conceptos y las situaciones de pobreza y exclusión social;
- la discusión de los conceptos y las estrategias de integración social de las poblaciones excluidas;
- la adopción de un enfoque de estas cuestiones, centrado en una perspectiva de desarrollo;
- las principales metodologías de intervención adoptadas y su importancia respecto a los resultados alcanzados;
- el papel de los técnicos y de la estructura organizativa en la que llevan a cabo su trabajo;
- los interrogantes y retos planteados a las políticas públicas con efectos sociales y a sus influencias en estos proyectos.

Por último, se esboza una síntesis conclusiva y se abordan las condiciones de transferibilidad de esta experiencia de Portugal a otros contextos geográficos, temporales, sociales, económicos y culturales. En esta parte, no se pretende proceder a un ejercicio exhaustivo de evaluación e identificación de las conclusiones del PNLCP sino, simplemente, dar cuenta de los aspectos que se consideran más importantes y decisivos en los resultados (parciales) conocidos por el momento. Se trata, por lo tanto, de un análisis que requiere continuidad y profundidad.

Capítulo 12 – Principales enseñanzas y propuestas del PNLCP

12.1. Principales enseñanzas (panorama general)

Tal como indicado, el objeto de este estudio no es evaluar el Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza de Portugal. Para ello, hubiera sido necesario ampliar el ámbito de este trabajo y disponer de más tiempo después de terminados los proyectos para poder abarcar vertientes como las que siguen:

- grado de **realización** de las acciones previstas;
- **eficiencia** en la utilización de los recursos y medios movilizados;
- **adecuación y coherencia** de las metodologías adoptadas en relación con los objetivos enunciados y los resultados previstos;
- **eficacia** de las acciones realizadas en cuanto al cumplimiento de dichos objetivos, e
- **impacto** estructural de las intervenciones promovidas, en términos de **cambio** de mentalidad, comportamiento, conocimientos, métodos y prácticas, estrategias, modelo de organización, políticas, condiciones de vida y dinámicas de desarrollo de las comunidades locales.

Por lo tanto, se procuró identificar y analizar tan sólo las enseñanzas más evidentes y las condiciones inherentes a las mismas, pero no en forma exhaustiva sino, simplemente, dando ejemplos. No obstante, cabe señalar que una de las principales características de estos proyectos ha sido la extraordinaria **diversidad** de las situaciones iniciales, los factores de movilización, los protagonistas, las dinámicas de partenariado y participación, las opciones metodológicas y estratégicas predominantes, los ritmos de intervención, los resultados obtenidos, etc., lo que resulta más evidente cuando se amplía el análisis (más allá, por lo tanto, de los estudios de caso presentados en la Parte III).

Aun así, ha habido muchos puntos en común, sobre todo, en lo que se refiere a la formulación de objetivos, el enunciado de las metodologías, las estructuras organizativas y algunos conceptos de referencia, lo que no es ajeno a los principios y la filosofía de orientación del propio PNLCP (véase Parte II), que han servido, naturalmente, de referencia a las candidaturas, a pesar de que también se haya comprobado la «transferencia» inversa, es decir, la inclusión de principios en dicho programa, a partir de las enseñanzas sacadas de proyectos concretos. Además, se puede decir que ha predominado una semejanza en el planteamiento de los marcos

de referencia general (a pesar de la diferencia de la terminología y expresiones utilizadas, tal como fuera señalado y justificado) y la diversidad en cuanto a su materialización y su contenido práctico.

En el marco de estos condicionantes, el presente estudio permite decir que son diversas las **enseñanzas más significativas** que el equipo de investigación ha podido sacar, principalmente, a partir de las informaciones recabadas de los equipos de los proyectos y los técnicos de los comisariados del PNLCP, los elementos resultantes de la observación y el análisis de los estudios de caso abordados que revelan aspectos positivos y aspectos negativos.

En cuanto a los **aspectos positivos**, se enumeran los más importantes, utilizando un esquema de análisis basado en las siguientes vertientes: población en cuestión, instituciones locales, administración central y sociedad en general. En cuanto **a la población, en los proyectos señalados** se ha verificado incontestablemente:

- una mejora de sus condiciones de vida en general, ya que se amplió la gama de respuestas y oportunidades (empleo, formación profesional, educación, ingresos, vivienda, salud, etc.) a las que tienen acceso;
- una disminución, por ende, de las tasas de incidencia y severidad de la pobreza y la exclusión social y, por lo tanto, del grado de insatisfacción de las necesidades básicas¹;
- un fortalecimiento de sus competencias (*empowerment*) a varios niveles y de sus capacidades de participación individual y asociativa, es decir, de ciudadanía, y
- una mayor proximidad en la relación con las instituciones y los técnicos en cuanto a su entendimiento y «apropiación».

Por lo que atañe a las instituciones locales (incluidos los entes) o a trabajar localmente, y a sus técnicos, cabe destacar los siguientes aspectos positivos, de los cuales se dan claros ejemplos en los proyectos estudiados:

- mejor comprensión e identificación de las situaciones de pobreza y exclusión social, tanto desde el punto de vista teórico como práctico (profundización y generalización de diagnósticos y otras formas de evaluación);
- adopción de una perspectiva de desarrollo, integral y global, en el enfoque de dichas situaciones y de las estrategias para erradicarlas, que reemplazó las perspectivas tradicionales de índole sectorial (segmentadas) y asistencialistas;
- utilización de nuevas metodologías de trabajo e intervención, apropiadas a la naturaleza de los problemas a abordar y a la búsqueda de soluciones integrales, lo que implica, entre otros, la participación activa de la población, la articulación entre asociados, la combinación de recursos y actividades, y la aplicación del método de investigación y acción;

¹ En términos generales, lo mismo ocurrió en la sociedad portuguesa, en los cinco últimos años (véase Capítulo 5).

- necesidad de que los técnicos trabajaran en contacto directo y estrecho con la población, estableciendo una relación y proximidad, que desde el punto de vista burocrático los protege menos, pero que, potencialmente, es generadora de dinamisismos más duraderos y que propician la autonomía y, exigiéndoles, al mismo tiempo, que sus competencias técnicas se insertaran en sus competencias personales;
- localización de las estrategias de intervención social, que adoptan un carácter local (comunitario) a partir de fragilidades y potenciales endógenos, es decir, de una «lectura» desde dentro (o desde abajo);
- una articulación endógena-exógena de recursos (financieros, humanos, materiales, informativos, institucionales, etc.) y resultados, que puede ser virtuosa y fertilizadora de las capacidades locales, y no inhibidora o substitutiva;
- el «descubrimiento» de grupos sociales y culturales concretos que, muchas veces, gracias a estos proyectos, salieron de las sombras y la invisibilidad en que los habían sumido la historia y/o la marginación social (gitanos; inmigrantes, principalmente africanos; ex drogaditos, seropositivos, etc.).

Respecto al Estado (estructuras centralizadas), estos proyectos funcionaron en el sentido de reducir la «distancia» que lo separaba de la población, presionándolo también para que se tomaran medidas políticas y se crearan equipamientos, infraestructuras y servicios más adecuados y más eficaces para abordar los problemas de pobreza y exclusión social. Las «plusvalías» introducidas, en los últimos años, en las políticas sociales públicas de Portugal y en su articulación (véanse capítulos 3, 4 y 5), reflejan también esa «presión» y lo que se aprendió a partir de experiencias concretas. Esa «presión» es múltiple y obedece a:

- una mayor visibilidad de las situaciones de pobreza y exclusión social;
- una mayor proximidad entre la población y las instituciones, descentralizadas localmente, de la administración pública central;
- las reivindicaciones, consolidadas por estos proyectos, de las asociaciones e instituciones privadas de vocación social y de sus estructuras federativas o equivalentes (la Unión de Instituciones Privadas de Solidaridad Social, la Unión de Mutualistas y la Unión de Misericordias, entre otras, pasaron, por ejemplo, a tener un lugar en los organismos nacionales de concertación y consulta social), y
- el dinamismo (casi subversivo, en algunos casos) introducido desde abajo en las instituciones y servicios públicos por los técnicos confrontados con la naturaleza y las exigencias del trabajo comunitario que no se compenetra con las jerarquías y burocracias tradicionales.

En cuanto a la sociedad, los aspectos positivos más destacados de los casos estudiados fueron:

- una mayor visibilidad de las situaciones de pobreza y exclusión social, incluido el papel que desempeñaron los medios de comunicación social y que entrañó ventajas (mejor conocimiento, corresponsabilización, etc.), pero también inconvenientes o riesgos (mayor exposición de las situaciones, presión ejercida en los técnicos, lecturas simplistas, etc.);
- la disponibilidad de nuevas y mayores respuestas ante los problemas de la sociedad y un aumento general de oportunidades, y
- la creación de nuevas actividades (por ejemplo, de carácter económico, cultural y social).

Huelga decir que todos estos aspectos positivos no surgieron tan sólo del PNLCP, sino también de otros programas y medidas, anteriores o simultáneos, ya sea nacionales (en las áreas del empleo, salud, educación, acción social y vivienda), o bien, cofinanciados por la Unión Europea.

Ejemplos de los primeros son el Mercado Social de Empleo, otros programas de empleo y formación profesional, y el ingreso mínimo garantizado; en cuanto a los segundos, citemos los programas INTEGRAR y LEADER, así como la Iniciativa Comunitaria EMPLEO (véase Capítulo 5).

En cuanto a los **aspectos más negativos** que destacan de los proyectos estudiados, se puede hablar de insuficiencias, en algunos casos, y/o de dificultades o limitaciones, en otros. **Por lo que atañe a la población**, persisten resistencias e inercias culturales que impiden una participación efectiva, a saber: pasividad, resignación, descrédito, dependencia de los servicios o reivindicación excesiva (exigir, pero no asumir iniciativas). **En cuanto a las instituciones y los técnicos**, cabe subrayar principalmente:

- la persistencia de culturas institucionales que se resisten al trabajo en partenariat y a la integración de actividades, recursos y conocimientos (interdisciplinariedad);
- la existencia de culturas técnicas que guardan distancias con la población, ya se trate de asistencialismo o de conservación de poder, e inhiben una participación y emancipación verdaderas;
- el recurso, más fácil y aún más frecuente, a modelos y respuestas *pret-à-porter*, en lugar de invertir en la creatividad y la innovación como ya ha ocurrido en otros casos;
- la falta de tradición y de formación en la utilización de métodos de planificación estratégica, que puedan integrar la evaluación de las actividades en su adecuación y flexibilización ante una realidad que cambia constantemente, es decir, las lagunas que subsisten en cuanto a la aplicación de los principios de investigación y acción;
- la tentación de protagonismo excesivo y de liderazgo autista en la organización y gestión de algunos de estos procesos, que coartan el trabajo en partenariat y la participación de la población;

- la incapacidad, todavía muy frecuente (a pesar de algunas excepciones) en las instituciones del conocimiento (universidades, principalmente) de dedicar una parte importante de sus investigaciones a problemas concretos de la sociedad y, en este caso, a la problemática de la pobreza y la exclusión social, y
- la falta de sensibilidad económica y «empresarial» (en sentido literal) de muchas instituciones de la esfera social, lo que ha impedido sentar bases más sólidas de sostenibilidad de los proyectos.

Respecto al Estado, en cuanto administración central, las principales limitaciones se han dado, primordialmente, en ese largo camino que aún queda por recorrer respecto a la articulación de políticas (entre las diversas áreas de las políticas sociales, donde ya se van registrando algunos avances, pero sobre todo entre aquellas y las políticas económicas, que continúan ignorándose, bajo el dominio de estas últimas), lo que ha obligado muchas veces a los servicios y técnicos locales a hacer verdaderos ejercicios de imaginación y armar puzzles complejos con el propósito de articular los diversos programas y áreas de intervención.

También las tentaciones del liberalismo, que desde los años 80 viene ganando cada vez más terreno en las sociedades occidentales, añadieron dificultades para estos proyectos, en la medida en que, muchas veces, la capacidad de iniciativa de la población y de sus asociaciones sirven de coartada para justificar la disminución de la acción estatal en las esferas sociales. Ahora bien, la índole multidimensional de la pobreza y la exclusión social y las características predominantes de las sociedades actuales no permiten prescindir de ayudas públicas ni de políticas sociales como fertilizantes fundamentales de los dinamismos locales, eso sí, en una lógica de complementariedad de recursos (es decir, del Estado asociado y no del Estado del bienestar o el Estado liberal), no de subsidiariedad.

Por lo que atañe a la sociedad en su conjunto, los principales obstáculos han sido el predominio, y en algunos casos el refuerzo, del individualismo y el economicismo competitivo que impiden que se desarrolle una cultura más activa e intrínseca de solidaridad y que las diferentes situaciones de pobreza y exclusión social se consideren un desaprovechamiento de capacidades y recursos, en lugar de situaciones al margen del mercado.

En las secciones siguientes, se procura abordar algunos aspectos más concretos y sugerencias que nacieron del análisis de estas cuestiones.

12.2. Conceptos y dimensiones de la pobreza y la exclusión social

Una de las enseñanzas más importantes del PNLCP reside en que, junto con otros programas y experiencias, ha permitido definir, debatir y divulgar mejor los conceptos de pobreza y exclusión social. Se trata, por lo tanto, de un aporte positivo para la ulterior evolución del conocimiento sobre estas áreas².

En lo que se refiere al concepto de **pobreza**, las experiencias que vivieron y acerca de las cuales reflexionaron muchos técnicos e instituciones, así como la población, han puesto de relieve:

- su relación con el concepto de **privación de recursos** y no sólo con el de insuficiencia de ingresos;
- su **multidimensionalidad**, pues abarca las dimensiones económica, social, cultural, ambiental y política, lo que requiere enfoques interdisciplinarios y respuestas integrales, y
- su relación con la falta de **participación** en las actividades sociales y culturales de la sociedad donde se vive, por lo que se pone el énfasis en el desaprovechamiento de capacidades y no sólo en la insatisfacción de necesidades.

En cuanto al concepto de **exclusión social**, según algunos autores, existe un cordón umbilical con el anterior o incluso coincidente, las principales «adquisiciones» resultantes de las diversas experiencias de estos proyectos fueron:

- su connotación con la **pérdida de vínculos sociales y culturales** (es decir, de «desafiliación social») y la imposibilidad de ejercer derechos y deberes de **ciudadanía**;
- su **multidimensionalidad** que, en este caso, se experimenta en las esferas personal (ser), social (estar), profesional (hacer), así como en la capacidad de iniciativa (crear), el espíritu crítico (saber) y los ingresos y consumos (tener);
- su **estrecha relación con el concepto de pobreza, aunque difiera de ella**, en la medida en que la privación de recursos entraña normalmente exclusión social, pero en grados diferentes en función de los contextos sociales y culturales (medio urbano o rural; papel de la familia; relaciones de vecindad; grupos étnicos, etc.), o bien, en la medida en que la exclusión social puede ser compatible con la abundancia de algunos recursos (por ejemplo, en el caso de algunos ancianos, niños y jóvenes abandonados a su soledad y marginados de las sociedades economicistas y competitivas).

Tal como indicado en el Capítulo 1, esta distinción es relativamente reciente en Portugal, pero ya se plantea en algunos proyectos, lo que supone una ventaja no sólo en lo que respecta a la comprensión de los problemas abordados, sino también, y sobre todo, a las opciones metodológicas y estrategias adoptadas (véase

² Conviene relacionar las reflexiones de esta sección con las expuestas en el Capítulo 1.

sección 12.3.). Aun así, en muchos de ellos se siguen utilizando indistintamente los dos conceptos. La comprensión más amplia y cabal de estos conceptos surtió otros efectos importantes, pues permitió tener una visión global e integral de:

- sus factores y causas (personales y sociales; económicos, culturales, ambientales y políticos; circunstanciales y estructurales) y de su interacción compleja con las consecuencias, todo lo pone en tela de juicio las relaciones tradicionales de causa y efecto;
- los modos de vida y estrategias de supervivencia, asociados a las situaciones más frecuentes de pobreza y exclusión social;
- las respuestas y perspectivas de erradicación, y
- la gran diversidad de todos estos procesos.

12.3. *Conceptos y prácticas de integración social*

Una mejor comprensión de la pobreza, la exclusión social, y sus principales factores, dimensiones y expresiones, o simplemente, de la necesidad de encontrar respuestas concretas a situaciones muy distintas, explican las innovaciones constatadas en las estrategias y prácticas de intervención en estos campos, adoptadas, en general, en los proyectos de lucha contra la pobreza y de las cuales se dieron ejemplos en la Parte III.

Además de las metodologías de acción (que se tratarán en la sección 12.5.) en relación con los conceptos implícitos en esas prácticas, en primer lugar, cabe destacar el intento de articular e **integrar** las esferas de intervención, correspondientes a la multidimensionalidad de las situaciones, mencionada anteriormente.

Ahora bien, el aspecto más importante ha sido la complementariedad que, en los casos más innovadores, se buscó mediante estrategias que preveían una labor conjunta con:

- personas y familias en situación de exclusión social,
- las instituciones y el resto de la sociedad.

En el primer caso, se sitúan las acciones de desarrollo personal y comunitario; educación y formación profesional; información y sensibilización en general o en determinadas materias (por ejemplo, salud, vivienda, alimentación, higiene personal y familiar, seguridad, planificación familiar, etc.).

Se trata de **estrategias de fortalecimiento de competencias** (*empowerment*), que apuntan a la emancipación y autonomía de las personas y familias en cuestión, normalmente, en múltiples áreas:

- formación personal (ser);
- formación comunitaria (estar);
- formación profesional (hacer);

- formación empresarial (crear);
- formación informativa y educativa (saber), y
- formación adquisitiva (tener).

En el segundo caso, se trata de crear o consolidar equipamientos, infraestructuras y servicios (en las esferas de educación, empleo, vivienda, salud y seguridad social), para mejorar las respuestas a las necesidades básicas insatisfechas y movilizar las capacidades desaprovechadas. Más concretamente, en este caso, se trata de **estrategias para aumentar las oportunidades**, normalmente, a escala local donde se encuentran esas personas y familias.

Entonces, se puede decir que, desde esta perspectiva, mediante las estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión social se ha procurado actuar:

- junto a personas y familias, capacitándoles mejor para que ejerzan plenamente su ciudadanía, y
- junto a las instituciones, los servicios y la sociedad en su conjunto, para multiplicar las oportunidades y respuestas para todos.

La doble perspectiva que resulta de lo antedicho recalca la importancia de combinar la acción a dos niveles: llamémosles de **inserción** (del individuo en la sociedad) y de **inclusión** (de la sociedad en el individuo). Esta complementariedad necesaria entre **estrategias de inserción** y **estrategias de inclusión** es una de las conclusiones más importantes del trabajo llevado a cabo en estos proyectos y sugiere una definición del concepto (y de las estrategias) de **integración social** en términos de articulación de las dos vertientes anteriores. De ser así, se pasaría a utilizar tres conceptos en lugar de uno.

De todos modos, un aspecto en el cual los proyectos no han ido muy lejos, pero respecto al cual el programa, en su globalidad, puede ayudar a influir (y, en alguna medida, ya lo ha hecho), radica en que las estrategias de inclusión se hayan traducido esencialmente por: la consolidación de respuestas locales (en materia de equipamientos y servicios); la modificación de determinadas prácticas institucionales (por ejemplo, las de algunos servicios de la seguridad social, centros de salud, centros de empleo, escuelas, entes locales e instituciones privadas de solidaridad social). De ahí que pasaran a ser menos asistencialistas y/o distantes y más emancipadoras y cercanas, y que se aplicaran algunas medidas de política social (acción social, educación, empleo, formación profesional, vivienda, juventud, salud, etc.).

Ahora bien, para que la **inclusión** sea más eficaz, es preciso que cambie mucho más profundamente la sociedad en su conjunto tanto en lo que se refiere a los valores (solidaridad *versus* competencia; comunidad *versus* individualismo; diversidad *versus* uniformidad; etc.), como a las políticas a macronivel, además de las áreas sociales (principalmente, las económicas y financieras que, muchas veces, han provocado situaciones de pobreza y exclusión social), e incluso las prácticas institucionales, como regla y no como excepción.

12.4. Enfoque desde una perspectiva de desarrollo

El enfoque de la **integración social** (en las dos vertientes descritas en la sección anterior) desde una perspectiva de desarrollo o de promoción del bienestar individual, social y ambiental, es una de las innovaciones más interesantes que estos proyectos (y otros de programas semejantes) han aportado. Por un lado, se deja de abordar la pobreza y la exclusión social desde una perspectiva meramente individual, de satisfacción de necesidades y asistencialismo, privilegiando el marco social (donde el individuo se insiere sin diluirse) e integral, la realización de capacidades, la emancipación y la autonomía de la población. Por el otro, la lucha contra la pobreza y la exclusión social se entiende como un proceso de desarrollo de la comunidad y éste, a su vez, como la mejor estrategia de prevención de esas situaciones.

El enfoque de desarrollo (reconocidamente adoptado en los proyectos analizados) supone un salto cualitativo de enorme significado desde el punto de vista conceptual y práctico (que luego repercute en las políticas), pero que los científicos sociales y los dirigentes políticos aún no entienden ni adoptan cabalmente.

En el ámbito de la experimentación de los proyectos, estos nuevos enfoques trajeron aparejadas expresiones para definir objetivos y estrategias, tales como «desarrollo integral», «desarrollo participativo» y «desarrollo local», o bien, los equivalentes «desarrollo comunitario» y «desarrollo endógeno», e incluso, «desarrollo humano» y «desarrollo sostenible»³, aunque estos dos últimos no se usen tanto. Probablemente, no estén siempre bien fundamentadas desde el punto de vista teórico y de sus repercusiones prácticas, por lo que hay un importante trabajo que hacer respecto a su clarificación, discusión y confrontación, lo que, huelga decir, sobrepasa el ámbito de este estudio. Ahora bien, además de lo que ya se dijo, su utilización implica negarse a entender el desarrollo como mero crecimiento económico o a considerar que este último es causa automática y suficiente del mismo, tal como ocurría en el pasado.

Ello no quita que en los tres conceptos mencionados en primer lugar haya dimensiones que se han revelado estratégicas en estos proyectos, como se recordará en el punto sobre opciones metodológicas (sección 12.5.), es decir:

- la visión integral;
- el enfoque en la participación de la población, y
- la localización de las intervenciones.

³ Es extraordinaria la diversidad de expresiones utilizadas actualmente, muchas veces con significados equivalentes o semejantes, lo que demuestra la transición que atraviesa la definición del concepto de desarrollo y la riqueza de los aportes y propuestas existentes; sin embargo, no existe ninguna síntesis clarificadora. Las diversas terminologías adoptadas por los proyectos (véase Parte III) ilustran fehacientemente esa diversidad.

En lo que se refiere a esta última vertiente, una de las más frecuentes en los planteamientos de los proyectos, aquí se propone una definición de **desarrollo local**, fruto de las diversas reflexiones hechas sobre diferentes proyectos de este y de otros programas similares. El desarrollo local puede entenderse como⁴:

- un proceso de cambio,
- centrado en una comunidad de pequeña dimensión geográfica, donde se pueden establecer relaciones de identidad y redes de solidaridad,
- que procura responder a necesidades básicas insatisfechas,
- a partir de las capacidades locales,
- lo que implica una lógica de participación y emancipación de la población,
- pero con apoyo de recursos exógenos (de diversos tipos), que fertilicen y no inhiban o substituyan los potenciales endógenos,
- en una perspectiva integral,
- lo que exige una estrategia de partenariado entre instituciones y recursos;
- que se traduce en impactos para toda la comunidad, y
- con una gran diversidad de situaciones iniciales, protagonistas, caminos, ritmos y resultados.

Este concepto ofrece las ventajas de:

- adecuarse a la perspectiva territorial del PNLCP (véase Capítulo 5) y la preocupación subyacente de partir de la comunidad local, de sus peculiaridades, necesidades y capacidades;
- encuadrar las estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión social en un contexto de proceso de transformación social, que englobe (de formas diferentes) a toda la comunidad que, de ese modo, es «cómplice» y, a la vez, beneficiaria de dicho proceso, y
- contener, en su planteamiento, las opciones metodológicas esenciales del programa y adoptadas en los proyectos (véanse capítulos 4 a 11 y sección 12.5.).

Por eso, surge como el concepto **que mejor expresa la matriz de referencia de los principios de acción y los principios metodológicos de la mayoría de los proyectos.**

⁴ AMARO, Rogério Roque y colaboradores. 1999. *Projeto Le Cheile – Análise das Necessidades e das Potencialidades da Freguesia de Santa Marinha (Conselho de Vila Nova de Gaia), Numa Perspectiva de Criação de Emprego e de Desenvolvimento Local* (Lisboa, Proact-ISCTE/Cruz Vermelha Portuguesa Porto), págs. 37-38.

12.5. Principales opciones metodológicas

Se puede decir, que las metodologías adoptadas por un proyecto son una de las mejores expresiones de su filosofía de intervención, ya que traducen la percepción que se tiene de la realidad y las fórmulas utilizadas para realizar los objetivos. En los enunciados, las metodologías presentadas son bastante semejantes a los diferentes proyectos, lo que no es de extrañar, por la influencia que los principios del PNLCP tienen en la formulación de las candidaturas (incluso en la indicación de los aspectos a considerar).

Pero su jerarquización, grado de énfasis y aplicación presentan algunas diferencias, lo que podría ser un enriquecimiento de dicho programa, si se procediera a una exhaustiva evaluación sistemática y comparativa (por ejemplo, sobre las diferentes formas de entender los mismos conceptos; los diversos obstáculos y resistencias encontrados; la influencia de los contextos territoriales y culturales; el peso de la institución promotora, los protagonistas principales y de sus respectivas disciplinas de formación; etc.).

Las metodologías utilizadas con mayor frecuencia⁵, que **dimanaron de los principios de actuación que les dan nombre**⁶, fueron las siguientes:

a) La **localización** de las intervenciones, mencionada en la sección 12.4., y que presupone una lectura de la realidad a partir de la comunidad, el afinamiento de instituciones y técnicos, la movilización de las capacidades locales y la participación de la comunidad y sus estructuras asociativas, etc.

b) La adopción de una **perspectiva integral** del proceso de transformación, que abarca diversos niveles metodológicos de articulación, a saber:

- conocimientos y competencias en el diagnóstico, la planificación y la composición de los equipos (interdisciplinariedad);
- recursos y perspectivas de acción en el establecimiento de partenariados (interinstitucionalidad);
- dimensiones de intervención y actividades (intersectorialidad);
- orígenes y fuentes de recursos, sobre todo, financieros (interpenetración de programas);
- reflexión-investigación y práctica-acción (evaluación de la interacción);

⁵ Tal como indica el título, en esta sección se optó por mencionar las metodologías adoptadas con más frecuencia, sin mencionar otras (afortunadamente innovadoras – véase, por ejemplo, el proyecto presentado en el Capítulo 10), ya sea porque todavía no se han generalizado, o bien, porque aún no son adquisiciones del PNLCP.

⁶ Existe evidentemente una relación muy estrecha entre los **principios de acción estratégica** y las **opciones metodológicas** que los traducen y, a menudo, se alude a ellos con los mismos términos: los principios de participación y de partenariado, por ejemplo, se han materializado a través de la adopción de metodologías participativas y el establecimiento del trabajo en partenariado.

- grupos sociales y grupos de edad (interacción social y generacional);
- grupos culturales y étnicos (interculturalidad), y
- proximidad entre comunidad e instituciones y técnicos (interpersonalidad).

Aun así, esta **integración** se ha revelado muy difícil de poner en práctica de un modo efectivo, dadas las enormes resistencias, inercias y obstáculos con que se ha tropezado y que, fundamentalmente, obedecen a:

- las fronteras y códigos de las distintas disciplinas;
- los hábitos institucionales de trabajar *intramuros*;
- la especialización sectorial de las áreas de intervención;
- la concepción segmentada de programas y políticas;
- la distancia persistente entre investigación (teórica) y acción (empírica);
- las discriminaciones sociales y la brecha generacional;
- las intolerancias étnicas y culturales, y
- la superioridad tecnocrática que separa a los técnicos de las personas de la comunidad.

No obstante, los proyectos muestran que el camino recorrido ha abierto y experimentado nuevos horizontes, cuyos resultados han sido, en lo esencial, positivos.

c) La **participación** efectiva de personas y familias en situación de exclusión social ha sido normalmente presentada como un factor decisivo de emancipación y autonomía, es decir, de ciudadanía. Si se entiende la participación como un proceso dinámico, tanto individual como colectivo, que permite el reconocimiento y la validación social de las necesidades y capacidades individuales y colectivas y, simultáneamente, el acceso individual y colectivo a las oportunidades que ofrece la sociedad (**concepto redefinido aquí, a partir de la reflexión sobre los proyectos**), se comprende fácilmente lo difícil que resulta lograrla.

Los obstáculos y resistencias que la dificultan son innumerables: cultura dominante no participativa, resistencia de los poderes dominantes (incluso de los técnicos), visión asistencialista sobre todo de la pobreza y la exclusión social, artificialidad de algunos procesos denominados participativos y, en lo que se refiere a actitudes y características habituales en la propia comunidad, comodidad, pasividad, poca autoestima, individualismo, bajos niveles de información, creación de expectativas exageradas, etc.

A pesar de las limitaciones y dificultades que todos los proyectos experimentan en este campo, en muchos de ellos ha habido avances significativos, principalmente, en cuanto a la eliminación o minimización de algunos de esos obstáculos y resistencias, como ya se analizó.

No obstante, se tratará siempre de un proceso largo que exige paciencia y está plagado de sobresaltos, avances y retrocesos.

d) Para dar viabilidad a las capacidades de participación y promoverlas, es habitual que los proyectos adopten estrategias y metodologías de **fortalecimiento de competencias** (*empowerment*) – en el sentido descrito en la sección 12.3. (véase concepto de inserción) – mediante acciones de formación, educación, información y sensibilización en diversas áreas, destinadas a personas y familias en situación de exclusión social. Lo mismo se aplica, a veces, en lo que se refiere a la formación de los técnicos y los asociados, para reforzar sus capacidades de interpretación y acción.

e) El establecimiento de **partenariados** entre las diversas instituciones y entidades, públicas y privadas de intervención local ha sido otra de las características esenciales de las estrategias y metodologías de estos proyectos. Desde ese punto de vista, existe una gran diversidad de experiencias, tanto en lo que se refiere a la amplitud de los partenariados como su contenido e intensidad, respecto a los resultados obtenidos o las dificultades afrontadas.

Cabe constatar que, habitualmente, hay asociados que participan más que otros, en general, tal es el caso de los servicios públicos locales de acción social y educación, los entes locales, las asociaciones locales de desarrollo (más de una vez, creadas en el ámbito de los proyectos) y algunas instituciones privadas de vocación social. Existen otros más irregulares, como los servicios públicos de empleo y salud y algunas asociaciones e instituciones locales de carácter cultural, social y recreativo. También hay otros que ofrecen colaboraciones puntuales muy importantes, pero insuficientes (en número), por ejemplo, las universidades y demás instituciones de enseñanza superior e investigación. Sin olvidar a los ausentes (con raras excepciones), tales como las empresas, sus estructuras representativas y las de los trabajadores.

Las principales dificultades y resistencias que más limitaron el trabajo en partenariado son las siguientes: culturas institucionales de carácter sectorial y segmentado; adhesión por moda u obligación; excesiva formalidad y rigidez; conflicto entre la fidelidad a la comunidad y a la institución a la cual se pertenece; lógica de «supermercado de recursos»; búsqueda de protagonismo y reconocimiento ante la respectiva institución y los superiores jerárquicos; etnocentrismo institucional; falta de persistencia; utilitarismo oportunista, etc.

A pesar de que, en algunos casos, los partenariados hayan sido muy sectoriales, superficiales y utilitarios (captación de recursos), se les puede considerar uno de los mayores éxitos de los proyectos, dado que se crearon hábitos de repartir y elaborar diagnósticos, proceder a evaluaciones y articular acciones conjuntamente. La creación de redes sociales locales podrá beneficiarse de estas experiencias y profundizarlas (véase sección 5.2.).

Por último, los diferentes elementos recogidos y reflejados en los análisis de este tipo de proyectos han permitido **proponer** la siguiente definición de partenariado: Proceso de actuación conjunta entre entidades movilizadas en función de objetivos comunes con miras a compartir recursos que les permitan articular estrategias para alcanzar dichos objetivos, evaluando constante y conjuntamente ese proceso.

f) Factor importante en la ampliación de las acciones de los proyectos ha sido la posibilidad y la capacidad de **movilizar y organizar diversos recursos de distintas fuentes**, además de aquellos de los asociados, principalmente, de programas nacionales y la Unión Europea, lo que en la práctica permite articular las diversas medidas y políticas sociales existentes. Armar ese puzzle no siempre es fácil e insume muchas energías, pero resulta útil en otras tareas, por lo que sería beneficioso que hubiera una mayor articulación y compatibilidad de las políticas, en el ámbito de su propia concepción y contenido.

La falta de información sobre las diversas alternativas existentes en materia de financiaciones y ayudas (algunas no convencionales) hace que muchas veces se desperdicien oportunidades y sinergias entre lógicas de intervención, asociados y actividades.

g) La adopción de una **metodología de investigación-acción** se reveló un elemento fundamental de las estrategias practicadas porque permitió:

- disponer de diagnósticos más rigurosos y frecuentes;
- establecer sistemas de evaluación permanente más eficaces;
- aprender con la práctica, es decir, consolidar, corregir o crear la teoría en forma inductiva;
- fundamentar la acción, es decir, mantener, reajustar o inventar prácticas, fundándose en la teoría, y
- flexibilizar y adaptar los proyectos (objetivos y estrategias) en función de la realidad y sus cambios.

No obstante, su plena aplicación requiere condiciones que, en algunos casos, resultó difícil asegurar: tiempo para reunirse, reflexionar y evaluar; preparación teórica para sistematizar lo aprendido; disponibilidad para estar en el terreno; ayuda de organizaciones de investigación (por ejemplo, universidades); creación de fichas de información y otros sistemas pertinentes de registro, etc. Más de una vez, en los proyectos ha habido situaciones muy distintas al respecto ya que en algunos hay excelentes ejemplos y en otros, el método sólo figura en las intenciones.

h) La cuestión de la **base económica y empresarial** de los proyectos fue uno de los puntos más importantes y controvertidos. Su sostenibilidad y la aplicación correcta del principio de **integración** de áreas presupone la presencia de actividades económicas (creación de empleo y generación de ingresos, satisfacción de necesidades, valorización de capacidades, etc.) en los proyectos, pero, por lo general, ese ha sido un concepto de difícil implantación. Según resulta, esa dificultad obedece a varios motivos:

- la presencia de economistas y administradores en los equipos técnicos es, en general, una excepción;

- la reacción (social y ambiental) al economicismo dominante ha generado, en algunos casos, un sentimiento «rudimentario» de rechazo de la economía;
- la creación de actividades económicas y de empleos sostenibles no es fácil, sobre todo, en contextos locales debilitados desde esos puntos de vista y con mercados limitados;
- las empresas y asociaciones empresariales rara vez colaboran en estos proyectos;
- durante mucho tiempo, se ha considerado que el crecimiento económico elimina de por sí la pobreza y la exclusión social y que los casos que subsisten son de índole social, no económica.

No obstante, cabe señalar que los proyectos que invirtieron en esa área, desarrollaron soluciones interesantes e innovadoras, contribuyendo a lo que ha dado en llamarse la **nueva economía social**, es decir, un conjunto de actividades económicas, con autonomía respecto al Estado, que logran conciliar eficiencia económica y eficacia social (predominio de los objetivos sociales), en este caso, en los ámbitos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y promoción del desarrollo local⁷.

⁷ Sobre este tema véanse entre otros:

- BORZAGA, Carlo; DEFOURNY, Jacques. 2000. *The Emergence of Social Enterprise* (Nueva York, Routledge).
- CIRIEC. 2000. *As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema – Um Desafio Estratégico para o Emprego* (Lisboa, Incoop-Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo).
- ESTIVILL, Jordi y colaboradores. 1997. *Las empresas sociales en Europa*, Comisión Europea, DG V. (Barcelona, Editorial Hacer).
- GAZIER, Bernard y colaboradores. 1999. *L'Économie Sociale – Formes d'organisation et Institutions*, XIX^e Journées de l'AES, Tomo 1 (París, L'Harmattan).
- JEANTET, Thierry. 1999. *L'Économie Sociale Européenne – ou la tentation de la démocratie en toutes choses* (París, CIEM Édition).
- PERRI; VIDAL, Isabel. 1994. *Delivering Welfare – repositioning non-profit and co-operative action in western Europe welfare states* (Barcelona, CIES).
- VIDAL, Isabel (coordinadora). 1996. *Inserción social por el trabajo – Una visión internacional* (Barcelona, CIES).

12.6. *Función de los técnicos y estructura organizativa*

El análisis que se hizo de los proyectos revela que de estas experiencias está surgiendo una nueva clase de técnicos. Ya no se trata del técnico asistencialista, en lo alto de sus competencias profesionales, sin siquiera vocación para la intervención social. Lo que se exige a los técnicos en estos proyectos es:

- tener formación en una (alguna) rama de ciencias sociales (trabajo social, sociología, política social, intervención social, psicología, antropología, economía, gestión de empresas u otras organizaciones, derecho, etc.), y al mismo tiempo, una cultura de interdisciplinariedad;
- combinar la capacidad de reflexionar (teoría) y la capacidad de intervenir (práctica), y actualizarlas constantemente (formación permanente), lo que implica entender los principios y las opciones metodológicas;
- saber elaborar diagnósticos y sistemas de evaluación;
- tener capacidad de diálogo interinstitucional (incluidas las asociaciones locales);
- saber sobrellevar la tensión (que puede llegar a convertirse en un conflicto) entre la fidelidad a la comunidad y la fidelidad a su jerarquía institucional;
- combinar competencia y rigor (profesionalismo) con empeño y motivación (militancia);
- no someterse a un horario porque muchas veces ni siquiera lo tendrá o no podrá ceñirse a él;
- completar sus competencias técnicas con sus competencias personales y relacionales, cada vez más decisivas en una estrategia de proximidad y arraigo en la comunidad, lo que conlleva desarrollar competencias de empatía, seguridad en sí mismo, mediación, intermediación, negociación, regulación, representación, etc.

La función de los técnicos ha sido determinante en las experiencias analizadas, pero implica una exigencia y una motivación que, por un lado, no siempre fueron valoradas como corresponde y, por el otro, no se cumplieron cabalmente. En pocas palabras, se puede decir, que los técnicos con más éxito han sido aquellos que supieron «destecnificarse», sobrepasando sus capacidades técnicas para movilizar, sobre todo, sus competencias personales y relacionales, e insertar en ellas sus competencias técnicas, para luego volver a «tecnificarse» en función de las primeras.

Ahora bien, este proceso no es fruto únicamente de la intuición y motivación personal, voluntaria y espontánea del técnico, y debe consolidarse previamente, incluyendo, tanto en su formación inicial como en su formación permanente (readaptación profesional), componentes pedagógicos ligados a las competencias

relacionales (confianza en sí mismo; capacidad de diálogo, intermediación, representación y negociación; creación de relaciones de empatía, etc.).

Lo mismo se aplica a las opciones metodológicas referidas, puesto que su aplicación exige competencias que no siempre están presentes, con el debido rigor y profundidad, en la formación convencional de estos técnicos.

En cuanto a las estructuras organizativas adoptadas, cabe decir que fueron bastante semejantes en los diversos proyectos y comprendieron:

- una entidad promotora, eventualmente distinta de la entidad gestora (cuando la primera es un ente local o un servicio público de la seguridad social);
- una coordinación técnica;
- un equipo técnico, en algunos casos dividido en grupos de trabajo o subequipos, por áreas de intervención, y
- una estructura de partenariado (cuya integración varió) que acompaña el proyecto.

Los diversos grupos se reúnen con distinta frecuencia (entre los más operativos e involucrados en las acciones concretas y entre los socios) para proceder a la discusión, el análisis, la definición de objetivos y actividades, la evaluación y, llegado el caso, los consiguientes reajustes; la realización de las actividades está a cargo del equipo técnico y sus subequipos.

Los planes de acción anuales, por lo general, aprobados por la estructura de partenariado, y los sistemas de evaluación permanente permitieron programar y comparar las acciones. Aun así, en la mayor parte de los casos, la falta de una verdadera planificación estratégica de carácter flexible disminuyó considerablemente el alcance y los efectos de esas acciones⁸.

12.7. Políticas públicas de repercusión social

El PNLCP nació en un contexto donde las políticas sociales estaban ganando cada vez más importancia y alcanzando cotas inéditas en Portugal. Por lo tanto, es resultado de la influencia de las directivas de la Unión Europea en estas áreas (fundamentalmente, el Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza) y, a la vez, de las nuevas orientaciones de las políticas públicas de Portugal (véanse Capítulos 3, 4 y 5). Tal como indicado, principalmente en la última década, surgieron diversas iniciativas y medidas en las áreas sociales que tuvieron particular incidencia en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En el ámbito de la acción social – aparte el propio PNLCP y otros programas concretos para grupos sociales desfavorecidos (INTEGRAR), niños y jóvenes (Ser

⁸ Al respecto, el proyecto analizado en el Capítulo 10 resultó ser el más innovador.

Niño) y ancianos (Programa de apoyo integral a ancianos, PAII) – cabe señalar, entre otros, la aplicación de la medida del ingreso mínimo garantizado y la creación de redes sociales locales (véase Capítulo 5). Pero también a otros niveles de política social se tomaron iniciativas y medidas que trasuntan en los proyectos analizados aquí, por ejemplo, (véase Capítulo 5) en lo que respecta a:

- la **educación**, mediante la creación de los «territorios educativos de intervención prioritaria» y los consejos locales de educación;
- el **empleo y la formación profesional**, mediante la aprobación del Plan Nacional de Empleo, el Mercado Social de Empleo, programas laborales y muchos otros, además de la creación de redes regionales de empleo;
- la **vivienda**, mediante la aprobación del Plan especial de realojamiento y otras medidas de viviendas sociales;
- la **justicia**, mediante la aprobación de la nueva ley de protección de menores y la consiguiente creación de comisiones de protección de niños y jóvenes en articulación con la acción social, la educación y la salud;
- la **juventud**, mediante diversas medidas de ayuda a las actividades juveniles, al asociacionismo y al voluntariado joven, y
- la **salud**, principalmente, mediante la implantación de la atención permanente de salud y la ayuda integral a domicilio (para ancianos y personas dependientes), conjuntamente con la acción social.

En algunos casos, como se intentó demostrar, ya existían preocupaciones de articulación entre políticas sectoriales, pero recién se han dado los primeros pasos en esa dirección y todavía queda un largo camino por recorrer. Un ejemplo de las desarticulaciones que subsisten y de las consiguientes superposiciones radica en el hecho de que existen en Portugal diversos partenariados locales, determinados cada uno por su sector de intervención (acción social, educación, empleo, protección de menores, salud), a los que se suman aquellos creados en el ámbito de los programas (como el PNLCP, «Ser Niño», LEADER, PAII, etc.) o de dinámicas comunitarias autónomas y, actualmente, las nuevas redes sociales locales, por lo general, integradas por las mismas instituciones y los mismos representantes.

Esta redundancia, que provoca un exceso y repetición de reuniones, además de la habitual desarticulación de perspectivas, es producto del predominio de una visión sectorial (y de los respectivos «campos») sobre la visión territorial y sólo podrá ser superada cuando esta última y la respectiva dinámica de desarrollo local sean la referencia fundamental de intervención y establecimiento de los partenariados. Al respecto, la creación de redes sociales locales puede ser un buen presagio, de cara a sustituir e integrar todas las demás comisiones y grupos de asociados existentes.

Ahora bien, la articulación, todavía incipiente, de las políticas sociales en cuanto a su concepción y formalización, ha sido superada, en parte, por su aplicación, a

raíz del esfuerzo de compatibilidad entre medidas y programas desplegado por los equipos técnicos como se demostró en los proyectos analizados. No obstante, en muchos casos, armar esos puzzles depende casi totalmente de la capacidad de iniciativa, la **información** y la disponibilidad de tiempo y energías, de las que no siempre se dispone ni pueden ser canalizadas a esos efectos.

Sin dejar de valorar e incentivar esas capacidades y los resultados, muchas veces excelentes, que se han obtenido gracias a ellas (como se vio en los estudios de caso), resulta irrefutable la necesidad de mejorar la articulación entre las diversas políticas sociales, incluso para evitar los efectos de discriminación que se constatan debido a los diferentes condicionantes en los que operan los equipos técnicos y los asociados locales y que pueden entrañar la desigualdad de oportunidades en términos de una iniciativa, información, tiempo y energías disponibles.

Pero la gran cuestión de la falta de articulación entre las políticas públicas con efectos sociales reside en la casi inexistente relación entre las políticas sociales y otras de repercusión social, como las políticas económicas (monetaria, cambista, presupuestaria, crediticia, agrícola, industrial, turística, etc.) o la política ambiental (en lo que se refiere, por ejemplo, a la articulación entre conservación de la naturaleza y desarrollo local). Indudablemente, la situación más alarmante es la de las políticas económicas que, condicionadas por las metas (económico-monetarias) de la construcción de la Unión Europea, y/u obsesionadas por la competitividad que entraña la globalización de la economía (véanse capítulos 1, 2 y 5), rara vez entrañan preocupaciones sociales (o ambientales), dejándolas para las políticas sociales (o ambientales).

Si bien es cierto que Portugal, como otros Estados miembros de la UE, ha ido perdiendo soberanía en la definición de muchas de esas políticas (como es el caso, entre otras, de las políticas cambiaria, monetaria, crediticia, agrícola y pesquera), también es posible y fundamental desplegar muchos más esfuerzos en dirección de esa integración, so pena de limitar decisivamente (o incluso invertir) las **estrategias de inclusión**, que se tratan en la sección 12.3., y que deben completar las estrategias de inserción desarrolladas en el ámbito, por ejemplo, de estos proyectos. Al respecto, es esencial:

- contribuir para que, en la UE, los objetivos de **cohesión social** no queden subordinados a los de la moneda única o la competitividad (véase Capítulo 1);
- desarrollar experiencias innovadoras de articulación entre políticas económicas y políticas sociales de ámbito nacional, como, excepcionalmente, ya se ha comprobado en la agricultura (por ejemplo, con la creación de los centros rurales) y el turismo (con el turismo rural);
- crear y cimentar condiciones y estímulos de **responsabilidad social de las empresas**, o de **ciudadanía empresarial**, para lograr que participen en acciones y proyectos como los analizados, y
- encarar y apoyar las experiencias de economía social, también desde la perspectiva de las políticas económicas y no sólo de las políticas sociales.

Otra vertiente importante de articulación entre políticas públicas son las políticas de los entes locales, en el ámbito de las competencias municipales, dado que los otros entes locales de Portugal (*freguesias*) no tienen prácticamente poder en estos campos. En este caso, las grandes cuestiones son:

- la desarticulación de competencias con la administración pública central que genera conflictos o vacíos entre las políticas públicas locales y las nacionales de ámbito sectorial, y
- la falta de coincidencia entre las competencias del poder local y los medios que, muchas veces, le son atribuidos y que limitan o inhiben su capacidad de intervención.

Por otro lado, sobre todo en los entes locales mayores (como los de Lisboa y Porto, por ejemplo) también ha habido, algunas veces, desarticulaciones entre los diversos departamentos, lo que crea contradicciones en la política municipal.

Ejemplos de esta falta de articulación en esos niveles (entre políticas nacionales y locales y/o en el seno de los entes locales) se encuentran habitualmente en:

- las acciones de realojamiento social, ya que las soluciones habitacionales no están acompañadas por la construcción de infraestructuras (educación, salud, transporte colectivo, comercio, seguridad, etc.) y el consiguiente marco psico-social, y cuando lo están, no hay coordinación alguna, y
- la esfera de la educación, por las contradicciones que existen entre las reglas (nacionales) de nombramiento de los profesores (en las escuelas de primer ciclo, principalmente) y los criterios (locales) de construcción y asignación de estructura y de trabajo comunitario, que abarcan escuelas y otros asociados locales, y que exigirían una mayor estabilidad.

Algunos de los proyectos analizados son claros ejemplos de situaciones como esas. Globalmente, se puede decir, que también en lo que respecta a estas situaciones, el PNLCP, en sus principios y proyectos concretos, en sus experiencias y vías innovadoras, ha hecho aportes muy importantes para nuevas concepciones y prácticas en cuanto a la función del Estado, las políticas públicas nacionales y locales, y la articulación indispensable de las mismas.

12.8. Conclusiones finales y condiciones de transferibilidad

Tal como se ha visto, los principales aspectos positivos y enseñanzas del PNLCP de Portugal guardan relación con la mejora de las condiciones de vida de personas y familias que estaban en situación de pobreza y exclusión social y con los nuevos conocimientos, prácticas y metodologías que se desarrollaron en su ámbito. Pero, para ello, fue decisiva la conjunción de varias **condiciones** favorables, a saber:

- a) la existencia de un programa con filosofía de intervención, los principios de acción innovadores, la flexibilidad de procedimientos y la simplificación burocrática indicados anteriormente, que permitieron enmarcar, articular múltiples proyectos locales y aprender de ellos, así como sistematizar y canalizar, fundamentalmente, sus enseñanzas (a través de la realización de seminarios y estudios) para nutrir la reflexión pública nacional y las políticas sociales, lo que ha tenido una **ventaja decisiva en relación con la proliferación dispersa de proyectos**;
- b) la aparición de políticas públicas sociales más favorables y la decisión de dar prioridad a la lucha contra la pobreza y la exclusión social;
- c) la existencia de otros programas y ayudas, en particular, aquellos que han permitido canalizar recursos financieros de los fondos estructurales (FEDER, FEOGA y FSE) de la Unión Europea;
- d) la opción de localización de estos proyectos, basándolos en la promoción del desarrollo local de las comunidades donde viven personas y familias en situación de exclusión social;
- e) la adopción de metodologías innovadoras de las que cabe destacar: el afán de integración; la participación activa de los propios excluidos y el fortalecimiento de sus competencias; la labor y el compromiso de los socios; la articulación entre investigación y acción, y la consiguiente flexibilización e innovación de estrategias, y
- f) el perfil profesional y el trabajo de los técnicos, que desarrollaron nuevas competencias, siendo las personales y relacionales las más decisivas, y la nueva valoración que se hizo de aquellas de carácter más técnico.

Por otro lado, la **continuidad de las dinámicas generadas**, una vez terminados los proyectos, dependió esencialmente de:

- su autonomización en el seno de las comunidades locales mediante la creación de dinámicas asociativas y de participación activa de la población;
- la responsabilidad que asumieron los servicios locales de la administración pública central en muchos de los equipamientos, infraestructuras y servicios

creados en ese ámbito, además de sus competencias normales y de la aplicación de las políticas sociales;

- el papel de los entes locales, en cuanto órganos de poder local, responsables de la promoción del desarrollo de las comunidades que los eligieron y, por ende, de la aplicación de políticas públicas locales, que pueden ser determinantes en esa continuidad;
- la existencia de otros programas y ayudas, que permitieron movilizar recursos fundamentales para garantizar la continuidad de iniciativas poco consolidadas o que son resultado de proyectos anteriores;
- la creación de una base económica y empresarial que sentó las bases de su sostenibilidad, y
- la divulgación, discusión y profundización de esas experiencias, lo que ha puesto de relieve el «**marketing social**», todavía muy poco utilizado en Portugal y casi inexistente en los proyectos analizados.

La transferibilidad de estas condiciones plantea varias cuestiones, siendo las más importantes el respeto de la **diversidad cultural** y la **adecuación a contextos concretos** tanto sociales, económicos y culturales como políticos, ambientales e históricos. Conocer experiencias similares de otros países y continentes permite afirmar que existen diferentes combinaciones de dichas condiciones que pueden dar lugar a prácticas idóneas en otros contextos.

Al respecto, las condiciones más determinantes y más fácilmente transferibles (con las debidas adaptaciones) a otros contextos son aquellas relativas a:

- la movilización de recursos, principalmente financieros, que pueden obtenerse de diversas fuentes (programas de ayuda internacional, cooperación bilateral, articulación de organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras, programas públicos nacionales, fondos privados, etc.);
- la localización de las intervenciones, basada en una perspectiva de desarrollo local;
- la adopción de las metodologías innovadoras, descritas, **en todas sus vertientes**;
- el perfil y las competencias de los técnicos, y
- el conocimiento, la divulgación y el intercambio de experiencias con otros países (aprendizaje y difusión de prácticas idóneas).

La existencia de políticas públicas favorables o, por lo menos, de una **voluntad política**, también es muy importante, pero no siempre se da y la transferibilidad tropieza, algunas veces, con obstáculos muy difíciles de superar, que guardan relación con la naturaleza del sistema político, el comportamiento de los responsables, la disponibilidad de medios o la subordinación a condiciones impuestas por el exterior (por ejemplo, organizaciones internacionales). Es fundamental que, por lo menos, no exista un **bloqueo político** de esas iniciativas.

Esto también implica que las relaciones entre el Estado (a nivel central y local), las instituciones privadas, las asociaciones y otras organizaciones no gubernamentales nacionales, las empresas (eventualmente), las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales extranjeras, y los consiguientes protagonismos en estos procesos, tengan que obedecer, en este campo, a una geometría muy variable y adaptable a cada situación y contexto particular. Además, esa es una de las enseñanzas más importantes que dejaron las experiencias conocidas en los diversos continentes.

Bibliografía

- ALMEIDA, João Ferreira y colaboradores. 1992. *A Exclusão Social – Fatores e Tipos de Pobreza em Portugal* (Oeiras, Celta Editora).
- AMARO, Rogério Roque y colaboradores. 1992. *Iniciativas de Desenvolvimento Local – Caracterização de Alguns Exemplos* (Lisboa, ISCTE-IEFP).
- . 1999. *Projeto Le Cheile – Análise das Necessidades e das Potencialidades da Freguesia de Santa Marinha (Conselho de Vila Nova de Gaia), Numa Perspectiva de Criação de Emprego e de Desenvolvimento Local* (Lisboa, Proact-ISCTE/Cruz Vermelha Portuguesa Porto).
- AA.VV. 1994. *Pobreza É com Todos: Mudanças Possíveis (balanço de uma experiência)*, Programa Pobreza 3 (Lisboa, Comisión Europea).
- Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo/Banco Mundial. 2001. *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001 – Lucha contra la pobreza, Panorama general* (Washington, D. C., Estados Unidos).
- . 2000. *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escucha?* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.).
- . 2002. *La voz de los pobres: Clamando por el Cambio* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.).
- . 2002. *La voz de los pobres: Desde muchas Tierras* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.)¹.
- BARRETO, António (organ.). 1996. *Situação Social em Portugal, 1960-1995* (Lisboa, ICS-Universidade de Lisboa).
- BHALLA, A. S.; LAPEYRE, F. 1999. *Poverty and Exclusion in a Global World* (Londres, MacMillan Press).
- BORZAGA, Carlo; DEFOURNY, Jacques. 2000. *The Emergence of Social Enterprise* (Nueva York, Routledge).
- CAPUCHA, Luís y colaboradores. 1998-a. «Pobreza, Exclusão Social e Marginalidades» en VIEGAS José Manuel; COSTA, António Firmino: *Portugal, que Modernidade?* (Oeiras, Celta Editora).
- . 1998-b. *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental* (Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, CIES).
- CASTEL, Robert. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du Salariat* (París, Fayard).
- . 2000. «The roads to disaffiliation: insecure work and vulnerable relationships» en *International Journal of Urban and regional Research* (Oxford) vol. 24, núm. 3, págs. 519-535.
- CESIS. 1999. *Pobreza e Exclusão Social na Investigação em Portugal (1975-1999)* (Lisboa, Inventário Bibliográfico).
- CHAMBERS, Robert. 1983. *Rural Development – Putting the Last First* (Essex, Longman Scientific and Technical).
- . 1995. *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?* (Institute for Development Studies, Discussion paper, No. 311).
- CIRIEC. 2000. *As Empresas e Organizações do Terceiro Sistema – Um Desafio Estratégico para o Emprego* (Lisboa, Incoop-Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo).

¹ Respecto a estas tres publicaciones, véase también el sitio web:
<http://www.worldbank.org/poverty/spanish/voices/>

- COMISSÃO PARA O MERCADO SOCIAL DE EMPREGO. 2001. *O Mercado Social de Emprego em Portugal – 5 Anos de Acção Criando Emprego e Inclusão (1996-2001)* (Lisboa, IEFP).
- COSTA, Alfredo Bruto da. 1984. «Conceitos de pobreza» en *Estudos de Economia* (Lisboa) Vol. IV, núm. 3, págs. 275-295.
- . 1991. *Minorias Étnicas Pobres em Lisboa* (Lisboa, Centro de Reflexão Cristã).
- . 1993. *The Paradox of Poverty, Portugal 1980-1989*, Ph.D Thesis (Reino Unido, University of Bath).
- . 1998. «Exclusões sociais» en *Cadernos Democráticos* (Lisboa, Gradiva) núm. 2.
- COSTA, A.B. y colaboradores. 1985. *A Pobreza em Portugal* (Lisboa, Cáritas Portuguesa).
- ESTIVILL, Jordi y colaboradores. 1997. *Las empresas sociales en Europa*, Comisión Europea, DG V. (Barcelona, Editorial Hacer).
- FERREIRA, Leonor. 1995. «A Pobreza Infantil em Portugal, 1980/1981 – 1989/1990» en *Estudos de Economia* (Lisboa) vol. XIV, núm. 4, págs. 451-464.
- . 1997. *Teoria e Metodologia da Medição da Pobreza. Aplicação à situação portuguesa na década de 80*, tesis de doctorado (Lisboa, ISEG-UTL).
- GAZIER, Bernard y colaboradores. 1999. *L'Économie Sociale – Formes d'organisation et Institutions*, XIX^e Journées de l'AES, tomo 1 (París, L'Harmattan).
- GROS, Marielle. 1993. «Luta Contra a Exclusão Social: Assistencialismo ou Desenvolvimento Local?» en *Estruturas Sociais e Desenvolvimento, Actas do II Congresso de Sociologia* (Lisboa, Fragmentos).
- IIED (International Institute for Environment and Development). 1992. *Special issue on applications of wealth ranking, Rapid Rural Appraisal*, nota núm. 15.
- INE. 1992. *Portugal Social – 1985/1990* (Lisboa).
- . Varios años. *Estatísticas da Segurança Social* (Lisboa).
- JEANTET, Thierry. 1999. *L'Économie Sociale Européenne – ou la tentation de la démocratie en toutes choses* (París, CIEM Édition).
- LANJOUW, J. 1997. «Behind the line: demystifying poverty lines» en *Poverty Reduction – Module 3, Poverty Measurement: Behind and Beyond the Poverty Line* (Nueva York, PNUD).
- LIPTON, M. 1996. *Defining and measuring poverty: conceptual issues* (Nueva York, PNUD).
- MATEUS, Augusto. 1985. «25 de Abril, transição política e crise econômica: que desafios dez anos depois?» en *Revista Crítica de Ciências Sociais* (Coimbra) núms. 15, 16, 17.
- MENDONÇA, Helena. 1994. *Retratos de Vidas em Mudança, Pobreza 3* (Lisboa, Comissão das Comunidades Europeias).
- MINISTÉRIO DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL (MESS). 1992. *1º Encontro de Promotores de Projetos de Luta Contra a Pobreza do Comissariado Regional do Sul* (Setúbal, Edição do Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza).
- MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (MEPAT), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional. 1999. *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Diagnóstico Prospectivo* (Lisboa).
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS). 2000. *Seminário Europeu Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: a Garantia de Um Rendimento Mínimo* (en el ámbito de la Presidencia Portuguesa) (Lisboa, Edição do Instituto para o Desenvolvimento Social).
- . 2001. *Plano Nacional de Emprego 2001: Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego* (Lisboa, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento).
- . 2001. *Plano Nacional de Acção para a Inclusão – Portugal, 2001-2003* (Lisboa).

- PEREIRINHA, José. 1988. *Inequalities, household income distribution and development in Portugal*, Ph.D Thesis (La Haya, Países Bajos).
- PERRI; VIDAL, Isabel. 1994. *Delivering Welfare – repositioning non-profit and co-operative action in western Europe welfare states* (Barcelona, CIES).
- PNUD. 1996. *Informe sobre Desarrollo Humano 1996* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.).
- . 1997. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.).
- . 1999. *Informe sobre Desarrollo Humano 1999* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.).
- . 2000. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* (Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.).
- RAVALLION, Martin. 1994. *Poverty Comparisons. Fundamentals of Pure and Applied Economics* (Chur, Suiza, Harwood Academic Publishers).
- REAP. 1998. *Lutar Contra a Pobreza e a Exclusão na Europa – Guia de Acção e Descrição das Políticas Sociais* (Lisboa, Instituto Piaget).
- SANTOS, Boaventura de Sousa. 2000. «Contexto e princípios de uma discussão sobre as políticas sociais em Portugal – Do Consenso de Washington a Seattle» en MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (MTS), *Seminário Europeu, Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A Garantia de Um Rendimento Mínimo* (en el ámbito de la Presidencia Portuguesa) (Lisboa, Edição do Instituto para o Desenvolvimento Social).
- SCOONES, I. 1995. «Investigating difference: applications of wealth ranking and household survey approaches among farming household in southern Zimbabwe» en *Development and Change*, vol. 26.
- SEN, Amartya. 1984. «Poor, relatively speaking» en *Resources, Values and Development* (Oxford, Basil Blackwell).
- . 1993. «Capability and well-being» en NUSBAUM; SEN 1993. *The Quality of Life* (Oxford, Clarendon Press).
- SILVA, Manuela. 1982. «Crescimento económico e pobreza em Portugal (1950-1974)» en *Análise Social* (Lisboa) vol. XVIII, núms. 72 a 74, págs. 1077-1096.
- . 1984. «Uma estimativa da pobreza em Portugal em Abril de 1974» en *Cadernos de Ciências Sociais* (Porto) núm. 1, págs. 117-128.
- . 1989-a. *A Pobreza Infantil em Portugal*, UNICEF.
- . 1989-b. *Ser Pobre em Lisboa. Conceitos e Questões* (Lisboa, Centro de Reflexão Cristã).
- . 1991. *Precariedade e Vulnerabilidade Económica. Nova Pobreza em Portugal – Uma Aproximação Empírica* (Lisboa, Centro de Reflexão Cristã).
- . 1999. «Pobreza e Exclusão Social – a investigação em Portugal nos últimos 25 anos» en CESIS, *Pobreza e Exclusão Social – percurso e perspectivas da investigação em Portugal* (Lisboa) Actas do Seminário, págs. 17-22.
- STREETEN, Paul. 1984. «Basic Need: some unsettled questions» en *World Development* 12 (9).
- STREETEN, Paul y colaboradores. 1981. *First Things First. Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries* (Oxford, Oxford University Press).
- TOWNSEND, Peter. 1979. *Poverty in United Kingdom* (Londres, Allen Lane).
- . 1985. «A sociological approach to the measurement of poverty: a re-joinder to professor Amartya Sen» en *Oxford Economic Papers*, núm. 37.
- VIDAL, Isabel (coordinadora). 1996. *Inserción social por el trabajo – Una visión internacional* (Barcelona, CIES).
- WORLD BANK. 1994. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth* (Oxford, Oxford University Press).
- XIBERRAS, Martine. 1993. *As Teorias da Exclusão – Para Uma Construção do Desvio* (Lisboa, Instituto Piaget).

ANEXOS

Anexo I – Legislación relativa al Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza

Ministerio de Solidaridad y Seguridad Social

Resolución del Consejo de Ministros núm. 8/90

El desarrollo económico y el progreso científico y tecnológico de las sociedades modernas tienen que ir acompañados de la preocupación creciente de elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de todos los segmentos de la comunidad.

En el contexto de la evolución socioeconómica, a veces, se dan algunos desequilibrios que provocan la aparición de grupos de personas cuyos recursos materiales, culturales y sociales no corresponden a los niveles medios de la comunidad, lo que genera situaciones humanas inaceptables contra las cuales se deben movilizar los medios colectivos disponibles. En nuestro país, el gobierno viene librando un combate constante y sistemático contra las situaciones de carencia en las que se encuentran algunos grupos sociales, tanto en zonas rurales como en zonas urbanas o suburbanas.

Ocurre que este combate de los focos o manchas de pobreza, en muchos casos, es poco conocido de los ciudadanos, en general, y los grupos afectados, en particular, lo que no beneficia la optimización de los resultados que se persiguen.

Hay pues, que apostar decididamente por una estrecha coordinación entre los diversos departamentos del Estado y las iniciativas particulares que se movilizan en este combate, procurando y consiguiendo potenciar la eficacia y eficiencia de los esfuerzos y medios que se invierten en él.

Añádase, por último, el interés y las ventajas que esta coordinación puede aportar a nuestro país respecto a los programas comunitarios que existen en esta esfera.

Por todo lo antedicho, el gobierno ha decidido crear un organismo intersectorial, encargado de promover proyectos especiales en el ámbito de la lucha contra la pobreza y, sobre todo, de garantizar la coordinación de las actividades de los distintos departamentos y entidades que participan en esa lucha, así como una adecuada divulgación, intercambio de conocimientos y evaluación de las acciones emprendidas.

Por consiguiente,

De conformidad con las disposiciones de los apartados *d)*, *e)* y *g)* del artículo 202.º de la Constitución, el Consejo de Ministros resuelve:

1 – Crear comisariados de lucha contra la pobreza, en las regiones sur y norte, que dependerán directamente del Ministro de Empleo y Seguridad Social.

2 – Los comisarios serán designados por el Ministro de Empleo y Seguridad Social, y ejercerán sus funciones en régimen de acumulación, teniendo derecho a una gratificación mensual cuyo monto se fijará mediante resolución conjunta del Ministro de Finanzas y el Ministro de Empleo y Seguridad Social.

3 – Competirá a los comisariados:

- a) definir y enmarcar los proyectos y acciones que se vayan a integrar en el programa global de lucha contra la pobreza, principalmente, aquellos que se articularán con el segundo programa comunitario de acción e investigación de lucha contra la pobreza, al igual que los programas portugueses que se incluirán en el nuevo programa comunitario de ayuda para la integración económica y social de los grupos desfavorecidos;
- b) apoyar y coordinar la acción de las entidades promotoras y los encargados de proyectos, así como evaluar los resultados, teniendo en cuenta la eficacia y eficiencia alcanzadas;
- c) asegurar la participación de los diferentes departamentos del Estado y de la sociedad civil para lograr la optimización de las condiciones y un funcionamiento más armonioso de las iniciativas;
- d) promover una amplia participación en el debate de ideas sobre las causas y la extensión de la pobreza en sus aspectos materiales, sociales y culturales, así como sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia y las posibilidades de éxito de las acciones iniciadas;
- e) hacer recomendaciones sobre políticas, prioridades y estrategias de intervención.

4 – El Ministro de Empleo y Seguridad Social fijará anualmente, por resolución, la asignación para cada uno de los comisariados y asegurará el apoyo logístico necesario para su funcionamiento.

5 – Para cada departamento, compete a los ministros de empleo, seguridad social y tutela, por resolución conjunta y por propuesta de los comisarios, determinar los interlocutores y respectivos servicios que participarán.

Presidencia del Consejo de Ministros, 22 de febrero de 1990.
Aníbal António Cavaco Silva, Primer Ministro.

Ministerio de Solidaridad y Seguridad Social

Gabinete del Ministro

Resol. 122/MISSAS/96. – De conformidad con mis resoluciones del 2-1-96 y del 13-2-96, se procedió a evaluar el Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza, analizando su rentabilidad económica y eficacia social en función de los gastos incurridos.

La comisión nombrada a tales efectos, coordinada por la Dra. Maria Lucília Figueira, nos entregó un informe final exhaustivo de evaluación social y financiera de los proyectos en curso y los proyectos terminados en 1995, en el ámbito del Programa de Lucha contra la Pobreza.

Se está de acuerdo con la metodología aplicada para analizar la estructura organizativa de los proyectos, los procedimientos financieros, los equipamientos sociales y las intervenciones en la esfera de la vivienda.

Considerando que compite a los comisariados regionales de lucha contra la pobreza «apoyar y coordinar la acción de las entidades promotoras y los encargados de proyectos, así como evaluar los resultados, teniendo en cuenta la eficacia y eficiencia alcanzadas», apartado b) del párrafo 3 de la Resolución del Consejo de Ministros 8/90, de 22 de febrero de 1990, y según los resultados y conclusiones del mencionado informe:

Apruebo el informe de evaluación social y financiero de los proyectos en curso o terminados en 1995 del Programa de Lucha contra la Pobreza;

Dispongo que todos los proyectos en curso, o que se iniciarán en el ámbito del Programa de Lucha contra la Pobreza, se rijan por los principios y normas del reglamento anexo, que forma parte de la presente resolución.

Ministro de Solidaridad y Seguridad Social, 27-8-96.
Eduardo Luis Barreto Ferro Rodrigues

Anexo

Reglamento del Programa de Lucha contra la Pobreza

Artículo 1.º

Entidades promotoras

1 – Las entidades promotoras de proyectos que se lleven a cabo en el ámbito del Programa de Lucha contra la Pobreza deberán reunir las condiciones que les permitan realizar todos los procedimientos inherentes al desarrollo de los referidos proyectos, no pudiendo recurrir a ninguna otra entidad a efectos de adquisición de bienes y/o servicios.

2 – Serán aceptados como entidades promotoras los entes locales y regionales, las asociaciones municipales, las instituciones privadas de solidaridad social (IPSS) y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

3 – Los centros regionales de seguridad social y los servicios subregionales sólo podrán desempeñar funciones de entidades promotoras excepcionalmente y con autorización del Ministro de Solidaridad y Seguridad Social.

4 – Es requisito previo para las entidades promotoras demostrar que llevan una contabilidad organizada y declarar que aceptan no imputar ningún costo de los proyectos con el propósito de asegurar, en las respectivas contabilidades, todos los movimientos inherentes a los mismos.

Artículo 2.º

Partenariado

1 – En el ámbito del Programa de Lucha contra la Pobreza, participarán en el proceso de elaboración de cualquier candidatura todos los asociados que estén dispuestos a intervenir en el desarrollo del proyecto; por consiguiente, la documentación de apoyo a la candidatura que se presentará al comisariado deberá incluir declaraciones de los asociados en las que consten, aunque sea en líneas generales, las contribuciones que aportarán al proyecto.

2 – Las entidades promotoras se encargarán de que se mantengan reuniones generales de partenariado (consejo de asociados), cuya periodicidad queda por definir, pero que deberá ser, como mínimo, semestral, y competirá a dichos consejos aprobar la planificación, el presupuesto y el informe de actividad anual que se presentará seguidamente a los comisariados, así como el acompañamiento global de los asociados.

3 – Los centros regionales de seguridad social y los servicios subregionales deberán ser asociados de cada proyecto.

4 – Las cámaras municipales podrán, si lo juzgan oportuno, integrar el consejo de asociados de aquellos proyectos en los que no sean entidades promotoras.

5 – Respecto a las esferas de salud, educación, deporte, vivienda, formación profesional, agricultura y demás, deberán definirse a nivel nacional y regional, los principios marco de la participación de los distintos servicios y/o organismos en los diversos proyectos, compitiendo a los comisarios dinamizar ese proceso, además de su ámbito de competencias, definido en la Resol. Cons. Mín. 8/90, de 22-2.

6 – Una posibilidad sería cuantificar los aportes de los asociados cuando dichos aportes no sean en dinero, haciendo constar el valor de los mismos en los informes respectivos.

Artículo 3.º

Recursos humanos

Las candidaturas relativas a proyectos de lucha contra la pobreza deberán contener la indicación del personal que:

- a) se contratará en el ámbito de cada proyecto, indicando la categoría, el tipo de contrato y la remuneración respectivos;
- b) pondrán a disposición los asociados, incluida la entidad promotora, sin cargo al respectivo proyecto.

Artículo 4.º

Jefe de proyecto

1 – Cada proyecto contará con un jefe de proyecto, quien deberá reunir las calificaciones adecuadas, tanto en la esfera social como en la administrativa.

2 – La designación de cada jefe de proyecto dependerá de la aprobación del comisario de la región, por propuesta de la entidad promotora, acompañada del currículo del candidato, y el nivel de remuneración será fijado en función de las proporciones y el grado de complejidad del proyecto.

3 – El jefe de proyecto asumirá las funciones que, en proyectos anteriores, desempeñaba el coordinador de proyectos.

Artículo 5.º

Contabilidad

Las entidades promotoras asumirán la responsabilidad de los movimientos financieros inherentes a los respectivos proyectos, sin imputación de ningún costo a estos, salvo en casos excepcionales, que deberán ser debidamente autorizados por el comisariado regional.

Artículo 6.º

Evaluadores externos

Queda prohibido contratar evaluadores externos en el ámbito de cualquier proyecto; sin embargo, cuando consideren insuficientes las evaluaciones hechas por sus técnicos, los comisarios podrán tomar la iniciativa de contratar, en régimen de prestación de servicios, a una u otra entidad, teniendo en cuenta la evaluación de aquellos proyectos que, por fundados motivos, deban ser objeto de un análisis particular.

Artículo 7.º

Agrupación de proyectos

- 1 – No se aceptarán candidaturas de agrupación de proyectos.
- 2 – Por lo que atañe a las existentes, éstas deberán disolverse, pero ese proceso englobará únicamente:
 - a) el reparto de la asignación global, con algunos ajustes, si procede, y
 - b) la eventual designación del personal a otros puestos.

Artículo 8.º

Sedes de proyecto

En la presentación de cada candidatura, la respectiva entidad promotora deberá declarar cómo se propone hacer instalar los servicios de ayuda al proyecto y los bienes y servicios con los que contribuirá a tales efectos, a fin de reducir al mínimo indispensable los gastos imputables al Programa de Lucha contra la Pobreza en este rubro.

Artículo 9.º

Procedimientos contables

- 1 – Cuando el Centro Regional de la Seguridad Social (CRSS) sea, excepcionalmente, la entidad promotora, el servicio subregional integrará en su contabilidad general, según la clasificación prevista en el PCISS¹, todos los movimientos inherentes a los proyectos, abriendo un centro de costos para cada uno de ellos.
- 2 – Cuando el CRSS no sea la entidad promotora, el servicio subregional contabilizará en el rubro 6.05.15 tan sólo las transferencias hechas.
- 3 – Cuando en el ámbito de algún proyecto, un subsidio, o una parte de ese subsidio, esté concretamente destinado a una inversión determinada, éste deberá contabilizarse como «beneficio diferido» en la cuenta núm. 27.

¹ N. de T. Plan de cuentas de las instituciones de la seguridad social.

4 – Cuando se dé el caso mencionado en el párrafo anterior, las entidades adjuntarán a los balances que deben enviar a los comisarios y los servicios subregionales, estados de las partidas recibidas, contabilizadas en la cuenta núm. 27, y de las inversiones hechas durante el mismo período con el soporte financiero de dichas partidas.

Artículo 10.º

Centros y subcentros de costos

1 – Las entidades promotoras deberán establecer un centro de costo para cada proyecto, mediante el cual se pueda hacer el análisis de costos y beneficios según la naturaleza de los mismos.

2 – A cada centro de costo de los proyectos de lucha contra la pobreza corresponderán subcentros de cada una de las actividades enmarcadas en cada proyecto, a fin de que los costos relativos a las diversas actividades se puedan obtener rápidamente.

Artículo 11.º

Imputación de costos comunes

Los costos comunes a las distintas actividades, principalmente los de personal o de funcionamiento de las instalaciones, no se considerarán actividades autónomas, por lo que cada entidad, en el ámbito de su respectivo proyecto, deberá definir los criterios de imputación, con la mayor aproximación posible de los costos comunes, de forma que estos sean automáticamente repartidos e imputados a las distintas actividades.

Artículo 12.º

Comprobantes

1 – Los gastos incurridos en el ámbito de los proyectos deberán estar documentados en términos jurídicos.

2 – Todos los gastos deberán ser debidamente fundados y autorizados.

Artículo 13.º

Gestión del presupuesto y tesorería

1 – Las entidades que participan en el Programa de Lucha contra la Pobreza deberán ejercer una gestión presupuestaria y de tesorería conforme a la correcta administración de los proyectos.

2 – Las entidades promotoras deberán acompañar *pari passu*, la ejecución presupuestaria de los respectivos proyectos y, en su momento, negociar con los comisarios los ajustes presupuestarios que, eventualmente, necesiten las asignaciones anuales, fijadas previamente.

Artículo 14.º

Transferencia de saldos

1 – Cuando en un proyecto se pueda liberar una cantidad determinada x de la asignación presupuestaria y fijada para el año n , pero se compruebe que esa misma dotación deberá ser utilizada en el año $n - 1$, entonces:

a) el servicio subregional de seguridad social deberá contabilizar como costo del proyecto, en el año n , la cantidad inicial y , e imputar en el rubro «Otros deudores y acreedores», la cantidad x no utilizada, a recibir del servicio subregional en el año $n + 1$;

b) asimismo, la entidad promotora contabilizará como beneficio, en el año n , la cantidad inicial y , e imputará en «Otros deudores y acreedores», la suma x no utilizada, a recibir del servicio subregional en el año $n + 1$;

2 – Cuando, en cualquier proyecto, se pudiera liberar una parte de la asignación presupuestaria fijada para un año determinado, la asignación disponible se deberá mantener en el presupuesto a disposición del comisariado de la región durante el año en cuestión, para reforzar las partidas destinadas a otros proyectos o, si procede, asignarla a nuevos proyectos.

3 – En cuanto a los saldos, existentes al 31-12-95, es decir, la diferencia entre los ingresos destinados a cada proyecto – transferencias del Programa de Lucha contra la Pobreza, intereses bancarios u otros – y los gastos incurridos hasta el 31-12-95, en el ámbito del mismo proceso, las entidades promotoras presentarán al respectivo comisariado, propuestas debidamente fundadas sobre la reutilización de esos saldos, en un plazo que fijarán los comisarios. Cuando no existan tales propuestas, los comisariados determinarán que dichos saldos se descuenten de las asignaciones fijadas para el año 1996 o bien, que se devuelvan al Centro Regional de la Seguridad Social o al servicio subregional.

Artículo 15.º

Cuentas bancarias

1 – Salvo decisión fundada de los comisarios, para cada proyecto, aunque ya esté en curso, se abrirá una cuenta bancaria, destinada concretamente al movimiento de los ingresos y gastos del proyecto en cuestión.

2 – Los intereses bancarios que devenguen las cuentas abiertas según lo dispuesto en el párrafo anterior deberán ser acreditados a favor del respectivo proyecto.

3 – Junto con las cuentas anuales, que presentarán al servicio subregional de la seguridad social y al comisariado de la región, en lo que respecta a la cuenta bancaria del proyecto, cada entidad deberá presentar un estado de conciliación bancaria.

Artículo 16.º

Otras fuentes de financiación

Las entidades promotoras, con la participación de los asociados, procederán a cuantificar anualmente, las ayudas otorgadas por éstas en forma de bienes o servicios, pero los valores calculados no se consignarán en las cuentas del proyecto ni como beneficios ni como costos; sin embargo, en los informes anuales de actividad, deberán añadirse a los costos sufragados directamente por las entidades promotoras con financiación del Programa de Lucha contra la Pobreza y, eventualmente, con otras financiaciones (en metálico).

Artículo 17.º

Reembolso del IVA

1 – Cuando se constate que, a nivel de las entidades promotoras, las posibilidades de recibir el reembolso del IVA no estén aclaradas como corresponde, los comisarios de lucha contra la pobreza se encargarán de que se analice la cuestión y se hagan las aclaraciones pertinentes.

2 – Por otro lado, el reembolso del IVA siempre se descontará del valor invertido, si este último incluía el IVA, o se añadirá a los ingresos del año en cuestión; lo mismo se aplicará a las inversiones de años anteriores, si se hubiera incluido en el valor de dichas inversiones.

Artículo 18.º

Bolsas de empleo

Cuando, en el ámbito de cualquier proyecto, existan clubes de empleo, las asignaciones recibidas del IEFP deberán constituir beneficios del proyecto en cuestión e igualmente, se contabilizarán como inversiones, los costos de dicho proyecto, aquellos que fueron realizados en el ámbito de los clubes de empleo.

Artículo 19.º

Rendición de cuentas

Las IPSS y las ONG, en cuanto entidades promotoras, rendirán cuentas a los centros regionales de seguridad social, los servicios subregionales y los comisariados, de conformidad con la respectiva planificación de cuentas y sólo en lo que se refiere a los movimientos inherentes a los respectivos proyectos.

Artículo 20.º

Intervención en la esfera de vivienda

En principio, no deberá imputarse a los proyectos, ninguna nueva carga en la esfera de vivienda, al margen de aquellas que respeten la conservación o remodelación de viviendas deterioradas y/o con respuestas insuficientes.

Artículo 21.º

Titularidad de las viviendas

1 – En el ámbito de algunos proyectos, se levantaron construcciones y casas o barrios en terrenos municipales, sin que existiera ningún título de cesión de propiedad o derecho hereditario de superficie; por lo tanto, las entidades promotoras tomarán las medidas que se impongan para que quede clara la titularidad de las casas o barrios construidos en esas circunstancias, sean prefabricados o no.

2 – Los comisarios de lucha contra la pobreza definirán principios orientadores respecto al vínculo de los usuarios de tales viviendas y el cobro o no de alquiler.

Artículo 23.º

Acompañamiento, formación e inserción social de las familias beneficiarias

Cuando un proyecto intervenga, de alguna forma, en la esfera de la vivienda, deberá integrar un programa de acompañamiento, formación doméstica e inserción social de las familias beneficiarias, por lo tanto, el programa en cuestión y la indicación de los medios necesarios a tales efectos, deberán figurar en todas las etapas – de la candidatura a la puesta en marcha – de cualquier proyecto que prevea esta clase de intervención.

Artículo 24.º

Colaboración entre entidades

Se deberán institucionalizar reuniones trimestrales de los comisarios regionales de lucha contra la pobreza, el director general de acción social, el gestor de la intervención operativa integral y el presidente del consejo directivo del instituto de la gestión financiera de la seguridad social, habida cuenta de la colaboración que, forzosamente, deberá existir entre dichas entidades.

Artículo 25.º

Entrada en vigor y efectos

- 1 – El presente reglamento entrará en vigor inmediatamente.
- 2 – Por lo que atañe a los proyectos en curso y/o en fase de aprobación, los comisarios y las entidades promotoras harán los ajustes necesarios para que cumplan con las presentes disposiciones sin que se comprometa el desarrollo de cada proyecto.

Artículo 26.º

Evaluación sistemática

- 1 – Cada seis meses, los comisarios procederán a evaluar los proyectos y presentarán informes globales al órgano de tutela.
- 2 – Cuando los comisarios juzguen necesario auditar los proyectos, deberán proponerlo al órgano de tutela, en los informes mencionados en el párrafo anterior.

Anexo 2 – Lista de proyectos de lucha contra la pobreza (Enero de 1996 – diciembre de 2001)

Lista de proyectos de la Región Norte

DISTRITO: AVEIRO

Município	Nombre del proyecto	Duración
Aveiro	Continuar... Santiago/Griné	1995/2001
Espinho	Projecto Integrado de Desenvolvimento do Concelho de Espinho*	1995/2002
Estarreja	Inovar Estarreja	1997/2001
Oliveira do Bairro	Arco Íris	1998/2002
Ovar	Desenvolvimento Integrado do Bairro Piscatório da Praia de Esmoriz	1996/2001
Santa Maria da Feira	Direitos e Desafios	1997/2001
Sever do Vouga	Cooperar para Crescer	1997/2002

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: BRAGA

Município	Nombre del proyecto	Duración
Amares	Inovar Amares*	1995/2001
Barcelos	Projecto Desenvolvimento Integrado de Barcelos	1999/2003
Braga	Crianças da Rua	1996/2001
	Projecto Revitalização e Desenvolvimento Comunitário	1999/2001
Cabeceiras de Basto	Projecto Desenvolvimento Integrado de Cabeceiras de Basto	1996/2001
Celorico de Basto	Arriga	2001/2005
Esposende	Continuar na Solidariedade*	2000/2004
Fafe	Uma Cultura para o Desenvolvimento	1999/2003
Guimarães	Intervenção Social nos Bairros Sociais de Gondar e Atouguia	1999/2003
Póvoa de Lanhoso	Em Diálogo*	1999/2003
Terras de Bouro	Terra Nostra	1999/2004
Vieira do Minho	Desenvolvimento Integrado de Vieira do Minho*	1997/2002
Vila Nova de Famalicão	Teia	2000/2004
Vila Verde	Entre Margens do Neiva ao Cávado*	1997/2003

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: BRAGANÇA

Município	Nombre del proyecto	Duración
Alfândega da Fé	Quebrar o Isolamento Promovendo a Participação*	1996/2000
Bragança	Mãe D'Água – Direito à Cidadania*	1996/2002
Carrazeda de Ansiães	Com Dignidade Viver o Futuro	1999/2003
Macedo Cavaleiros	Giesta*	2000/2004
Torre de Moncorvo	Moncorvo – Integração e Desenvolvimento Social*	1998/2001
Vimioso	Potenciar o Futuro*	1999/2003
Vinhais	Desenvolvimento Integrado em Mundo Rural	1997/2001

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: COIMBRA

Município	Nombre del proyecto	Duración
Cantanhede	Sol	2000/2003
Coimbra	Porta Amiga de Coimbra	1998/2001
	Trabalho com Crianças e Jovens na Rua	1996/2002
Condeixa-a-Nova	Solidariedade ao Encontro da Cidadania	2001/2004
Góis	Intervenção em Meio Rural Desfavorecido	1996/1999
Lousã	Projecto de Desenvolvimento Integrado de Lousã	1996/1999
Mira	Desenvolver Mira	1996/1999
Miranda do Corvo	Novos Caminhos para a Solidariedade	1998/2002
Pampilhosa da Serra	Gente Serrana Pelo Desafio à Mudança	1996/2003
Penacova	Sopenha	1998/2002
Penela	Pela Solidariedade e Integração Social	1998/2001
Vila Nova de Poiares	Apoiar	1997/2001

DISTRITO: GUARDA

Município	Nombre del proyecto	Duración
Aguiar da Beira	Actuar Solidariamente em Aguiar da Beira	2001/2005
Almeida	Mundo Rural em Transformação	1995/2001
Celorico da Beira	Promover para Integrar	1999/2002
Figueira Castelo Rodrigo	Amparo	1999/2003
Fornos de Algodres	Amanho das Terras de Algodres*	2000/2003
Gouveia	Gouveia Solidária	2000/2004
Guarda	Mudança Participada	1996/2001
Mêda	Envolver +	2000/2004
Pinhel	PODEPI – Pontes para o Desenvolvimento de Pinhel	2000/2004
Sabugal	Intervir Sabugal	2000/2004
Trancoso	Raízes	1999/2003

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: PORTO

Município	Nombre del proyecto	Duración
Baião	Baião em Movimento	1994/2002
Ermesinde	Ermesinde Cidade Aberta*	1999/2003
Gondomar	Renascer Gondomar	2000/2004
Matosinhos	(Re)Agir Matosinhos*	1996/2002
Paredes	Paredes de Abrigo	1999/2003
Penafiel	Novos Caminhos	1996/2001
	O Sonho	2001/2003
Porto	Banco Alimentar Contra a Fome	2000/2001
	As Pessoas Sem Abrigo na Cidade do Porto	2001
	Projecto Integrado do Bairro do Aleixo	1998/2002
	Porto Oriente – Projecto Integrado Desenvolvimento do Bairro do Lagarteiro	2001/2004
	Renovar Paranhos	1999/2002
Valongo	Empregar	1999/2002
Vila Nova de Gaia	A Caminho de um Novo Futuro	2001/2003
	Requalificar Integrando*	1999/2002

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: VIANA DO CASTELO

Município	Nombre del proyecto	Duración
Arcos Valdevez	O Social em Acção	1996/2002
Caminha	Caminhar	2000/2003
Melgaço	Melgaço Solidário	1996/2002
Monção	Dar Vida aos Anos	1998/2002
Paredes de Coura	Terras de Coyra	1997/2001
Ponte da Barca	Olhar Social em Ponte da Barca	1998/2002
Ponte de Lima	Projecto de Desenvolvimento Integrado do Concelho de Ponte de Lima	1997/2003
Valença	Renovar Valença	1997/2001
Viana do Castelo	Viana do Castelo – Município Saudável	1997/2001
Vila Nova Cerveira	Cerveira Fraternal	1997/2002

DISTRITO: VILA REAL

Município	Nombre del proyecto	Duración
Alijó	ProLocal	1999/2003
Boticas	Projecto Integrado do Calaico	2001/2005
Chaves	Aquae Flaviae	1996/2002
Montalegre	Terras de Barroso	2001/2005
Murça	Integrar para Desenvolver*	1999/2003
Peso da Régua	Despertar(es)	2001/2005
Ribeira de Pena	Vento Solidário	2000/2004
Sabrosa	Sabrosa Viva	2001/2005
Vila Real	Aleu	1999/2003

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: VISEU

Município	Nombre del proyecto	Duración
Moimenta da Beira	Arco da Velha*	1996/1999
Penalva do Castelo	Solidário	1997/2001
Resende	Agir*	2000/2004
S. Pedro do Sul	Serra Nostra*	1997/2001
Santa Comba Dão	Partilhar	1997/2001
Sernancelhe	Dominó	1998/2001
Tondela	2000 – Decididamente Solidários	2000/2004
Vila Nova de Paiva	Crescer em Cidadania*	1999/2002
Viseu	Habitação Promoção Social no Concelhode Viseu	1996/2001
Vouzela	Vouzela... Solidariamente	1999/2003

* Projectos con empresas de inserción.

*Lista de proyectos de la Región Sur***DISTRITO: BEJA**

Município	Nombre del proyecto	Duración
Beja	Desenvolvim ^o Social de Beja	1995/1998
Ourique	Animação Social Comunitária de Panoias	1995/1996
Mértola	Desenvol ^o Comunitário da Popul. da Mina de S. Domingos	1995/1998
Ferreira do Alentejo	Parque Nómada	1995/1999
	Apoio Social à Recup. E Melhoram ^o de Habitações no Concelho de Ferreira do Alentejo	1996/2000
	Dar Vida à Idade do Idoso	1996/200
Moura	Apoio à Recuperação e Melhoram ^o de Habitações – Moura	1997/2002
Odemira	Serra Dentro	1997/2002
Alvito	Apoio ao Desenvolv ^o Integrado do Concelho do Alvito	1999/2001
Cuba	Projecto Agir para Construir um Futuro Melhor	1999/2001
Moura	Novos Rumos	1999/2002
Serpa	Projecto de Desenvolv ^o Integrado do Concelho de Serpa	1999/2002
Barrancos	Desenvolvimento Integrado para o Concelho de Barrancos	1999/2002
Mértola	Projecto Construir	2000/2003
Castro Verde	Projecto Viver Melhor em Castro Verde	2000/2003
Moura	Pobreza Um Mal a Superar	2001/2004

DISTRITO: CASTELO BRANCO

Município	Nombre del proyecto	Duración
Fundão	Desenvolvº Integrado do Concelho do Fundão	1995/1999
Castelo Branco	Desenvolvº Integrado do Concelho de Castelo Branco	1995/1998
Idanha a Nova	Desenvolvº Integrado do Concelho de Idanha a Nova	1995/1996
Vila Velha de Rodão	Desenvolvº Integrado do Concelho de Vila Velha de Rodão	1995/1996
Penamacor	Desenvolvº Integrado do Concelho de Penamacor	1995/1996
Oleiros	Desenvolvº Integrado do Concelho de Oleiros	1996/1996
Castelo Branco	Desenvolvº Integrado de Zonas Urbanas Degradadas	1996/1999
Covilhã	Centro Histórico da Covilhã	1997/1999
Sertã	Um Olhar Sobre a Sertã	1998/2000
Belmonte	Projecto Pessoa Mais	2000/2003
Fundão	Integrar para Desenvolver	2000/2003
Covilhã	Reagir	2000/2002
Fundão	Inter – Margens	2001/2003
Castelo Branco	Porta Aberta	2001/2004
	Grão a Grão	2001/2003

DISTRITO: ÉVORA

Município	Nombre del proyecto	Duración
Évora	Desenvolv ^o Integrado da Freguesia da Sé	1992/1996
Alandroal	Integração Comunitária do Concelho do Alandroal	1995/1998
Vila Viçosa	Acção Comunitária de Desenvolv ^o e Bem-Estar de V. Viçosa *	1995/1998
Estremóz	Desenvolv ^o Integrado da Cidade de Estremóz	1995/1998
Évora	Apoio a Mulheres Maltratadas e em Situação de Emergência Social	1995/1998
	Intervenção Comunitária Intramuros Évora *	1996/1999
Mourão	Desenvolvimento Integrado do Concelho de Mourão	1996/2000
Reguengos de Monsaráz	Intervenção Comunitária de Reguengos de Monsaráz	1996/2000
Vendas Novas	Intervenção Comunitária de Vendas Novas	1997/2000
Arraiolos	Desenvolvimento Social Integrado de Arraiolos*	1997/2000
Mora	Desenvolvimento Comunitário de Mora*	1997/2000
Portel	"Água Vida em Portel" *	1998/2001
Redondo	Desenvolvimento Social do Concelho do Redondo	1999/2002
Borba	Intervenção Comunitária do concelho de Borba	1999/2001
Montemor-o-Novo	Espiga	1999/2002
Viana do Alentejo	Intervenção Comunitária do concelho de Viana do Alentejo	1999/2002
Évora	Rede de Afectos *	2000/2003
	Respeitando o Passado, Construir o Futuro num Presente Solidário	2000/2003
	Viver na Cidade	2000/2003
Montemor-o-Novo	Intervenção Comunitária das Freguesias de Santiago de Escoural e São Critóvão	2000/2003
Reguengos de Monsaráz	Para a Inclusão e Cidadania do Concelho de Reguengos de Monsaráz	2000/2004
Estremóz	Viver Melhor – Desenv ^o Integrado de Iniciativas de 4 Freguesias Rurais do Concelho de Estremoz	2001/2004
Alandroal	Renascer – Projecto de Interv. Comunit. do Concelho do Alandroal	2001/2004

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: FARO

Município	Nombre del proyecto	Duración
Portimão	Integrado de Desenvolv ^o da Cruz da Parteira	1993/1998
Loulé	Integrado de Desenv ^o Comunitário da Quarteira	1995/1998
Olhão	Integrado de Desenvolv ^o Comunitário "Al – Hain"	1996/1999
	Acampamento Azul	1996/1998
Vila Real de St ^o António	Desenvov ^o Comunitário de St ^o António de Arenilha	1996/2000
Portimão	Desenvolv ^o Integrado do Barranco do Rodrigo*	1997/2001
	Cat de Portimão	1999
Loulé	Cat de Loulé	1998/1999
Vila Real de St ^o António	Cat de Vila Real de St ^o António	1998
Loulé	Integrado de Desenvolv ^o Comunitário de Loulé	1999/2001
Lagos	Desenvolv ^o Integrado do Bairro do Chincato	1999/2001
Faro	Sol Nascente	1999/2002
Alcoutim, Castro Marim e Vila Real de St ^o António	Mais Vida Mais Guadiana	2000/2003
Vila Real de St ^o António	Integrado de Intervenção e Desenvolv ^o Comunitário – Areal de Monte Gordo	2000/2003
Portimão	Renascer	2000/2004

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: LEIRIA

Município	Nombre del proyecto	Duración
Figueiró dos Vinhos	Aprender para Melhor Viver	1996/1998
Castanheira de Pêra	Integrado de Desenvolv ^o Comunitário de Castanheira de Pêra	1996/1998
Pedrogão Grande	Integrado de Desenvolv ^o do Concelho de Pedrogão Grande	1996/1998
Ansião	Integrado de Intervenção Comunitária no Concelho de Ansião	1996/1998
Peniche	Operação Arco Íris	1997/2000
Caldas da Rainha	Ser Solidário	1998/2001
Nazaré	Já é Verão	1999/2001
Marinha Grande	Revitalizar Mudando	1999/2002
Castanheira de Pêra	Desenvolv ^o Comunitário Castanheira de Pêra	1999/2002
Pedrogão Grande	Luz	2000/2003
Figueiró dos Vinhos	Um Concelho em Mudança	200/2002
Alvaiazare	Na Rota do 3 ^o Milénio	2000/2002
Bombarral	Desenvolv ^o Social Económico da Freguesia do Carvalhal	2000/2002
Lieria	Vida Plena	2000/2003
Ansião	Desenvolver Sem Excluir	2000/2003

DISTRITO: LISBOA

Município	Nombre del proyecto	Duración
Sobral M. Agraço / Fátima	Para Idosos Sem Abrigo – Comunidade Vida e Paz	1996/1998
Lisboa	Sem Abrigo – SCML	1995/1997
	Integrado da Bica e Bairro Alto – SCML	1996/1999
	Integrado do Bairro da Boavista – SCML	1996/1999
Lisboa / Cascais / Almada	Porta Amiga Olaias/Cascais /Almada	1995/1998
Loures	Desenvolv ^o Comunitário e Social de Loures	1995/1998
Amadora	Quinta das Torres – SCM Amadora	1994/1998
Lisboa	O Nazareno – Lisboa	1995/1997
	Integrado do Alto Pina	1996/1998
Loures	Em Família para Crescer – Loures IAC	1996/1998
	Desenvolv ^o para o ano 2000 – Qt ^a da Vitória –Portela Loures	1996/1999
	Operação Integrada de Desenvolvimento – Quinta do Mocho	1996/1999
Sintra	Hoje Promover a Cidadania – CIVITAS	1997/1999
Lisboa	Novos Rumos – Freguesia do Condestável em Lisboa	1998/2000
Cascais	Moinhos D’Al – Cascais	1998/2000
Lisboa	Intervenção Social na Freguesia dos Anjos e Socorro	1997/1999
	Construir – O Companheiro	1997/1999
	Centro de Acolhimento para Sem Abrigo de Xabregas	1997/2001
	Banco Alimentar Contra a Fome	1997
	Ajuda de Mãe	1997/1999
	Reinserção Temporária para Grávidas Adolescentes	1997/1999
	Renascer – SCML	1999/2001
	Centro Porta Amiga de Chelas	1999/2002
Loures	Pavilhão Multi – Serviços – Quinta do Mocho	1999/2002
Lisboa	PADI – Apoio ao Desenvolv ^o Integrado	1999/2002
Ericeira	Centro de Acolhimento de Jovens da Ericeira	1999/2001
Carnaxide	Eu Sou Capaz	1999/2002
Lisboa	Autonomia 2000	1999/2001

DISTRITO: LISBOA (cont.)

Município	Nombre del proyecto	Duración
Vila Franca de Xira	Desenvolvº Integrado de Vila Franca de Xira	1999/2001
Amadora	Apoio Pessoas Portadoras de Deficiência Famílias. e Jovens em Risco	1999/2001
Lisboa	Príncipes do Nada*	1999/2002
Amadora	Desenvovº Comunitário do Bairro do Carenque	1999/2001
Cascais	Galiza	1999/2002
Lisboa	Inserção Sócio- Educativa e Cultural do Bº da Quinta Grande	1999/2001
Sintra	Feto Rai Timor	2000/2001
	Realojar por um Novo Projecto de Vida - Barcarena	2000/2002
Loures	Integrar para Desenvolver – Famões	2000/2002
Lisboa	Projecto Ajuda em Casa	2000/2003
Loures	Espiral	2000/2003
Lisboa	Integração e Promoção Social de grupos Menos Favorecidos do Campo Grande	2000/2003
	Redescobrir a Bela Flor	2000/2003
	Orientar (CIC)	2000/2003
Odivelas	Jardim de S. José	2000/2003
Lisboa	Caminhos	2001/2003
Amadora	Interligar	2001/2004
Loures	Ser Cidadão em Odivelas	2002/2004

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: PORTALEGRE

Município	Nombre del proyecto	Duración
Fronteira	Desenvolvº Comunitário de Fronteira	1996/1998
Portalegre	Desenvolvº Integrado de Portalegre – Bº dos Assentos	1995/1997
Elvas	Integrado de Apoio a Grupos Desfavorecidos do Concelho de Elvas	1993/1996
Marvão	Desenvolvº Integrado da Beirã	1997/1999
Crato	Uma Comunidade em Mudança – Crato	1997/1999
Castelo de Vide	Viver Melhor em Póvoa e Meadas	1997/1999
Nisa	Prazer de Viver no Centro Histórico de Nisa	1997/1999
Ponte de Sor	Integrado de Ponte Sor	1997/2000
Gavião	Desenvolvº Integrado da Freguesia de Comenda e Margem*	1997/2000
Portalegre	Portalegre Vivo	1998/2000
	Solidariedade Interactiva na Cidade de Portalegre	1998/2000
Campo Maior	Mobilizar e Desenvolver – Campo Maior	1998/2000
Arronches	Solidariedade- Arronches... do Sonho ao Real	1998/2000
Alter do Chão	Os Ventos de Mudança	1998/2001
Sousel	Desenvolvimento Integrado do Concelho de Sousel	1999/2001
Marvão	Intervenção Comunitária para o Desenvolvº de Marvão	1998/2001
Cabeço de Vide	Desenvolvº Comunitário de Cabeço de Vide	1999/2001
Monforte	Operação Realojamento e Reinserção Monforte e Vaiamonte	1999/2002
Portalegre	Ajudar a Viver*	1999/2001
Elvas	Integrado de Desenvolvº Social do Concelho de Elvas	1999/2002
Castelo de Vide	Construir o Futuro c/ os Olhos no Passado	2000/2002
Crato	Um Concelho em Mudança – Crato	2000/2003
Avis	Gente Solidária em Avis	2000/2003
Nisa	Porta Amiga de Nisa	2001/2004

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: SANTARÉM

Município	Nombre del proyecto	Duración
Tomar	Desenvolv ^o Integrado de Tomar	1996/1998
Ourém	Nova Forma de Viver para Ser	1996/1998
Ferreira do Zêzere	Desenvolv ^o Integrado de Ferreira do Zêzere	1995/1997
Tomar	Apoio à Remodelação do Lar de N ^a Sr ^a da Purificação	1995/1998
Abrantes	Apoiar, Desenvolver, Viver em Solidariedade	1995/1998
Tomar	Idoso Maravilhoso	1995/1997
Golegã	Intervenção na Freguesia da Azinhaga*	1996/1998
Torres Novas	De Mãos dadas por um Futuro Melhor – Riachos	1996/1998
Santarém	Ser Cidadão	1996/1999
Almeirim	Apoio Local à Recuperação e Melhoram ^o de Habitações	1996/1999
Coruche	Desenvolvimento Integrado de Coruche	1996/1999
Santarém	Melhor Viver	1998/2000
	O Primeiro Passo – Cat de Santarém	1998
Ferreira do Zêzere	Renascer – Pé ante Pé	1998/1999
Ourém	Cat de Ribeira do Fárrio	1999
Tomar	Cat «Novo Rumo»	1999
Golegã	Casas Caiadas*	1999/2001
Ferreira do Zêzere	ABA/ERA	1999/2001
Mação	Novas Oportunidades em Mação	1999/2001
Tomar	Janela Aberta	1999/2001
Rio Maior	Percursos de Cidadania	2001 /2004
Alcanena	Aprender a Viver	2001/2003
Torres Novas	Rosto – Recuperar o Sorriso Transpondo Obstáculos	2001/2004

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: SETÚBAL

Município	Nombre del proyecto	Duración
Setúbal	Uma Comunidade em Mudança	1995/1997
Montijo	Integr. Soc. Famílias Desf. do Afonsoeiro	1995/1997
	Integ. Social de Jovens da Baixa da Banheira e Alhos Vedros	1995/1997
Almada	Integração de Jovens e Adultos em Risco e Exclusão Social*	1994/1998
	Desenvolvº Social Bº Realoj. Moradores Orla C. Da Costa da Caparica *	1996/1998
Alcacer do Sal	Integr. Social e Prof. Mulheres Desemp. Apoio Crianças Risco – Alcacer do Sal	1995/1996
Palmela	Sementes de Futuro – Poceirão e Marateca	1996/1998
Setúbal	Formação Sócio- Educativa Familiar na Freg. S. Sebastião – Setúbal	1995/1996
Barreiro	Apoio Jovens Mães Solteiras e Crianças Jovens s/ Apoio Familiar – Barreiro	1996/1997
Almada	Criação Centro Des., No Bº S. João e Stª Antº – Laranjeiro	1997/1999
Montijo	Inserção Social para a Mudança – Afonsoeiro – Montijo *	1997/1999
Almada	Apoio a Crianças e Famílias em Situação de Risco – Cova da Piedade	1997/2000
	Apoio Integrado a Idosos – Almada	1998/2001
Grandola	Reconstruir para Melhor Servir – Grandola	1998
Seixal	Janela Aberta	1998/1999
Setúbal	O Futuro Também Existe – Questão de Equilíbrio	1999/2000
	Redes	1999/2001
Grândola	(Des)envolver, Revitalizar... "Minas do Lousal"	1999/2001
Seixal	Intervenção Agir – Seixal	1999/2002
Montijo	Abrir Caminhos	2000/2002
Almada	Interv. Social Fam. Bº S, João e Ruas Limitrofes	2000/2002
	Int. aut. Igualdade de Oportunidades (ULMAR)	2000/2003
Sines	Sinergia 2000	2000/2003
Setúbal	Desenvolver e Florescer	2000/2002
Palmela	Banco Alimentar Contra a Fome	2000/2001
	Aprender para Crescer	2000/2001
Setúbal	Centro de Apoio ao Desenvº e Integração Social	2001/2004
Moita	Viver o Vale da Amoreira	2001/2004

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: AÇORES

Município	Nombre del proyecto	Duración
Angra do Heroísmo	Abrigo Amigo – Angra do Heroísmo	1996/1997
	Alvorada	1995/1996
Rabo de Peixe	Sementes de Mudança I	1996/1999
Praia da Vitória	Sementes de Mudança*	1996/1999
Graciosa	Centelha de Esperança*	1997/2000
Lagoa	Lagoa Vale a Pena*	1997/1999
Angra do Heroísmo	Ventos de Esperança*	1997/1999
Ribeira Quente – Povoação	Valorizar*	1997/1999
Ptª Delgada e Angra do Heroísmo	Emergência Crianças em Risco	1997/1999
Vila do Porto	Rede de Artes e Ofícios de Vila do Porto – Stª Maria	1998/1999
Ponta Delgada	Centro de Apoio ao Cidadão Repatriado	1998/2002
	SOS Habitação e Emprego Social*	1998/2000
	Centro de Desenvolvº Comunitário da Fajã	1998/2000
Faial	Apoio Psico-Social às Vítimas do Faial	1998/2000
Vila Franca do Campo	Intervenção Comunitária de Vila Franca do Campo	1999/2001
Ribeira Grande	Intervenção Comunitária de Ribeira Grande*	1999/2001
Inter-Ilhas	IDEIA – Iniciativa para o Desenvolvº das Empresas de Inserção	1999/2000
Angra do Heroísmo	Angra XXI	1999/2001
Ponta Delgada	Alternativa	1999/2001
Flores, S. Miguel e Terceira	Rede de Suporte Machado Joseph	1999/2001
Ponta Delgada	Centros de Economia Solidária*	2000/2001
Rabo de Peixe /Ribeira Grande	Sementes de Mudança II – Rabo de Peixe / Ribeira Grande	2000/2002
S. Miguel e Terceira	Redes de Centros Comunitários de Apoio ao Pescador	2000/2001
Ponta Delgada	Intervenção Comunitária 2000-2002	2000/2002
	SOS Cidadão Sob Sistema de Justiça	2000/2002
	Viver	2001/2003

* Projectos con empresas de inserción.

DISTRITO: MADEIRA

Município	Nombre del proyecto	Duración
Calheta, Santana, Funchal e Câmara de Lobos	Desenvolvº Social Comunitário Áreas Rurais Deprimidas	1995/1998
Ponta Sol	Criação do Centro de Apoio na Ponta do Sol	1996/1999
Calheta	Desenvolvimento Social no Sitio do Pinheiro	1996/1999
Funchal	Associação Protectora dos Pobres	1996/1999
	Porta Amiga no Funchal	1996/1998
Ribeira Brava	Acção Social Comunitária do Ribeiro Gordo	1997/2000
S. Vicente	Acção Social Comunitária de Lombadas e Ponta Delgada	1997/2000
Funchal	Desenvolvimento Comunitário do Imaculado Coração de Maria	1997/2000
Câmara de Lobos	Desenvolver e Integrar Câmara de Lobos	1998/2000
Machico	Lembrar a Bemposta	1999/2002
Stª Cruz	Desenvolvº Comunitário do Caniço	1999/2002
S.Vicente	Desenvovº Comunitário do Rosário	2000/2003
Funchal	Jardim dos Ilheus pela Coesão Social	2001/2003

FINANCIACION DEL PROGRAMA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA
DE ENERO DE 1996 A DICIEMBRE DE 2001

Comisionado Regional del Sur de Lucha contra la Pobreza: 16.826.859 contos.

