

***VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)
REPS 2021 Bilbao. Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad:
consensos y retos***

ACTAS DE CONGRESO
Coordinadora: Amaia Izaola Argüeso



REPS 2021 BILBAO

VIII CONGRESO
RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL



eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea



Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) (8º. 2021. Bilbao)

Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad [Recurso electrónico]: consensos y retos : Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) / coordinadora, Amaia Izaola Argüeso. – Datos. – Bilbao : Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, [2022]. - 1 recurso en línea : PDF (1948 p.)

Modo de acceso: World Wide Web

ISBN: 978-84-1319-369-4.

1. Política social - Congresos. 2. Servicios sociales – Congresos. 3. Integración social – Congresos. 4. Economía social – Congresos. I. Izaola Argüeso, Amaia, coord.

(0.034)364(063)



ORGANIZADORES



Red Española de
Política Social (REPS)



PATROCINADORES

AYUNTAMIENTO DE BILBAO





**ACTAS DEL VIII CONGRESO DE LA RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL (REPS)
REPS 2021 Bilbao**

***Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad:
Consenso y retos***

Bilbao, 15, 16 y 17 de marzo de 2021

COMITÉ CIENTÍFICO

MANUEL AGUILAR (Universitat de Barcelona)
BORJA BARRAGUÉ (Universidad Autónoma de Madrid)
OLGA CANTÓ (Universidad de Alcalá)
GERMÁN JARAIZ (Universidad Pablo Olavide. Sevilla)
MARGARITA LEÓN (Universidad Autónoma de Barcelona)
VICENTE MARBÁN (Universidad de Alcalá)
GORKA MORENO (Universidad del País Vasco)
BEGOÑA PÉREZ (Universidad Pública de Navarra)
MARÍA SILVESTRE (Universidad de Deusto)
JOSEBA ZALAKAIN (SIIS. Centro de Documentación e Investigación)

COMITÉ ORGANIZADOR

XABIER AIERDI (Fundación Begirune)
FÉLIX ARRIETA (Universidad de Deusto)
FERNANDO FANTOVA (Consultor Social)
ARKAITZ FULLAONDO (Universidad del País Vasco)
AMAIA INZA (Universidad del País Vasco)
AMAIA IZAOLA (Universidad del País Vasco)
GORKA MORENO (Universidad del País Vasco)
MARÍA SILVESTRE (Universidad de Deusto)
ANA SOFI TELLETXEA (Red Sareen Sarea y Universidad de Deusto)
JOSEBA ZALAKAIN (SIIS. Centro de Documentación e Investigación)
IMANOL ZUBERO (Universidad del País Vasco)



PANELES Y MESAS DE TRABAJO: COORDINADORAS Y COORDINADORES

PANEL 1. INTERVENCIÓN COMUNITARIA

MESA 1.1. La comunidad en la organización social de los cuidados

Raquel Martínez Bujan, Universidade da Coruña; raquel.bujan@udc.es
Lucía Martínez Virto, Universidad Pública de Navarra; lucia.martinez@unavarra.es
Sara Moreno Colom, Universidad Autónoma de Barcelona; sara.moreno@uab.cat

MESA 1.2. Trabajo Social comunitario: Aportaciones empíricas, conceptuales y metodológicas para el diseño de políticas de intervención social

María José Aguilar Idáñez. Universidad de Castilla-La Mancha, MaríaJose.Aguilar@uclm.es
Rubén Lasheras Ruiz. Universidad Pública de Navarra, ruben.lasheras@unavarra.es
Anna Mata Romeu. Universidad de Lleida, annamata@geosoc.udl.cat
Chabier Gimeno Monterde. Universidad de Zaragoza, chabierg@unizar.es

PANEL 2. TRABAJO SOCIAL Y HERRAMIENTAS PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL

MESA 2.1. Valoración, segmentación y diagnóstico

Iñigo Alvear Lekue, Servicio para la Inclusión. Diputación Foral de Bizkaia, inigo.alvear@bizkaia.eus
Miguel Ángel Manzano Rodríguez, Gerencia de Bienestar Social. Diputación de Barcelona, manzanorm@diba.cat
Víctor M. Giménez-Bertomeu Universidad de Alicante, victor.gimenez@ua.es
Domingo Carbonero Muñoz, Universidad de La Rioja, domingo.carbonero@unirioja.es

MESA 2.2. Gestión y transferencia del conocimiento en servicios sociales

Arantxa Mendieta Lasarte, Fundación Eguia Careaga, España, amendieta@siis.net
Raquel Sanz, Fundación Eguia Careaga, España rsanz@siis.net
Ainhoa Carcavila, Fundación Eguia Careaga, España, acarcavilla@siis.net

MESA 2.3. Trabajo Social: una disciplina clave en la construcción de las Políticas sociales actuales

M^a José Aguilar, Universidad de Castilla La Mancha, mariajose.aguilar@uclm.es
Carmen Mesa Raya, Gobierno de Aragón, cmesaraya@yahoo.es
Anna Nata Romeu, Universidad de Lleida, annamata@geosoc.udl.cat

PANEL 3. GÉNERO Y POLÍTICAS SOCIALES

MESA 3.2. Masculinidades y Políticas Públicas

Teresa Jurado Guerrero, UNED, tjurado@poli.uned.es
Bakea Alonso Fernández de Avilés, Fundación Cepaim, bakea@cepaim.org
Francisco Abril Morales, Universidad de Girona, paakoabril@gmail.com
Ritxar Bacete González, Promundo Global, r.bacete@promundoglobal.org

MESA 3.3. Exclusión social y género

Aitziber Goitia Martínez, Dpto. de Empleo, Inclusión Social e Igualdad. Diputación Foral de Bizkaia; aitziber.goitia@bizkaia.eus
Fuencisla Garrofé Montes, Dpto. de Empleo, Inclusión Social e Igualdad. Diputación Foral de Bizkaia, fuencisla.garrofe@bizkaia.eus
Alixé Rodríguez Gil, Dpto. de Empleo, Inclusión Social e Igualdad. Diputación Foral de Bizkaia, alixe.rodriguez@bizkaia.eus;
Raquel Royo Prieto, Dpto. de Trabajo Social y Sociología. Universidad de Deusto raquel.royo@deusto.es

MESA 3.4. Políticas de igualdad en las universidades: alianzas y obstáculos

Arantxa Elizondo, Universidad del País Vasco, España, arantxa.elizondo@ehu.es
Alba Alonso, Universidad de Santiago de Compostela, España, a.alonso@usc.es

PANEL 4. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN

MESA 4.1. Un necesario cambio de perspectiva del sinhogarismo: centrado en la prevención y que contemple la revisión de modelos y prácticas de intervención

Marta Llobet Estany, Escola de Treball Social, Universitat de Barcelona, mllobet@ub.edu
Albert Sales Campos, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, albert.sales@upf.edu
Joan Uribe Vilarrodona, Departament d'Antropologia Social i Cultural, Universitat de Barcelona, juribe@cssbcn.cat

MESA 4.2. Universalización del Sistema Público de Servicios Sociales para la Inclusión

Oscar Seco Revilla, Diputación Foral de Bizkaia, oscar.seco@bizkaia.eus

MESA 4.3. El desarrollo personal a través de la inclusión en ocio de la ciudadanía

Xabier Aierdi, Fundación Begirune, xabier.aierdi@gmail.com

PANEL 5. EMPLEO, INCLUSIÓN Y ECONOMÍA SOCIAL

MESA 5.1. Diseño, evaluación e impacto de las políticas de empleo. En especial para los colectivos especialmente vulnerables

Carlos De Fuentes G^a-Romero de Tejada, Universidad Complutense de Madrid, España, carlosdf@ucm.es

Susana González Rómulo, Diputación Foral de Bizkaia, España, susana.gonzalez.romulo@bizkaia.eus

Segundo Valmorisco Pizarro, Universidad Complutense de Madrid, España, svalmori@ucm.es

MESA 5.2. Las empresas de inserción como herramienta de Economía Social y Solidaria para reducir las desigualdades

Joana Revilla Gutiérrez, Gizatea - Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco, España, gizatea@gizatea.net

Garazi Yurrebaso Atutxa, Universidad de Deusto, garaziurrebaso@deusto.es

Ana M^a Hernández Fernández, Universidad Carlos III de Madrid, anamhern@polsoc.uc3m.es

PANEL 6. ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICA SOCIAL PARA UNA NUEVA SOCIEDAD

MESA 6.1. Política Social para una nueva sociedad

Maite Montagut, Foessa, maite.montagut@gmail.com

Raúl Flores Martos, Cáritas/Foessa, rflores.ssgg@caritas.es

MESA 6.2. Tendencias y actores en la reestructuración del Estado de bienestar

David Luque Balbona, Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo, luquedavid@uniovi.es

Ana Marta Guillén, Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo, aguillen@uniovi.es

MESA 6.3. Tercer Sector de acción social: desarrollo, incertidumbres y retos en los ámbitos regional y local.

Vicente Marbán Gallego, Universidad de Alcalá, España, vicente.marban@uah.es

Eduardo Díaz Velázquez, Universidad de Alcalá, España, eduardo.diazv@uah.es

PANEL 7. Familias, cuidados e infancia

MESA 7.1. Políticas de infancia y familias y la igualdad de oportunidades en el ámbito local, autonómico y estatal

Eloi Mayordomo Martínez, Secció de Recursos per a la Infància i les Famílies. Servei de Suport de Programes Socials. Àrea de Cohesió Social, Ciutadania i Benestar. Diputació de Barcelona, mayordomome@diba.cat

Xavier Millan Cañamares, Secció de Recursos per a la Infància i les Famílies. Servei de Suport de Programes Socials. Àrea de Cohesió Social, Ciutadania i Benestar. Diputació de Barcelona, millanfc@diba.cat

MESA 7.2. Educación infantil y equidad

Margarita León Borja, Universidad Autònoma Barcelona, España, margarita.leon@uab.es

Lara Maestriperi, Universidad Autònoma Barcelona, España, lara.maestriperi@uab.cat

MESA 7.3. La infancia y los cuidados

Lourdes Gaitán Muñoz, Comité de Sociología de la Infancia de la Federación Española de Sociología (FES), lourdesgaitan22@gmail.com

Julia Ramiro Vázquez, Comité de Sociología de la Infancia de la Federación Española de Sociología (FES), jramiro@der.uned.es

José Ángel Rodríguez Martínez, DG de Políticas Sociales del Gobierno de Cantabria, lopez_je@cantabria.es

Jesus Ignacio López Rivas, DG de Políticas Sociales del Gobierno de Cantabria, rodriguez_ja@cantabria.es

PANEL 8. Diversidad y migraciones

MESA 8.1. Inmigración y políticas sociales. De la migración económica a la migración de retiro

Inés Calzada Gutiérrez, Universidad Complutense de Madrid, icalzada@ucm.es

Maite Fouassier Zamalloa, Ikuspegi. Observatorio Vasco de Inmigración, maite.fouassier@ehu.eus

Irune Ruiz Ciarreta, Universidad del País Vasco, irune.ruiz@ehu.eus

María Gómez Garrido, Universidad de Baleares, maria.gomez@uib.es

MESA 8.2. Derechos Humanos, Diversidad y Políticas Públicas

Trinidad Lourdes Vicente Torrado, Universidad de Deusto, España, trinidad.vicente@deusto.es

Gorka Urrutia Asua, Universidad de Deusto, España, gorka.urrutia@deusto.es

PANEL 9. Globalización y estados de bienestar emergentes

MESA 9.1. Política social neoliberal: experiencias comparadas entre el sur y el norte global

Vanesa Hervías Parejo, Universidad de Cádiz, España, vanesa.hervias@uca.es

Angela Santana do Amaral, Universidad Federal de Pernambuco, Departamento de Trabajo Social, Brasil, angelaufpe@yahoo.com.br

Vera Maria Ribeiro Nogueira, Universidade Católica de Pelotas/Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, veramrn@gmail.com

Laura Vecinday, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay, lauravecinday@gmail.com

MESA 9.2. Políticas sociales en el sur global: análisis, diseño e implementación en Estados de tensión

Evangelina Martich, Universidad Carlos III de Madrid/ Universidade Federal Fluminense;
emartich@polsoc.uc3m.es

Juliana Hernández Bertone, Universidad de Deusto/ Universidad Católica de Córdoba, Argentina,
juliana.hernandez@deusto.es

PANEL 10. Gobernanza, integración y participación en los Servicios Sociales

MESA 10.1. Gobernanza, integración y políticas de bienestar en el ámbito local

María Jesús Rodríguez García, Universidad Pablo de Olavide, mjrodgar@upo.es

Laureano Martínez Sordoni, Universidad Pública de Navarra, laureano.martinez@unavarra.es

Enrique Pastor Seller, Universidad de Murcia, epastor@um.es

Félix Arrieta Frutos, Universidad de Deusto, felix.arrieta@deusto.es

MESA 10.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS SERVICIOS SOCIALES

Noemí Bergantinos Franco, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, España,
noemi.bergantinos@ehu.eus

Nerea Zubillaga, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, España,
nerea.zubillaga@ehu.eus

PANEL 11. Pobreza, garantía de ingresos y redistribución

MESA 11.1. La garantía asistencial de ingresos tras la Gran Recesión en la Europa mediterránea

Manuel Aguilar Hendrickson, Universitat de Barcelona, España,

manuel.aguilar.hendrickson@ub.edu

Stefania Sabatinelli, Politecnico di Milano, Italia, stefania.sabatinelli@polimi.it

MESA 11.2. Bienestar fiscal: efectos distributivos y transformaciones de la política social

Ana Arriba González de Durana, Universidad de Alcalá, España, ana.arriba@uah.es

Olga Cantó Sánchez, Universidad de Alcalá, España, olga.canto@uah.es

MESA 11.3. Ayuda alimentaria en el contexto de la abundancia de recursos: estrategias y mecanismos

Leire Escajedo San Epifanio, Urban Elika - Universidad del País Vasco/ EHU, España,
leire.escajedo@ehu.eus

Esther Rebato Ochoa, Urban Elika - Universidad del País Vasco/ EHU, España;
esther.rebato@ehu.eus

Claudia Magaña González, Universidad de Barcelona, claudia.magana@ub.edu

Araceli Muñoz García, Universidad de Barcelona, aracelimunoz67@gmail.com

PANEL 12. Transiciones vitales

MESA 12.1. Revisión de los sistemas de protección social en respuesta a las transiciones vitales en entornos VICA

Arantxa Rodríguez Berrio, Universidad de Deusto, España, arodrig@deusto.es
Concepción Maiztegui Oñate, Universidad de Deusto, España, cmaizte@deusto.es
Francisco José López Jiménez, Universidad Ramón Llull, España, plopez@peretarres.org
Santa Lázaro Fernández, Universidad de Comillas, España, slazaro@comillas.edu

MESA 12.2. Jóvenes: política social y desafíos de la transición a la vida adulta

Virginia Fuentes Gutiérrez, Universidad de Jaén, España, vfuentes@ujaen.es
Marta García-Domingo, Universidad de Jaén, España, mgdoming@ujaen.es
Teresa Amezcua Aguilar, Universidad de Jaén, España, mamezcua@ujaen.es
María Aranda López, Universidad de Jaén, España, aranda@ujaen.es

MESA 12.3. La participación a lo largo del proceso de envejecimiento como clave para el ejercicio de la autonomía y otros derechos

Pura Díaz Veiga, Fundación Matia Instituto Gerontológico, España, pura.diaz-veiga@matiafundazioa.eus
Penélope Castejón Villarejo, Fundación Matia Instituto Gerontológico, España, penelope.castejon@matiafundazioa.eus

PANEL 13. Discapacidad

MESA 13.1. Discapacidad, capacitismo, políticas sociales

Mónica del Pilar Otaola Barranquero, Universidad de Salamanca, monicaotaola@usal.es
Eva Moral Cabrero, Universidad de Salamanca, evamoral@usal.es
Agustín Huete García Universidad de Salamanca, ahueteg@usal.es

PANEL 14. Digitalización e innovación tecnológica

MESA 14.1. La sociedad digital: un nuevo reto para las políticas sociales

Marta García Domingo, Universidad de Jaén, España, mgdoming@ujaen.es
Virginia Fuentes Gutiérrez, Universidad de Jaén, España, vfuentes@ujaen.es
Teresa Amezcua Aguilar, Universidad de Jaén, España, mamezcua@ujaen.es
María Aranda López, Universidad de Jaén, España, aranda@ujaen.es

MESA 14.2. Sociedad 5.1. Innovación tecnológica en unos Servicios Sociales centrados en las personas

Balbino Pardavila Martínez, IMSERSO, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, bpardavila@imserso.es





ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

<i>Fernando Fantova</i>	13
-------------------------------	----

PANEL 1: INTERVENCIÓN COMUNITARIA

Con-Moviéndonos para cambiar las cosas. Una propuesta de intervención comunitaria desde la defensa de los Derechos Humanos

<i>Luis Francisco Rodríguez Pradas</i>	17
--	----

Ampliar voces. El reto de la radio comunitaria Locura Feliz

<i>Juan Pérez Trujillo y Fran Barrios</i>	29
---	----

Proyecto B-MINCOME: experiencias significativas desde la Acción Comunitaria

<i>Lidia Callejo González, Teresa Fernández Moreno y Mireia Albors González</i>	43
---	----

Narrativa, trabajo comunitario y servicios sociales integradores. Una propuesta de cambio. En recuerdo y homenaje a Marco Marchioni

<i>M^a Luisa Blanco Roca</i>	61
--	----

PANEL 2. TRABAJO SOCIAL Y HERRAMIENTAS PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL75

Herramienta de triaje para atención integrada entre servicios sociales y de empleo

<i>Fco. Javier De Miguel Marqués</i>	77
--	----

Planificación y evaluación integral de procesos de intervención social

<i>Nestor Sangroniz, Itxaso Urcelay, Aitziber Quintana, Gaizko Cirión y Carlos Arguilea</i>	97
---	----

Modelo de mejora político-social de protocolos de atención a las víctimas de violencia de género basado en la persona

<i>Vanesa Zorrilla-Muñoz, Irene de Lamo Velado y Patricia Nieto Rojas</i>	129
---	-----

Hacia una identificación sistemática de personas con necesidades sociales complejas: un estudio piloto sobre el uso de la matriz de autosuficiencia

<i>Marta Ballester Santiago, Xavier Delgado Alonso, Francisco Hernández y Torres, Meritxell Benedí</i>	147
--	-----

Aportaciones de las teorías feministas al Trabajo Social

<i>Núria Fustier</i>	163
----------------------------	-----

Aportaciones del Trabajo Social a los Servicios Sociales: análisis comparativo de instrumentos para la sistematización del diagnóstico social

<i>Núria Fustier</i>	175
----------------------------	-----

Análisis bibliométrico de la investigación sobre Servicios Sociales en la Web Of Science

<i>Fernando Relinque-Medina, Manuela A. Fernández-Borrero, Octavio Vázquez-Aguado y Rocío Muñoz-Moreno</i>	201
--	-----

Apuntes para definir una estrategia de investigación e innovación en los Servicios Sociales andaluces

<i>Fernando Relinque Medina, Rocío Muñoz Moreno, Manuela A. Fernández-Borrero y Octavio Vázquez Aguado</i>	219
--	-----

PANEL 3. MASCULINIDADES Y POLÍTICAS PÚBLICAS	237
La gestión del conocimiento en tiempos de pandemia. La experiencia del SIIS (Servicio de Información e Investigación Social)	
<i>Ainhoa Carcavilla Iburguen y Arantxa Mendieta Lasarte</i>	<i>239</i>
Programa integral de salud de los hombres: una necesidad urgente	
<i>Alexis Valenzuela Mayorga y Diego Silva Jiménez</i>	<i>247</i>
¿Influye el tipo de convivencia, incluido el régimen matrimonial, con la participación de los hombres en el cuidado y las mujeres en el mercado laboral?	
<i>Cristina Castellanos Serrano</i>	<i>259</i>
¿Y qué sucede si el clima y la cultura de la empresa es propicia a la adopción de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral?	
<i>Anabel Suso Araico.....</i>	<i>283</i>
Articulación de las variables de género, edad y diversidad funcional en el ámbito social, educativo y laboral: una situación de triple discriminación en la realidad social vasca	
<i>Nerea Azkona.....</i>	<i>293</i>
Intervención contra la violencia de género: posicionamientos y tensiones profesionales en un servicio de atención en Barcelona	
<i>Angeline Giusto-Ampuero</i>	<i>311</i>
La evaluación participativa y con perspectiva feminista al servicio de la mejora en la prestación de servicios de atención a las víctimas de violencia machista: El caso de la Diputación Foral de Gipuzkoa	
<i>Ainara Canto, Jaime García y Monika Mena.....</i>	<i>323</i>
Mujeres en situación de sin hogar en la ciudad de Barcelona	
<i>María Virginia Matulič Domandzič, Adela Boixadós y Jordi Caïs</i>	<i>339</i>
Una primera aproximación a la implementación del Marco Europeo de Igualdad en la universidad francesa	
<i>María Elisa Alonso y Beatriz Onandia Ruiz</i>	<i>355</i>
La educación superior en Brasil y la formación en trabajo social como expresión del controvertido acceso a la educación universitaria	
<i>Aline de Andrade Rodrigues y Vania Maria Manfroi</i>	<i>367</i>
La desigualdad de género en el trabajo agrario	
<i>Ana M^a Moreno Márquez.....</i>	<i>383</i>
PANEL 4. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN.....	403
Sinhogarismo femenino: presente y futuro de una experiencia de abordaje integral	
<i>Elena Sala Fernández y Roser Arcas Ferré.....</i>	<i>405</i>
Intervención con personas sin hogar desde un enfoque de Derechos Humanos / Intervention with homeless people, from a Human Rigts perspective	
<i>Rafael Arredondo Quijada, María de las Olas Palma García y Francisco Javier Jiménez Gómez</i>	<i>425</i>

La representación social del pobre a través de un recurso nocturno para personas sin hogar en Donostia <i>Martin Apalategui Fernández</i>	437
Housing first y violencia de género: una asignatura pendiente <i>Carmen Belchí García y Almudena Mateos Gil</i>	455
Características de la población sin hogar atendida en Barcelona durante la emergencia sanitaria de la Covid-19 <i>Albert Sales Campos</i>	471
Fundamentos para la reestructuración de la Asociación T4 Elkartea ante la universalización del Sistema de Servicios Sociales. Modelo Soft y Servicio Ataubizu: un nuevo paradigma relacional <i>Álvaro Ortiz de Zarate</i>	483
El programa “Daniela” de atención a mujeres en situación de trata y prostitución. Una experiencia canaria, acogedora, inclusiva e integradora <i>María Luisa Blanco Roca y María del Carmen García Fernández</i>	501
La inclusión social de las personas con adicciones- “Un proceso sociosanitario de ida y vuelta” <i>Silvia Hierro Zatón</i>	521
La no expulsión como criterio de universalización <i>Olga Rodríguez Ochoa y Ángel Estalayo Hernández</i>	541
Procedimiento para el reconocimiento de la situación de exclusión social y el acceso a los servicios y centros de red foral <i>Belén Larrion Kortabarria</i>	557
La Gobernanza TI como instrumento en la estructuración sociosanitaria de la atención (Historia Sociosanitaria Electrónica de Euskadi) <i>Alfredo Alday Jurado</i>	573
Los servicios sociales municipales ante la pandemia Covid 19 <i>Ana Isabel Lima Fernández</i>	591
KIPREST: Diseño y Desarrollo de una arquitectura tecnológica facilitadora de los recursos de apoyo para la participación inclusiva de las personas con discapacidad y/o alteraciones de salud en los servicios deportivos <i>Sheila Romero y Xabier Leizea</i>	603
El ocio como elemento de inclusión en personas con fragilidad cognitiva <i>Begoña García Zapirain, Aurora Madariaga, Amaia Mendez y Sheila Romero</i>	613
PANEL 5: EMPLEO, INCLUSIÓN Y ECONOMÍA SOCIAL	625
Jóvenes y políticas públicas de empleo: Historia de un desencuentro <i>Francisco Javier Hierro Hierro</i>	627
Activación del empleo y renta garantizada de ciudadanía: una perspectiva desde la intervención profesional del trabajo social <i>Álvaro Elices Acero</i>	649

La necesidad de preformación para el empleo en los programas de inserción socio laboral dirigidos a mujeres para el desarrollo	
<i>María Encarnación Quesada Herrera</i>	667
La brecha que no cesa. Covid-19: brecha digital y colectivos vulnerables	
<i>José Ángel Ortuño Torres</i>	683
La pandemia del Covid-19 y la radicalización de la agenda neoliberal: flexibilización, informalidad y desempleo	
<i>María Isabel Barros Bellini y Laurem Janine Pereira de Aguiar</i>	701
¿Puede ser la economía social o solidaria una herramienta de intervención social para el trabajo social?	
<i>María Encarnación Quesada Herrera</i>	713
La transferencia de conocimiento en el reconocimiento y acreditación de competencias profesionales: el caso de las empresas de inserción	
<i>María José Chisvert-Tarazona y Sonia Guillera</i>	727
Las empresas de inserción como instrumentos de inclusión sociolaboral para la población gitana. Un modelo integral, supra-empresarial y multiterritorial	
<i>Álvaro Gutiérrez Maestro</i>	739
La ejecución de la reserva de contratos de la Administración Foral: un reto de las empresas de inserción en Navarra	
<i>Xabier Berrade Castillo, Belén Gay Gota y Aída Romero De Miguel</i>	751
PANEL 6: ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICA SOCIAL PARA UNA NUEVA SOCIEDAD	765
The brazilian health system and social right: challenges and strategies for consolidation	
<i>María Isabel Barros Bellini, Rodolfo de Bellini e Soares Marcelo V. Costa</i>	767
Políticas sociales del envejecimiento: nuevas necesidades, viejas políticas	
<i>Teresa Amezcua Aguilar, Marta García Domingo, Virginia Fuentes Gutiérrez y Leticia Cano López</i>	771
La Renta Básica de ciudadanía en el contexto de cambio de ciclo de los sistemas de bienestar	
<i>Berta Lago, Paloma Bru, Manuel Basagoiti y José María Herreros</i>	793
Desigualdad regional y políticas sociales	
<i>Olga García Luque, Manuel Hernández Pedreño y Salvador Manzanera-Román</i>	813
Los modelos sociales de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla	
<i>Manuel Hernández Pedreño, Francisco Eduardo Haz Gómez, Mimón Mohamed Si Ali y José Miguel Cantón Gálvez</i>	835
Riesgo de exclusión social y políticas sociales en Aragón y Castilla y León	
<i>Salvadora Titos Gil y Elisa Esteban Carbonell</i>	855
Gasto público social en España: perspectivas para el periodo post 2020	
<i>Cristina García Nicolás</i>	869
Atención Primaria y salud mental: ¿burocracia a nivel de calle?	
<i>Roberto Giosa</i>	897

Las Políticas Autonómicas en España en el Marco Europeo de acción para la inclusión de la población gitana <i>Francisco Eduardo Haz-Gómez, Manuel Hernández Pedreño, Marta Gutiérrez y Gustavo Solorzano Pérez</i>	917
El retiro temporal remunerado a lo largo del curso vital. Valoraciones de los agentes políticos y sociales españoles <i>Alfredo Alfageme Chao</i>	937
Planes de Inclusión Social y la agenda 2030: sistematización desde la experiencia <i>Marisa Calvet Mojón y M^a Raquel Agost Felip</i>	953
Evaluación del valor total y valor añadido de las organizaciones del Tercer Sector en Euskadi <i>Mikel Barturen Nuño</i>	967
Concierto Social y cooperación administrativa-Tercer Sector <i>José Manuel Fresno</i>	987
PANEL 7. FAMILIAS, CUIDADOS E INFANCIA	1013
Diseño de una propuesta metodológica para evaluar el impacto normativo en la familia <i>Pablo Redondo Mora</i>	1015
Integrating children's values in policymaking: challenges and opportunities in a diverse society <i>Evelia Murcia Alvarez, Alice Ramos, Iva Tendais y Ricardo Borges Rodrigues</i>	1029
Análisis empírico multinivel del acceso a hogares comunitarios de bienestar familiar y centros de desarrollo integral en Colombia <i>Rosaura Arrieta-Flórez</i>	1045
Impacto de la universalización de la educación de 0 a 3 años en España <i>Cristina Castellanos-Serrano y Ana Carolina Perondi</i>	1065
¿Empezando con mal pie? Primeros resultados sobre las desigualdades en el acceso a servicios a la temprana infancia en Barcelona y Cataluña <i>David Palomera Zaidel</i>	1085
El Fondo 0-16: 5 años de compromiso local con los derechos de la infancia en situación de pobreza <i>Miryam Navarro Rupérez y Laia Pineda Rüegg</i>	1109
Deportes en positivo. Una propuesta para la promoción del desarrollo positivo de niños, niñas y adolescentes a través de actividades comunicativas <i>Victoria Hidalgo, Sofía Baena y Alfredo Oliva</i>	1129
Lactancia materna e incorporación laboral de la madre como factores protectores para el desarrollo infantil. reflexiones para el diseño del sistema de permisos parentales <i>Cristina Castellanos-Serrano y Carlamarina Rodríguez Pereira</i>	1141
Desarrollo de la paternidad positiva en contextos comunitarios: experiencias en la atención integral con familias extensas y entornos rurales <i>Carolina Díaz Pérez, Francisco Cañizares Aguirre y Miguel Ángel Fonfría Ramos</i>	1167

Programa Afecto. Apoyo a las familias en la escuela, cambios, transiciones y oportunidades	
<i>Francisco Cañizares Aguirre, Carolina Díaz Pérez y Miguel Ángel Fonfría Ramos</i>	1181
Algunas aportaciones para el desarrollo de un modelo de interacción socioeducativa y psicosocial en el ámbito local. Apuntes sobre el asesoramiento técnico a las personas profesionales-programa Hurbildu	
<i>Jesús Otaño Maiza</i>	1197
PANEL 8: DIVERSIDAD Y MIGRACIONES	1215
La diversidad en la inclusión educativa en el entorno rural de Guadalajara. El caso de la Comarca de Mondéjar	
<i>Milko Álvaro Roldan</i>	1217
Los tutores voluntarios en Italia como nuevos <i>street level bureaucrats</i> en la construcción de las políticas de integración de los menores no acompañados	
<i>Lluís Francesc Peris Cancio</i>	1227
Perfiles gerontomigratorios. De la España de retiro a una realidad más diversa	
<i>Rafael Durán</i>	1243
Las (mal) llamadas segundas generaciones: ¿un reto que abordar desde las políticas sociales?	
<i>Maddalen Epelde Juaristi, Oier Ochoa de Aspuru Gulin, Iraide Fernández Aragón y Julia Shershneva</i>	1261
El impacto de la migración europea de retiro sobre los servicios sociales. El uso diferencial de los recursos asistenciales	
<i>Rafael Martínez Cassinello</i>	1273
Políticas públicas, migraciones fronterizas y derechos sociales: impactos de los procesos de implementación	
<i>Vera maría Ribeiro Nogueira, Helenara Silveira Fagundes e Ineiva Terezinha Kreutz</i>	1285
Análisis de la convivencia intercultural: Un estudio etnográfico	
<i>Javier Ferrer-Aracil, Víctor M. Giménez-Bertomeu y Elena M. Cortés-Florín</i>	1303
La minoría étnica gitana en Europa ampliada	
<i>Almudena Macías León</i>	1315
Derechos humanos, agencias de igualdad y políticas públicas: entre los “techos de cristal” y los “suelos pegajosos”	
<i>Ayala Maqueda Aldasoro e Izaskun Sáez de la Fuente Aldama</i>	1327
Brechas y retos para una cultura participativa en NNA: un análisis desde el Trabajo Social con enfoque de género	
<i>Sofía Montenegro Leza y Esther Raya Díez</i>	1343
Reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como garantía de su integración	
<i>Susana Cuesta Manjón</i>	1359

PANEL 9: GLOBALIZACIÓN Y ESTADOS DE BIENESTAR EMERGENTES	1373
Política social neoliberal: las mediaciones teóricas de la reforma universitaria brasileña de la primera década del 2000	
<i>Clara Martins do Nascimento y Cristiane Luíza Sabino de Souza</i>	<i>1375</i>
Las implicaciones de la gestión de la política de asistencia social para los pequeños municipios	
<i>Eliane Christine Santos de Campos, Ana Claudia Vieira Martins, Silvio Aparecido Redon y Tihara Keli Maciel Siqueira Mantovani</i>	<i>1393</i>
La política de asistencia social en Brasil en el periodo de 2017 a 2019	
<i>Jeane Andréia Ferraz Silva, Andréa Monteiro Dalton, Naara de Lima Campos y Salyanna de Souza Silva</i>	<i>1413</i>
Nuevas intenciones: la política asistencial bajo el “gobierno multicolor” en Uruguay	
<i>Ximena Baráibar Ribero</i>	<i>1425</i>
Desafíos y retos del programa de desarrollo con enfoque territorial, como estrategia para la construcción de la paz en la subregión de los Montes de María, en el parque colombiano	
<i>Amaranto Daniels Puello y Kenia Victoria Cogollo</i>	<i>1443</i>
Configuraciones territoriales en el área metropolitana de Córdoba, Argentina: políticas de extractivismo, fragmentación territorial y control del conflicto	
<i>Paula Reinoso, María Paula Ávila Castro</i>	<i>1457</i>
“Un ajuste justo” o un estado solvente para el capitalismo	
<i>Simone Sobral Sampaio y Robson de Oliveira</i>	<i>1473</i>
PANEL 10: GOBERNANZA, INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LOS SERVICIOS SOCIALES	1483
El <i>compliance</i> como instrumento de monitoreo de control de la administración pública	
<i>Antonio Pereira da Silva, Saulo Fabiano Amâncio Vieira, Valdir Anhucci y Vera Lucia Tieko Suguihiro</i>	<i>1485</i>
Gobernanza colaborativa en el marco del plan de inclusión social de Gipuzkoa Elkar-Ekin 2016-2020	
<i>Belén Larrion Kortabarria</i>	<i>1497</i>
Análisis de los procesos de gobernanza y coordinación entre los servicios sociales y servicios de empleo municipales. Estudio de dos casos: Ayuntamiento de Coslada y Ayuntamiento de Rivas- Vaciamadrid	
<i>María José García Solana, Teresa Zurita Ramón y Pilar Mairal Medina</i>	<i>1513</i>
Investigación Acción Participación en pobreza energética: proyecto de acción comunitaria en vivienda social	
<i>María Elena Escribano Alonso y Pedro José Cabrera Cabrera</i>	<i>1527</i>
Un ejemplo de participación y gestión compartida a través de las comisiones de actividades: la participación social de las personas mayores como elemento clave de las políticas municipales	
<i>Raquel Villarreal Rodríguez</i>	<i>1551</i>

PANEL 11: POBREZA, GARANTÍA DE INGRESOS Y REDISTRIBUCIÓN	1567
La introducción de medidas nacionales de ingresos mínimos en Italia: reddito di inclusione e reddito di cittadinanza	
<i>Lluís Francesc Peris Cancio</i>	<i>1569</i>
Contrasting poverty through inclusive governance: the local implementation of the national minimum income scheme in Italy	
<i>Alessandra Perneti, Stella Volturo y Orlando De Gregorio</i>	<i>1587</i>
La discapacidad en la cesión parcial del IRPF: Diferencias autonómicas de su aplicación	
<i>Bárbara Romojaro Alonso y Cristina García Nicolás</i>	<i>1599</i>
Garantía del derecho a la alimentación saludable: grado de aplicación de los criterios del “modelo colaborativo para garantizar el derecho a la alimentación adecuada” en las iniciativas desarrolladas en la ciudad de Barcelona	
<i>Elena Carrillo-Álvarez, Marta Gargallo Verdugo, Patrici Hernandez Claret</i>	<i>1619</i>
Construyendo posicionamiento común en el marco de la protección al derecho a la alimentación	
<i>Maria del Mar Ortiz Pérez</i>	<i>1631</i>
PANEL 12: TRANSICIONES VITALES.....	1647
El acompañamiento social a las personas jóvenes (18-23 años) en su proceso de autonomía, emancipación y tránsito a la vida adulta en el servicio de atención diurna Zabalbideak	
<i>Alberto Díaz López, Esther Morales Fernández, Luis Alberto Serrano Hernández, Olatz Vélez Elortegui, María José Moya Gómez y Jesús Vázquez Aguado</i>	<i>1649</i>
Beneficios de la participación social y la movilización en el proceso de envejecimiento: una aproximación psicosocial	
<i>Julio Rodríguez-Suárez y Lorena Morán-Neches</i>	<i>1671</i>
Amigabilidad: participación como ejercicio de ciudadanía activa	
<i>Elena del Barrio, Nerea Almazán y Ainara Tomasena</i>	<i>1685</i>
Inklusib -Belaunaldi Inklusiboak: favoreciendo la inclusión de las personas mayores desde la comunidad	
<i>Ainara Tomasena, Nerea Etxaniz y Elena Del Barrio</i>	<i>1695</i>
ETXEAN BIZI: proyecto para la integración de apoyos y servicios en el domicilio, dirigido a personas en situación de dependencia que desean seguir viviendo en casa	
<i>Nerea Etxaniz, Daniel Prieto, Álvaro García Soler, Maider Azurmendi y Mayte Sancho</i>	<i>1709</i>
Relaciones intergeneracionales: herramienta de participación y promoción del envejecimiento	
<i>Juana Pérez Villar y Trinidad Ortega Epósito</i>	<i>1727</i>
Las relaciones de confianza como potenciadoras de la participación social y de la disminución del riesgo de aislamiento: el proyecto Bizi-Bete	
<i>M^a del Pilar Castro Blanco</i>	<i>1741</i>

PANEL 13: DISCAPACIDAD	1753
Diagnóstico de las situaciones sociales, educativas y laborales vividas por mujeres jóvenes con discapacidad en euskadi	
<i>Nerea Azkona.....</i>	<i>1755</i>
Programa Gogoratu. Aprendiendo con personas con discapacidad intelectual	
<i>Diana Cabezas Gómez, Mirko Gerolin Pelucchi, Ainara Canto Combarro, Irama Vidorreta Gutiérrez.</i>	<i>1773</i>
La excelencia académica de mujeres con discapacidad visual: estudio de casos comparados entre España y Costa Rica	
<i>Rosa María Díaz Jiménez, Marcela Ramírez Morera y María Dolores Yerga Míguez.</i>	<i>1787</i>
Oportunidades de crecimiento de ida y vuelta desde la universidad inclusiva: Programa de Formación para el Empleo y la Vida Autónoma de personas con Discapacidad Intelectual (FEVIDA)	
<i>Rosa María Díaz Jiménez, Teresa Terrón Caro e Inmaculada Sánchez Márquez</i>	<i>1803</i>
La esterilización forzada en mujeres con discapacidad: un abordaje paradigmático	
<i>María de las Mercedes Serrato Calero, María Dolores Yerga Míguez y Antonia Corona Aguilar.</i>	<i>1819</i>
La atención y el cuidado de la sexualidad como clave de inclusión de hombres y mujeres con discapacidad	
<i>Inma Ruiz de Lezana Marañón.....</i>	<i>1829</i>
Discapacidad, estigma social e inclusión laboral: impacto potencial del marketing social para resolver la solución	
<i>Marco Antonio Cruz Morato y Carmen Dueñas Zambrana.....</i>	<i>1841</i>
PANEL 14: DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA.....	1853
Administración electrónica y personas mayores: retos metodológicos para el estudio de la exclusión digital entre la población mayor de edad	
<i>Francisco Eduardo Haz-Gómez y Salvador Manzanera-Román.....</i>	<i>1855</i>
La comunicación política en Twitter sobre los Servicios Sociales en España	
<i>Alfonso Chaves-Montero.....</i>	<i>1869</i>
CARE2U: guía para la transformación tecnológica de los servicios asistenciales basados en la atención centrada en la persona	
<i>Nerea Dorronsoro Murgiondo, Maitane Garcia-López y Alfredo Alday Jurado</i>	<i>1879</i>
Sensores de análisis de actividad domiciliaria para ampliar la sensación de cuidados	
<i>Nerea Dorronsoro Murgiondo, Alfredo Alday Jurado y Javier Montero Martínez</i>	<i>1891</i>
Twitter, servicios sociales y participación social. Análisis del discurso político e interacciones ciudadanas	
<i>Alfonso Chaves-Montero.....</i>	<i>1907</i>



La intervención familiar en clave de innovación: ÍNSULA

Ruth Vallina Pascual, Rosario Artamendi Franco, Adalys Vázquez Paredes, Ignacio

Álvarez de Celis 1917





INTRODUCCIÓN

Fernando Fantova¹

Los días 15, 16 y 17 de marzo de 2021 tuvo lugar en Bilbao el octavo congreso de la Red Española de Política Social, organizado conjuntamente por la Universidad del País Vasco y la Universidad de Deusto, con la colaboración del Centro de Estudios SIIS, de la Fundación Eguía Careaga y en el marco de Espanet, la Red Europea para el Análisis de las Políticas Sociales. El encuentro que no habíamos podido realizar en julio de 2020 por la situación de pandemia, aunque modificado en sus características por la misma razón, se llevó a cabo casi un año después, con motivación y ánimo redobrados.

La Red Española de Política Social pretende ser comunidad de práctica y conocimiento de diversos agentes relevantes en la construcción, implementación y evaluación de estrategias públicas para la protección y promoción del bienestar de la ciudadanía en nuestro entorno, siendo sus congresos (en Oviedo, Madrid, Pamplona, Alcalá de Henares, Barcelona, Sevilla, Zaragoza y, el último hasta la fecha, Bilbao) la cita principal de encuentro y avance en ese empeño.

Nos reunimos bajo el lema “Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad” y con cuatro preguntas que queremos seguir haciéndonos tras el congreso: ¿Qué sabemos que funciona con suficiente base de evidencia? ¿A qué valores compartidos no vamos a renunciar? ¿Qué consensos conceptuales consideramos logrados? ¿Qué desafíos prioritarios nos han de ocupar? Nos importaba y nos importa tanto reconocer los consensos como identificar los retos.

Hablamos, en primer lugar, de cuidar la vida porque, posiblemente, antes que el bienestar, es la propia sostenibilidad de la vida en los territorios la que está en cuestión. Sostenibilidad ambiental, por el carácter ecodependiente de los seres humanos y sostenibilidad relacional por su radical interdependencia. La política social, las políticas sociales deben mirar de frente al reto de organizar la manera o las maneras de vivir y cuidarnos en el territorio.

En segundo lugar, entendemos que garantizar la inclusión social de todas las personas debe seguir siendo el gran objetivo estratégico e hilo conductor de la política social y de la garantía de los derechos sociales, máxime cuando arrecian viejos y nuevos mecanismos de exclusión social. Nuestra Red debe seguir analizando de forma precisa y minuciosa todo lo relacionado con la cuantía y los retornos de la inversión social, con su universalidad y personalización y con las cuestiones de la predistribución y la redistribución de los recursos y capacidades en la población.

Por último, nos ocupa y preocupa la convivencia en diversidad. Las propias políticas sociales, frecuentemente gracias a su éxito, han contribuido a generar nuevas y mayores complejidades, segmentaciones y diversidades en el seno de la ciudadanía y se ven sometidas al desafío de reformular, llenar de contenido y legitimar los contratos sociales

¹ Fernando Fantova, Consultor social

a escala macro y micro y en la diversidad de género, generacional, funcional y cultural, construyendo lo común, reinventando la comunidad, combatiendo la discriminación.

Creemos que el congreso de Bilbao ha representado un paso más en la configuración de la Red Española de Política Social como un ecosistema plural de agentes en el que están presentes el ámbito académico, los agentes políticos, los colectivos profesionales, las administraciones públicas, los centros de investigación, el tercer sector, las plataformas de innovación, los movimientos sociales y la ciudadanía en general. Entendemos que los textos que se presentan a continuación suponen una nueva cota tanto en el rigor como en la relevancia de nuestros debates y hallazgos, de nuestras propuestas y aportaciones para el conjunto de la política social y para sus diferentes ramas, ejes o ámbitos.

La pandemia y sus consecuencias de toda índole han representado y representan, sin duda, un clima emocional, un reto intelectual y un acicate moral para la realización del congreso y, ahora, para aplicarnos, con más energía, rigor y compromiso, a la tarea de analizar, repensar, evaluar, impulsar y articular políticas sociales que contribuyan decisivamente en los procesos de reconstrucción social que nos convocan. Dando las gracias a todas las personas que han contribuido a su preparación, publicamos con ilusión este libro de actas como inspiración y apoyo para ese trabajo compartido, hasta nuestro siguiente congreso, en Baleares, en 2023.

PANEL 1: INTERVENCIÓN COMUNITARIA



Con-Moviéndonos para cambiar las cosas. Una propuesta de intervención comunitaria desde la defensa de los Derechos Humanos

Luis Francisco Rodríguez Pradas²

RESUMEN

Cáritas Diocesana de Huesca apuesta por un modelo de intervención comunitaria que enfatice la importancia de los instrumentos utilizados para la dinamización e intervención en las diferentes comunidades. Con esa vocación surge la campaña *Con-moviéndonos para cambiar las cosas. Nadie sin Hogar* como proceso de reflexión-acción sobre la realidad de la vivienda y las personas en situación de sin hogar en la diócesis de Huesca, que tiene por objetivo fundamental promover respuestas comunitarias ante vulneraciones de derechos.

El desarrollo de esta herramienta pone en valor la necesidad de implementar instrumentos que favorezcan el acompañamiento de procesos comunitarios orientados al compromiso, que pongan el foco en la realidad más vulnerable con una clara voluntad de transformación social. En este sentido, la creación de tejido social y el empoderamiento de las redes comunitarias son objetivos operativos que la campaña busca desarrollar.

A nivel metodológico se ha apostado por la Investigación-Acción Participativa basada en una dinámica de trabajo en pequeños grupos, potenciando en ellos la participación de personas que ven vulnerado su derecho a la vivienda. El proceso ha favorecido la promoción de espacios de encuentro con el objetivo de establecer vínculos entre las personas participantes y fortalecer el sentimiento comunitario.

El resultado de la campaña ha sido un proceso de intervención comunitaria rico en compromiso y participación que ha permitido profundizar en la concepción del derecho humano a la vivienda al tiempo que se fortalecían los vínculos sociales en el seno de las comunidades. También ha posibilitado la aparición de acciones a futuro que sientan las bases de un potencial cambio.

Palabras clave: intervención comunitaria, campaña, derechos humanos, vivienda, proceso comunitario, participación.

1. Una herramienta para la intervención comunitaria

Como resultado del limitado impacto de las intervenciones individualizadas a la hora de dar respuesta de manera efectiva a problemáticas de índole social, se ha destapado en la última década un interés creciente por métodos y prácticas de corte comunitario (Pastor et al., 2019). En Cáritas Diocesana de Huesca, este interés ha figurado en su componente identitaria desde su génesis, si bien es cierto que en las últimas décadas se ha producido un significativo debilitamiento del enfoque comunitario en detrimento de un refuerzo de la tendencia a la individualización de la atención, perdiendo en parte la perspectiva que permite poner en marcha estrategias de intervención más amplias y consensuadas (Red de profesionales y entidades de intervención comunitaria, 2020).

Ante esta urgencia detectada en Cáritas Diocesana de Huesca por fortalecer la dimensión comunitaria de nuestra acción, la reflexión conduce a poner en valor la

² Luis Francisco Rodríguez Pradas - Cáritas Diocesana de Huesca

necesidad de implementar instrumentos accesibles y participativos que favorezcan el acompañamiento de procesos comunitarios orientados al compromiso. A ello se suma la necesidad de establecer estrategias y enfoques que posibiliten recuperar la legitimidad de la comunidad como ámbito para la acción colectiva, y con capacidad para la consolidación de vínculos entre actores sociales (López, 2013), retos ante los cuales el Trabajo Social Comunitario gana una importancia mayúscula.

En Cáritas son conceptos fundamentales la animación a la comunidad, la acogida y el acompañamiento de las personas, la participación, la denuncia, la sensibilización y la transformación de la realidad. Quizás en este punto resulte conveniente traducir lo que en Cáritas se entiende por animación comunitaria. Para nuestra entidad se trata de la acción por la que como comunidad nos ponemos en marcha uniéndonos para mejorar las cosas, nos movemos para construir una sociedad distinta. Animar, dar alma, llenar de vida, revitalizar, levantar, movilizar, motivar, conmover a la comunidad, a nuestra gente, a todas y todos, invitar, contar con otros para hacer, despertar las fuerzas uniéndonos para cambiar la realidad... acogiendo, saliendo al encuentro, haciendo camino en equipo, descubriendo y denunciando lo que no está bien, mejorándolo y cambiándolo. (Cáritas Española, 2017). Destinataria de esa acción animadora es la comunidad cristiana a la que Cáritas pertenece y el entorno social en que dicha comunidad se desenvuelve. El servicio de animación de Cáritas, se dirige, fundamentalmente, a esta comunidad, de manera que puedan situarse responsablemente frente al mundo de la pobreza y la marginación. Pero también Cáritas está llamada a desarrollar su función de animación en la sociedad, contribuyendo a impulsar la solidaridad y la construcción de un orden social nuevo, desde los que puedan afrontarse adecuadamente los retos actuales que plantea la pobreza y la marginación (Corintios XIII, 1995).

Trasladando esta visión propia de como la entidad entiende la intervención comunitaria a un enfoque científico, como profesionales del Trabajo Social Comunitario en Cáritas abogamos por un trabajo que aborde la transformación de situaciones colectivas mediante la organización y la acción asociativa (Barbero y Cortés, 2005). El Trabajo Social Comunitario, así entendido, es mucho más que realizar actividades fuera de los despachos, mucho más que hacer reuniones grupales. Se trata de un posicionamiento ético-político que nos implica a las profesionales, a las organizaciones y a la sociedad (Aguilar Idáñez, 2020). Un posicionamiento ético cuyos valores se encuentran tanto en la capacidad de generación de cambios y mejoras sociales como en las formas de trabajo e interacción humana que preconiza, y que se justifica en tanto que motor de transformación, de cambio tangible hacia territorios y comunidades planteando estos cambios a partir de procesos de protagonismo colectivo, de ciudadanía activa con capacidad relacional y constructiva (Gomá, 2007).

Es en este marco contextual en el que se ubica la necesidad de plantear herramientas concretas que favorezcan procesos de intervención comunitaria, como instrumentos formuladores de una práctica necesaria para producir y distribuir bienestar, entendida como una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (Subirats, 2016). Y desde este posicionamiento ético y práctico, desde esta necesidad de implementar herramientas concretas, los derechos humanos aparecen como fundamental motor de arranque que impulse el proceso.

La mirada de Derechos Humanos de Cáritas se ubica en un contexto muy claro, el de la pobreza y la exclusión, ámbito preferencial de la acción de Cáritas. Es necesario comenzar observando lo que pasa a nuestro alrededor y analizarlo con una mirada lo más amplia y global posible conscientes de que todo está conectado. Una mirada que combina y une los factores, las causas de la pobreza y la exclusión con las vulneraciones de Derechos Humanos y con su defensa; una mirada que se basa en la dignidad de las personas por encima de cualquier cosa. Y ante la realidad que observa, Cáritas, como acción social de la comunidad cristiana, se siente llamada a su misión: promover el desarrollo integral de las personas y los pueblos, especialmente de los más pobres y excluidos, teniendo como fin último contribuir a erradicar las situaciones de pobreza y exclusión en el mundo para que cualquier persona, esté donde esté, pueda vivir en plena dignidad (Cáritas Española, 2015). Esta mirada de derechos se une así pues a los principios y valores que desde sus orígenes han definido la dimensión ética del Trabajo Social (Rodríguez, 2017), constituyendo un oportuno y consecuente eje sobre el que pivotar un proceso de acompañamiento comunitario.

2. Un método para con-movernos

Desde Cáritas se apuesta por una sociedad del bien común, una sociedad acogedora e inclusiva que pone a las personas en el centro y que se compromete con el ejercicio de sus derechos, que ve las potencialidades y fortalezas de las personas y no sólo sus carencias, que pone en valor a las personas y su dignidad por el simple hecho de serlo. En coherencia con esta misión, el proceso de acción comunitaria que marca esta herramienta debe apostar por una metodología que promocióne la participación efectiva de las personas afectadas en la definición y en la solución mediante la acción social organizada, contando con las limitaciones propias de ser desarrollada en un ámbito experimental con escasos recursos técnicos y temporales.

En este contexto se apuesta por la Revisión de Vida, una metodología propia de los movimientos obreros de acción católica que bebe teóricamente del enfoque y postulados de la Investigación Acción Participativa (Bacher, 2017). Esta herramienta que se presenta en esta contribución no puede considerarse en sí misma una Investigación Acción Participativa por evidentes limitaciones metodológicas y de recursos humanos y temporales para su desarrollo, pero se considera relevante su alusión teórica para enfatizar el hecho de que las personas afectadas por los problemas sociales son parte fundamental de la solución de estos mismos desde la participación activa y protagonista tanto en la reflexión como en la acción. Para el Trabajo Social esta participación activa es tanto una necesidad ética (principio de autonomía), como metodológica (permitirá mejorar los diagnósticos, las propuestas y la intervención, en definitiva). Pero en el Trabajo Comunitario, la participación es un elemento fundamental (Marchioni, 1999) de tal suerte que sin participación no se podría hablar de Trabajo Comunitario.

La Revisión de Vida se configura como un proceso metodológico unitario con tres etapas bien diferenciadas (Ver, Juzgar y Actuar) que se constituyen como momentos de una secuencia que actúa como eje vertebrador y donde cada etapa tiene su lugar y sentido peculiar (Crespo, 1991).

Esta metodología es investigación porque con base y rigor científicos posibilita un proceso de estudio de la realidad o de ciertos aspectos de esta. Es acción porque se

orienta a la resolución de problemas específicos. Y es participativa porque la investigación y la ciencia se ponen al servicio de la colectividad intentando ayudarla a resolver sus problemas y necesidades. Los problemas que conviene investigar siguiendo un procedimiento científico de planificación, ejecución y valoración son definidos, analizados y resueltos por la propia comunidad con ayuda del profesional.

Si bien se ha optado por la Revisión de Vida como patrimonio pedagógico y metodológico de la Iglesia para el acompañamiento comunitario, se ve necesario diseñar dinámicas accesibles y adaptadas a la variedad de personas a quienes va dirigida, y que recorran todo el itinerario. Es por ello por lo que la campaña apuesta por materializarse en un instrumento concreto, a modo de proceso de dinámicas, que guiará a las participantes durante el desarrollo de la misma. Se plantea entonces un itinerario guiado que favorezca la participación efectiva dentro de unos límites humanos y temporales determinados previamente por la estructura que anima el proceso. Aquí radica la principal limitación metodológica de la campaña, que al marcar un rumbo y unas etapas de desarrollo constriñe las posibilidades del proceso comunitario al tiempo que facilita la orientación de quienes en él participan, aumentando las posibilidades de que se experimenten resultados a corto-medio plazo.

La campaña nace con vocación de proceso a pesar de que sus limitaciones metodológicas la puedan situar como experiencia simbólica o píldora de enfoque comunitario. El objetivo de esta decisión de diseño nace irremediamente de las limitaciones anteriormente mencionadas, pero intenta superarlas posibilitando un entorno guiado de abordaje con perspectiva comunitaria, en el que las personas que de ella participan puedan experimentar las bondades de la práctica comunitaria e intuir su enorme potencial con resultados que, aunque limitados metodológicamente, marcan un compromiso y un camino a seguir.

Para el impulso y desarrollo de todo el proceso se constituye al inicio del mismo un equipo motor³ que dinamiza la campaña. Este equipo está constituido inicialmente por profesionales técnicos de intervención comunitaria, sensibilización y acción social, los cuales son los responsables de animar el proceso y actuar como facilitadores de cada una de las etapas tanto en las dinámicas de grupos como en los encuentros comunitarios. Este grupo motor guía el proceso al tiempo que participa de él.

3. Con-moviéndonos para cambiar las cosas. Nadie sin Hogar

La campaña *Con-moviéndonos para cambiar las cosas. Nadie sin Hogar* nace por primera vez en Cáritas Diocesana de Huesca a mediados de 2018 como instrumento necesario para el fortalecimiento de la dimensión comunitaria de la acción de la entidad. En su génesis se plantea como un proceso de reflexión y acción sobre la realidad de la vivienda y las personas sin hogar en la diócesis de Huesca mediante el cual se busca afianzar y promover el ser comunidad. A este proceso de intervención comunitaria están invitadas

³ El equipo motor se constituye inicialmente con cuatro personas técnicas de Cáritas Diocesana de Huesca, tres profesionales de Trabajo Social y una técnica de Comunicación y Sensibilización. Este equipo desarrolla funciones de diseño del proceso, preparación de actividades y eventos comunitarios, elaboración de materiales y estrategia comunicativa.

todas las personas que participan directa e indirectamente de la acción caritativo-social de la Iglesia y entre ellas especialmente las personas beneficiarias de los proyectos de acompañamiento, las personas voluntarias de los mismos y las comunidades parroquiales.

La campaña lleva por título y lema visible el propio del documento de trabajo nº 5 publicado por Cáritas Española y diseñado con el objetivo de reflexionar sobre la manera en la que hoy estamos acompañando y siendo acompañados para construir comunidad (Cáritas Española, 2017). Se busca acompañar un proceso de *conmoción colectiva* orientado al cambio y al compromiso comunitario y para ello, se decide colectivamente partir de una vulneración de derechos humanos que se esté produciendo en el seno de la comunidad. Es por ello que se elige la realidad de la vivienda y las personas sin hogar como eje sobre el que pivotará el desarrollo de la campaña, aportando así al título de la misma el lema que en los últimos años lleva utilizando Cáritas Española para abordar sus campañas contra el sinhogarismo.

El objetivo general de la campaña promueve la corresponsabilidad ante la injusticia y la realidad sufrida de muchas personas con el objetivo de suscitar en la comunidad cristiana de Huesca un *estado de misericordia* ante el fenómeno de la vivienda y las personas sin hogar, desde un compromiso comunitario que observa la realidad para actuar en ella con una clara orientación hacia el bien común. Como se ha anticipado previamente, este proyecto de intervención comunitaria surge como respuesta a dos cuestiones que en los últimos años habían suscitado una especial preocupación en la entidad.

Por un lado, la experiencia a lo largo de todo el itinerario de acompañamiento a la persona había permitido detectar como la vivienda era vector clave que condicionaba de manera determinante los procesos de exclusión social. La falta de una vivienda digna, segura y asequible pone en riesgo mucho más que la cobertura de las necesidades básicas de la persona. Una vivienda nos proporciona buena parte de nuestra identidad social y psicológica, configurando mejor que nada nuestro lugar en el mundo. Por ello resulta vital incidir en esta realidad si queremos plantearnos el acompañamiento integral a la persona.

Por otro lado, desde Cáritas Diocesana de Huesca se es consciente de la necesidad de seguir construyendo comunidades inclusivas que ayuden a fortalecer los vínculos sociales generando una instancia ética que nos lleve a hacernos cargo de la fragilidad del otro (Cáritas Española, 2013). Como entidad social, Cáritas asume su papel como sujeto de responsabilidades ante la vulneración de derechos humanos en la comunidad y es desde ahí desde donde surge la necesidad de acompañar procesos comunitarios orientados al compromiso.

3.1. ¿Por qué la vivienda?

La vivienda es una necesidad social básica sobre la que se asientan la mayoría de procesos sociales que hacen que cualquier persona pueda vivir con dignidad. Es un derecho humano recogido en todas las declaraciones internacionales al tiempo que se considera una mercancía, un bien de especulación y el primer negocio legal a nivel mundial, favoreciendo de esta forma la exclusión de muchas personas y poniendo en riesgo mucho más que la cobertura de sus necesidades básicas.

Ante esta realidad, que expulsa a muchas personas del ejercicio efectivo de sus derechos más básicos generando consecuencias en muchas ocasiones dramáticas en sus vidas, desde Cáritas Diocesana de Huesca nos hacemos cargo de la situación desde un posicionamiento muy claro que tiene en cuenta los siguientes puntos:

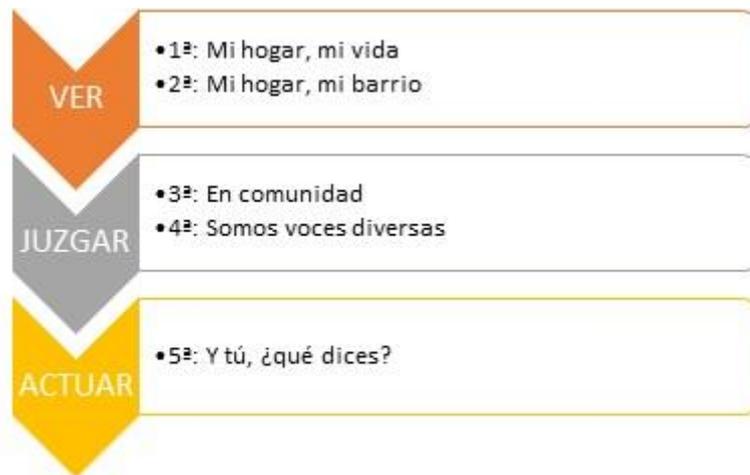
- Todo ser humano es irrepetible, y tiene derecho a vivir en dignidad y a acceder a los derechos humanos (en igualdad de condiciones y provistos de las herramientas suficientes) que las diferentes legislaciones internacionales, nacionales, autonómicas y locales reflejan en sus normas.
- Las asociaciones, sindicatos, entidades sociales, organizaciones, etc., hemos de incidir ante las administraciones públicas en la necesidad de garantizar el acceso y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, en especial los de aquellas que mayor exclusión sufren, las personas en situación de sin hogar.
- Nos encontramos inmersos en un modelo socioeconómico que excluye a las personas más vulnerables y que genera desigualdad, que debemos cuestionar y ante el que generar debates que nos permitan avanzar realmente hacia un Estado del Bienestar y del Bien Común.
- Es fundamental la visibilidad de las personas en situación de sin hogar, de ahí que sean tan importantes las acciones de sensibilización y la información a toda la sociedad. El vínculo y el cambio surgen desde el interés y el acercamiento, y no pueden existir sin la visibilidad y el reconocimiento de la realidad de las personas sin hogar.
- Las personas en situación de sin hogar ven negado en muchas ocasiones el ejercicio de su ciudadanía, y son privadas del acceso a muchos de sus derechos básicos (asistencia sanitaria, vivienda, protección social, empadronamiento, participación vecinal, procesos electorales, etc.). Por ello son imprescindibles políticas públicas comprometidas que pongan a las personas en el centro, favoreciendo el ejercicio de sus derechos.
- Cuando hablamos de hogar, nos referimos a lo que ya venimos afirmando en las Campañas de Personas Sin Hogar desde hace varios años: “Vivir sin hogar es mucho más que estar sin techo”. “Nadie sin hogar” quiere decir: nadie sin acceso a derechos humanos, nadie sin red, nadie sin afecto, nadie sin dignidad...

4. Desarrollo y principales resultados

Tras un proceso inicial de génesis fruto del análisis de la realidad social realizado en los espacios de participación de la entidad y en los proyectos de acompañamiento, la campaña se desarrolla siguiendo un itinerario en el que aparecen marcados cinco hitos bien diferenciados. Para cada uno de ellos se diseña una dinámica sencilla orientada al trabajo en pequeños grupos que permita la accesibilidad al proceso y permita ir afianzando los pasos. Como herramienta con clara vocación al fomento del compromiso social en las comunidades, la campaña no pretende cerrarse en falso tras el transcurso de las etapas que marcan el itinerario, sino que tiene la pretensión de que las acciones identificadas perduren en el tiempo y se vayan consolidando de forma autónoma.

A continuación, se detallan pormenorizadamente las principales características de las dinámicas a modo de etapas que marcan el desarrollo de la campaña:

Figura 1. Desarrollo de etapas y dinámicas propuestas durante la campaña en relación con la metodología planteada.



Fuente: Elaboración propia.

4.1. Primera dinámica: Mi hogar, mi vida

Se trata de un punto de arranque diseñado para ser desarrollado en pequeños grupos, principalmente las comunidades parroquiales y los grupos de personas participantes en los proyectos de acompañamiento. El objetivo es presentar la campaña como herramienta de acción comunitaria e introducir la vivienda como elemento central de la misma. Para ello partimos de la experiencia de cada participante, construyendo nuestro hogar a partir de los elementos fundamentales que lo hacen digno. Pensar en nuestro hogar y su vivencia conmueve, y nos empieza a hacer conscientes de que vivimos situaciones que tienen en la vivienda el común denominador de la injusticia y la vulneración de derechos.

4.2. Segunda dinámica: Mi hogar, mi barrio

Se trata de una actividad diseñada para abandonar el habitual espacio de reunión y encuentro. Salimos a la calle y analizamos el entorno que nos rodea, en el que se ubica geográficamente nuestra comunidad. Para ello recorreremos las calles de nuestros barrios en paseos espontáneos al estilo Jane Jacobs⁴ que nos permiten compartir visiones diversas de nuestra realidad más cotidiana y cercana. Con ello descubrimos que las personas sin hogar están tan cerca que en ocasiones no las vemos. Posteriormente al

⁴ El Paseo de Jane se enmarca dentro de la iniciativa Jane's Walk, que persigue homenajear a la activista y urbanista Jane Jacobs (1916-2006) realizando acciones y recorridos por ciudades de todo el mundo, para reivindicar las calles como espacio público de convivencia y encuentro. Esta iniciativa busca poner en práctica el urbanismo a pie de calle que propugnaba Jane Jacobs a través de paseos cuyo principal objetivo es el encuentro de vecinos y vecinas. En estos recorridos no sólo se atraviesan barrios y calles, sino que se propicia y provoca el diálogo entre quienes pasean poniendo en valor la propia experiencia de quienes habitan las ciudades. (La aventura de aprender, *Como hacer un paseo de Jane*; http://laaventuradeaprender.intef.es/documents/10184/64759/Guia-LADA_Como-hacer-un-paseo-de-jane)

recorrido, compartimos el resultado del paseo en un mapeo colectivo, aprovechando en varias sesiones para analizar las causas y consecuencias de la problemática que vamos detectando.

Es el primer momento de la campaña en el que varios grupos de personas provenientes de realidades y comunidades diversas se ponen en contacto, compartiendo visiones y primeros análisis, tejiendo relaciones ante una vulneración de derechos que comienza a conjugarse en primera persona.

4.3. Tercera dinámica: En comunidad

Vivir la campaña en comunidad es parte fundamental del proceso, al igual que formarnos sobre la realidad de la vivienda y las personas sin hogar. Para ello, en el ecuador de la campaña aprovechamos para que todas las personas que han participado de una manera u otra en las dinámicas anteriores se encuentren, se conozcan y compartan sus vivencias. Lo hacemos universalizando la mirada de nuestro micro análisis de la realidad, y empezando a intuir pistas que orientarán nuestro compromiso futuro.

Para ello se diseña un espacio de encuentro en el que los diferentes equipos participantes, desde sus realidades diversas compartan el mapeo realizado en la anterior actividad. Un agente externo acompaña el encuentro en clave formativa, aportando ideas que permiten extrapolar lo vivido en primera persona a un enfoque más universal. En un segundo momento del encuentro se promueve la mezcla de participantes en pequeños grupos de discusión con el objetivo de facilitar la participación de todas las personas siguiendo la técnica Philips 66 (Basagoiti y Bru, 2000). El resultado final del trabajo en los pequeños grupos se comparte al final del encuentro en una nueva sesión plenaria, fijando así un primer borrador de pistas para la acción a nivel individual, comunitario y político.

4.4. Cuarta dinámica: Somos voces diversas

Una vez que el proceso de campaña nos ha dado la posibilidad de encontrarnos, de formarnos y universalizar nuestra mirada, hemos podido detectar que la realidad de la vivienda y las personas sin hogar es compleja. Esto hace necesario tener que escuchar otras voces que nos ayuden a juzgar la problemática en base a la realidad que hemos detectado.

Se diseña una actividad nuevamente orientada al trabajo en pequeños grupos. En ella se visionan vídeos, impresiones en redes sociales y medios de comunicación que nos ofrecen diferentes puntos de vista en torno al fenómeno. Son ideas provocadoras, que invitan al posicionamiento y al debate en el grupo cuando las posturas se enfrentan. Esta discusión permite ir afinando las pistas para la acción que heredamos de la sesión anterior.

4.5. Quinta dinámica: Y tú, ¿qué dices?

Todo el proceso de conmoción compartida que se ha experimentado nos sitúa en este momento en la etapa más crucial. El objetivo que marca la campaña suponía un cambio posible, quizás pequeño y simbólico, pero necesariamente significativo. Las ideas y propuestas han ido apareciendo de forma espontánea y en común hemos

sentado las bases que ahora se utilizarán para definir las acciones a desarrollar de forma individual y/o comunitaria. Pero es necesario aterrizar, concretar nuestro actuar, porque ese gesto implica compromiso.

Nuevamente en los pequeños grupos se realiza una tormenta de ideas con el objetivo de generar propuestas y alternativas de acción haciendo uso de la inventiva, procurando generar soluciones creativas pero realistas (Barbero y Cortés, 2005). Se parte para ello del borrador de pistas para la acción resultado del espacio de encuentro desarrollado en la tercera dinámica y de la discusión vivida en cada grupo en la cuarta sesión. Resultado de este proceso en cada equipo, a nivel de toda la entidad se recogen una serie de acciones a desarrollar que a continuación se detallan:

A nivel personal

- Acompañar a nuestro entorno más cercano en el ejercicio al derecho a una vivienda digna y adecuada.
- Participar, a título personal, en plataformas en defensa del derecho a la vivienda.
- Destinar nuestras viviendas vacías al alquiler.

A nivel comunitario

- Denunciar, de forma original, la vulneración de derechos.
- Facilitar espacios de participación y asociación de personas afectadas.
- Ofrecer asesoramiento y defensa.
- Sensibilizar a la comunidad, trasladando historias en positivo.
- Apoyar y acompañar a las personas y familias vulnerables.
- Proponer a los poderes públicos la puesta en marcha de políticas encaminadas al ejercicio del derecho a la vivienda y a la atención de las personas en situación de sin hogar.
- Trabajar de manera coordinada con otras entidades e instituciones.
- Ofrecer recursos de acompañamiento que intervengan directamente en la realidad, fuera de los despachos.

Fruto de la campaña, y cómo resultado de las aportaciones de todas las personas que participaron en ella, se elabora un documento de propuestas políticas en materia de vivienda y personas sin hogar que se remite a los diferentes grupos políticos que en el año en curso se presentaban a las elecciones municipales y autonómicas.

Tabla 1. Propuestas de acción dirigidas a los partidos políticos que se presentaban a las elecciones municipales y autonómicas en Huesca durante 2019.

Garantía del derecho a la vivienda	Cáritas propone construir un marco legislativo suficientemente garantista que proteja el derecho al acceso a una vivienda digna, segura y asequible para todas las personas.
Promoción de la vivienda protegida y el alquiler social	Cáritas propone implementar medidas legislativas que promuevan la movilización de viviendas protegidas destinadas al alquiler social.
Coordinación institucional y con el tejido social	Cáritas anima la puesta en marcha de espacios de trabajo con presencia de las administraciones públicas, entidades sociales y plataformas ciudadanas implicadas en la atención a las personas en exclusión residencial.
Mejorar la atención a personas en grave exclusión residencial	Cáritas propone el desarrollo de acciones orientadas a la atención prioritaria de personas en situación de grave exclusión residencial y la adopción de alternativas que favorezcan su derecho a la vivienda.

Fuente: Elaboración propia.

La campaña se clausura a finales de diciembre de 2019 con un acto final⁵ al que se invita a participar a los representantes de las administraciones públicas competentes en materia de vivienda. A él asisten gran parte de las personas que han ido participando del proceso, las cuales son las encargadas de mostrar visualmente en un paseo guiado por la ciudad de Huesca una muestra de situaciones de vulneración del derecho a la vivienda a quienes tienen el deber de garantizarlo. Este acto final permite elevar la participación efectiva al grado de incidencia política, al posibilitar el diálogo cercano entre personas que están viendo vulnerado su derecho a la vivienda con los responsables de su garantía, con el telón de fondo de una realidad social que no se muestra sobre el papel, sino que es visionada en directo.

El acto final, que se desarrolla en su totalidad recorriendo las calles de Huesca y los espacios para la atención a personas en grave situación de exclusión residencial, sirve también para presentar públicamente el dossier de la campaña, en el que se recoge documentalmente el proceso y que constituye una herramienta de sistematización al

⁵ Impresiones en prensa local en referencia al acto final de la campaña.

"Cáritas Huesca reclama a las administraciones medidas eficaces para asegurar el derecho a la vivienda", Diario del Alto Aragón - 13/09/2019 - <https://www.diariodelaltoaragon.es/NoticiasDetalle.aspx?Id=1190004>

"Cáritas Huesca atendió el pasado año a más de 800 personas sin hogar", Radio Huesca - 13/09/2019 - <https://www.radiohuesca.com/caritas-huesca-atendio-el-pasado-ano-a-mas-de-800-personas-sin-hogar-13122019-133080.html>

tiempo que posibilita la sensibilización de aquellas personas que no han participado del proceso.

También fruto de la campaña, pero más recientemente, desde Cáritas Diocesana de Huesca se ha puesto en marcha la iniciativa *Tú puedes ser la llave* dirigida a movilizar viviendas vacías para el alquiler asequible. Con esta iniciativa se persigue sensibilizar a la sociedad, y principalmente a las comunidades cristianas, sobre el problema de la vivienda y la ausencia de alternativas habitacionales asequibles para las personas que Cáritas acompaña. Tiene también una clara intencionalidad de incidencia política, pues busca denunciar públicamente la falta de compromiso de las administraciones públicas competentes a la hora de garantizar el derecho humano a la vivienda en nuestra comunidad.

5. Discusión

La campaña *Con-moviéndonos para cambiar las cosas. Nadie sin Hogar* ha constituido un punto de inflexión a la hora de abordar metodológicamente la intervención comunitaria desde un enfoque de derechos en Cáritas Diocesana de Huesca. Cuantitativamente hablando, ha posibilitado la participación efectiva de más de doscientas personas a lo largo de todo el proceso, incluyendo personas acompañadas en los proyectos de acción social de la entidad, personas voluntarias, miembros de comunidades parroquiales, escolares y técnicos.

Desde el equipo motor de la campaña se ha sido consciente en todo momento de las limitaciones estructurales y metodológicas de esta herramienta, pero se valora positivamente su carácter innovador a la hora de abordar la vulneración de derechos y acompañar a la comunidad en el compromiso. La campaña ha constituido una acción significativa que ha permitido resituar el foco de la intervención desde una perspectiva más comunitaria, posibilitando experimentar a las personas participantes las bondades de sus prácticas.

Desde Cáritas Diocesana de Huesca se asume de la necesidad de que procesos comunitarios como el iniciado con esta campaña sean sostenibles en el tiempo, y que sin los recursos y el peso estratégico que supone el ser impulsado por parte de las administraciones y organizaciones públicas, esto se antoja inviable (Red de entidades y profesionales de Intervención Comunitaria, 2020). La campaña ha permitido desarrollar un diálogo con las administraciones competentes en la garantía del derecho a la vivienda que ha favorecido el protagonismo de las personas que ven vulnerado su derecho como interlocutoras necesarias. Este hecho ha puesto de relieve, como resultado más significativo y observable de todo el proceso, la importancia de la participación activa en la acción en relación horizontal, superando el carácter benéfico o la relación de ayuda.

En clave de constituir una acción significativa e innovadora, esta campaña ha sentado las bases para ser desarrollada a futuro abordando nuevas realidades. En el año 2020 se pone en marcha la campaña *Ante la soledad, Comunidad. Vinculándonos para cambiar las cosas*, que siguiendo la misma guía metodológica aborda el fenómeno de desvinculación social y la realidad de la soledad en nuestras comunidades. En su desarrollo se introducen aprendizajes detectados en la anterior campaña (participación efectiva en la génesis y equipo motor de personas voluntarias y acompañadas,

ampliación de límites temporales...) que permiten ir optimizando una herramienta que se ha demostrado efectiva para recuperar el enfoque comunitario en la acción de la entidad.

6. Bibliografía

- Aguilar Idáñez, M. J; 2020. La comunidad como sujeto
<https://mariajoseaguilaridanez.wordpress.com/2020/12/29/comunidad-2-la-comunidad-como-sujeto/>
- Bacher, C. 2017. Aportes de la investigación-acción participativa a una teología de los signos de los tiempos en América Latina, *Theologica Xaveriana*, vol.67, núm. 184, 2017.
- Basagoiti, M; Bru, P. 2000. "Mira quien habla: el trabajo con grupos en la IAP" en Villasante, T; Montañés, M; Martí, J. (coords.), *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía*, Barcelona, El Viejo Topo.
- Barbero, J.M; Cortés, F. 2005. *Trabajo comunitario, organización y desarrollo social*. Madrid: Alianza.
- Cáritas Española. 2013. *Marco de acción en los territorios*, Madrid.
- Cáritas Española. 2015. *Los derechos humanos en nuestra comunidad*, Madrid.
- Cáritas Española. 2017. *Con-moviéndonos para cambiar las cosas*, Madrid.
- Corintios XIII. *Animadores en la comunidad*, N° 76, Octubre-Diciembre 1995
- Crespo, L. 1991. *Revisión de vida y seguimiento de Jesús*, Madrid, Ediciones HOAC.
- Gomá, R. 2007. *La acción comunitaria: transformación social y construcción de ciudadanía*, *Revista de Educación Social* N° 7, noviembre 2007
- López, A. 2013. *Altruismo, cooperación, ciudadanía: fundamentos del Trabajo Social Comunitario*. En Del Fresno, M; Segado, S; y López, A. *Trabajo Social con Comunidades en el Siglo XXI*. Madrid. Universitas.
- Marchioni, M. 1999. *Comunidad, participación y desarrollo: Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Madrid, Popular.
- Pastor, E; Verde, C; Lima, A. 2019. *Impact of neo-liberalism in Spain: research from social work in relation to the public system of social services*, *European Journal of Social Work*, 22:2, 277-288, DOI: 10.1080/13691457.2018.1529663
- Red de entidades y profesionales de Intervención Comunitaria. 2020. *Los procesos comunitarios, herramientas inclusivas y cohesionadoras fundamentales en tiempos de crisis*. *Documentación Social* Núm 6. 2020.
- Rodríguez, M. D. 2017. *Derechos humanos, valores y dilemas éticos: aportaciones desde el trabajo social comunitario*. *Revista de Ciencias y Orientación Familiar*. N.º 55. P. 57-69.
- Subirats, J. 2016. *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Serie: Mayor n. 597, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2016, 124 p.

Ampliar voces. El reto de la radio comunitaria Locura Feliz

Juan Pérez Trujillo y Fran Barrios ⁶

RESUMEN

Locura Feliz es un Proyecto de Comunicación Social cuya herramienta de intervención se fija en los elementos de participación que tiene la radio comunitaria. Consiste en un taller ofrecido a personas las cuales se encuentr

an en situación de exclusión social, de esta propuesta ha surgido un programa radial emitido en la emisora Candela Radio y un respectivo podcast, así mismo la elaboración de reportajes en vídeo analizando diversas problemáticas que afectan la vida de las personas participantes. Esta iniciativa nace desde la premisa de la Asociación Bizitegi, cuyo objetivo es incluir, no solo aliviar la exclusión, lo que permite considerar como prioridad las relaciones con la comunidad/sociedad.

Palabras Clave: Radio, Comunidad, Participación, Comunicación.

1. Introducción

Hablar de transformación social es mencionar la búsqueda de un paradigma que logre generar procesos reales de inclusión en todos y cada uno de los grupos sociales que conforman nuestra sociedad. Y es que la propia apuesta por la inclusión social consiste en hacer real la posibilidad de participación igualitaria de todas las personas de una sociedad en todas las dimensiones sociales (económica, legal, política, cultural, etc.). Por lo tanto, la inclusión de las personas en situación de exclusión social a través de canales de comunicación como la radio comunitaria es la apuesta por la construcción de propuestas orientadas a superar la mirada y la estigmatización. Así mismo es la creación de espacios de oportunidad para reconstruir una identidad comunitaria. Es dar el paso de ser objetos perceptores de derechos sociales, a agentes sociales que incorporan su voz en el análisis y la transformación de la realidad.

En los tiempos actuales, en donde perdura la globalización, emergen alternativas a la visión hegemónica y homogénea de cómo comprender la cultura. Dicha resistencia se encuentra en alternativas que nacen desde la comunicación social y la participación comunitaria: radios, plataformas de audio, medios escritos, blogs y canales de vídeo en streaming experimentan el diálogo directo con lo que está pasando. Aquella realidad que muestra una cercanía identitaria con la comunidad, sensible y siempre abierta a la interacción directa con las personas participantes. Este proceso de diálogo más directo está en consonancia con la idea de que para incidir y transformar la realidad, primero hay que conocerla.

En la presente ponencia queremos dar a conocer una experiencia en el marco de la participación comunitaria. En este caso se trata de un grupo de personas participantes de la Asociación Bizitegi de Bilbao. Euskadi. Esta es una mirada que pone en perspectiva el proceso colectivo de un taller de radio que fue transformándose en un espacio radial

PANEL 1: Intervención comunitaria

⁶ Juan Pérez Trujillo y Fran Barrios. Asociación Bizitegi. Bilbao. Euskadi.

propio ampliado en diversos canales de comunicación que permitió crear una narrativa crítica en permanente diálogo con la comunidad.

2. Marco Conceptual

En la actualidad observamos como determinados cambios sociales han influido en la necesidad de las personas por querer legitimar su espacio de ciudadanía. Es así como aparece una resistencia social que muestra otro tipo de alternativas a determinados modelos sociales de consumismo, sentido acrítico, inapetencia ciudadana o autoexclusión democrática. De ahí nacen propuestas desde la participación comunitaria de personas en situación de exclusión social que entienden la importancia de incluir su voz en el análisis de realidad.

Según Osorio (2004) hay evidencias de que la política está en una transición incierta. Sin embargo, un acontecimiento destaca: la emergencia de movimientos sociales y ciudadanos sujetos de nuevas formas de asociacionismo y de acción política, que están desvelando el agotamiento de la noción liberal de ciudadanía, para interpretar las nuevas aspiraciones de diversidad y autonomía que expresan estos movimientos ciudadanos. Es decir, nace una ciudadanía plural, que pone de relieve los valores comunitarios, el sentido de corresponsabilidad, la coparticipación y reciprocidad en las relaciones humanas dirigidas estas hacia la justicia social, el pensamiento colectivo, la equidad de género y la lucha contra las discriminaciones y la valoración positiva de la diversidad.

Desde este análisis entendemos que nuestra propuesta se sostiene desde el argumento teórico de la Participación Comunitaria, y la Comunicación Social.

2.1. Participación Comunitaria

Debido a la irrupción de propuestas sociales que recogen el descontento y la necesidad de transformación social, aparece la participación como elemento ligado a la acción, pero también al propio vínculo y a una conexión con algo que, en el caso de las personas, se concreta en unas relaciones que se producen en el seno de la comunidad. Según Wenger (2001) lo que caracteriza esencialmente a la participación es la posibilidad de un reconocimiento mutuo entre personas, más allá de si nuestras relaciones son conflictivas, armónicas, competitivas o de colaboración.

En todo proceso de construcción social se ha de tener en cuenta todo lo que implica la participación real de las personas. La participación hace referencia a estar presente en, ser parte de, ser tomado en cuenta por y para involucrarse e intervenir. Tal como lo expresaría Giménez, (2000) citado en Hierro (2008) Participar es incidir, influir, responsabilizarse. La participación es un proceso que enlaza necesariamente a los sujetos y los grupos y supone que esa participación de alguien en algo, relaciona a ese uno con los otros también involucrados. Por lo tanto, ser participante implica ser coagente, coparticipe, cooperante, coautor y corresponsable.

Hablar de participación es poner énfasis en la manera de contribuir, en la conformación de las características específicas de nuestra comunidad, es decir, en las acciones que hacemos o dejamos de hacer en relación a los demás en nuestra vida cotidiana y que configuran nuestras relaciones colectivas, dejando de manifiesto una clara relación en

nuestra propia manera de ser y de actuar, en nuestros comportamientos y en nuestra personalidad. Tal como afirma Ucar (2007) la participación es un mecanismo de aprendizaje de lo social y resulta, en este sentido, un elemento clave para facilitar la inclusión de las personas en los grupos y en las comunidades. Por consiguiente, la relación entre nuestra participación en nuestra comunidad está permanentemente ligada al vínculo identitario que desarrollamos hacia esta misma.

2.2 Comunicación Social

La comunicación para el cambio social nace como respuesta a la indiferencia y al olvido, rescatando lo más valioso del pensamiento Humanista que enriquece la teoría de la comunicación: la propuesta dialógica, la suma de experiencias participativas y la voluntad de incidir en todos los niveles de la sociedad, son algunos elementos que hacen de esta propuesta un desafío. Gumucio (2004).

Según Erro (2003) cuando hablamos de comunicación social nos referimos al conjunto de procesos que ponen en marcha, mediante la producción, emisión, difusión, recepción y usos de productos comunicativos, aquellos agentes sociales que se mueven señalando e interpelando políticamente a actores que influyen en las desigualdades existentes. A un estilo de comunicación apasionado por el diálogo, el encuentro, la esfera pública y el debate social sin exclusiones. Es decir, cuando articulamos una propuesta como la del Taller-Programa de radio **Locura Feliz** damos relevancia a lo que está sucediendo, lo que dentro de nuestra comunidad nos puede afectar y que por tanto a través del dialogo horizontal y democrático podemos señalar y transformar.

Para *Diseño Social*, plataforma de comunicación y diseño orientada al cambio social, se entiende la comunicación social como “*la disciplina que estudia las relaciones entre los cambios sociales y los cambios comunicativos*”. Esta definición integra una infinidad de actividades y mundos de conocimiento como, por ejemplo, la radio comunitaria o el periodismo ciudadano. La comunicación social no sólo estudia el uso del mensaje o del formato de la comunicación, sino que también se interesa por el uso de las herramientas de comunicación como fórmula de empoderamiento.

Por lo tanto, la comunicación social en **Locura Feliz** es un conjunto de ideas y medios en donde se concilian y expresan la identidad cultural y la realidad social, con el objetivo de dar voz a quienes necesitan ser escuchados y, por ende, convertirse en protagonistas de su propio proceso de transformación.

3. Metodología

Nuestra metodología se basa en la creación de un esquema de comunicación persuasiva que propone dinamizar la relación vertical entre Emisores (Medios de Comunicación) y receptores (Comunidad). Es decir, las personas participantes de nuestro taller a través de la concientización reflexionan sobre la importancia de superar el espectro de sujeto pasivo-receptor “persona usuaria”, construyen conocimiento, deciden compartir y dar voz a su realidad a través de la Radio, permitiendo nuevas alternativas de información e incidiendo en el desarrollo de su propia comunidad. De esta manera, logran transformarse en agentes activos, comunicadores y participantes.

Esta estrategia metodológica toma referencia académica a la pedagogía de la comunicación, una pedagogía que concibe a los medios de comunicación como

instrumentos para propiciar una educación transformadora, una educación en la que las personas participantes tomen conciencia de su realidad y reflexionen. Por ello la comunicación es el punto de partida en este proceso.

En **Locura Feliz** hemos deconstruido el esquema tradicional de “emisor/a-mensaje-receptor/a”, para poner a las personas receptoras al inicio del proceso comunicativo como sujetos, agentes que determinan los contenidos y las ideas que quieren compartir, de esta manera se crean los mensajes generando un proceso interactivo en donde como ha pasado en **Locura Feliz** aquellas personas tradicionalmente receptoras de los medios de comunicación tradicionales, pasan a ser protagonistas, comunicadores de lo que sucede en su comunidad.

La función de las personas que comunican en el contexto de **Locura Feliz** no es la que habitualmente se entendía como única fuente emisora de comunicación, por el contrario, su principal cometido es el de facilitar la expresión de las personas participantes, otorgándoles las herramientas necesarias para emitir y articular mensajes. Por otra parte, si las personas no desean contar en primera persona sus experiencias, quien está a cargo de comunicar tiene la misión de recoger el mensaje del sujeto transmitiéndolo de forma que la persona pueda sentirse identificada y representada en él.

4. Finalidades y Objetivos

La finalidad de esta propuesta consistía en crear un espacio de interacción que buscara fomentar la conciencia crítica, el diálogo, la escucha y la comprensión de los medios de comunicación como oportunidad de participación social. Dicha finalidad se fue transformando, ya que el grupo a medida que iba transcurriendo las sesiones se animó a crear un espacio propio. Así fue cómo se creó el programa radial **Locura Feliz**. De esta iniciativa nació una colaboración con el proyecto comunitario de la emisora Candela Radio los cuales además de cedernos un espacio radial nos facilitaron el acompañamiento en producción y formación de edición, voz y sonido, algo que fue importante para las personas participantes, ya que sumo en la construcción de una identidad radial y dotó de relevancia a sus procesos de participación en el proyecto.

Es preciso comentar que esta propuesta nace desde la premisa de la Asociación Bizitegi, cuyo objetivo es incluir, no solo aliviar la exclusión, lo que permite considerar como prioridad las relaciones con la comunidad. Por tanto, para nuestra organización social, una de nuestras líneas estratégicas es la Participación Comunitaria, la cual consideramos una vía de oportunidades para la transformación social.

Por otra parte, nuestra propuesta se sustenta en las experiencias de intervención de la radio comunitaria sin ánimo de lucro, que han evidenciado su capacidad para promover la construcción de ciudadanía, dando voz a las personas, recogiendo sus necesidades y satisfaciendo las carencias de información de la comunidad; creando acciones que entendemos como prioritarias en toda intervención que tenga como objetivo la inclusión.

En los objetivos planteados por las personas participantes del Taller-Programa de Radio **Locura Feliz** destacamos:

- Generar un espacio dinámico, de encuentro, empoderamiento y formación.

- Concienciar a las personas participantes sobre la importancia del diálogo igualitario y la escucha como elementos imprescindibles para el desarrollo humano.
- Potenciar la participación activa de las personas participantes del proyecto, generando espacios de reflexión sobre la importancia de ocupar espacios de opinión en los medios de comunicación alternativos.
- Crear una dinámica de grupo y trabajo cooperativo.
- Realizar programas de radio que analicen la realidad que afecta a nuestra comunidad.
- Participar de las actividades asociativas de Bizitegi, siendo generadores de contenidos en la sensibilización de la realidad en la que interviene nuestra asociación.

Para lograr los objetivos anteriormente propuestos se plantean las siguientes fases que se desarrollan a lo largo del taller:

FASE 1: Proceso de formación: comunicación, análisis crítico de medios de comunicación y radio comunitaria

OBJETIVOS:		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dotar de competencias para que las y los participantes se acerquen de forma crítica a los medios de comunicación. ▪ Desarrollar la expresión oral de las personas participantes. ▪ Potenciar el pensamiento crítico de las participantes. ▪ Favorecer el diálogo y la interacción. ▪ Potenciar la organización y la trasmisión de ideas. 		
TIEMPO:	TAMAÑO DEL GRUPO:	LUGAR:
3 sesiones.	6-8 personas	Local asignado.
DESARROLLO:		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1ª sesión: Comunicación. ▪ 2ª sesión: Análisis crítico de Medios ▪ 3ª sesión: La Radio comunitaria. <p>Para ello, se hará una pequeña introducción del tema a tratar entre todo el grupo. Posteriormente, generando espacios de debate se profundizarán y reflexionara sobre sucesos representados en los medios de comunicación. Se creara una sesión de análisis de contenido de diversos proyectos de radio comunitaria, uno de ellos “La Colifata” gestionado por personas con enfermedad mental.</p>		
RECURSOS		
Dos Educadores/as	<ul style="list-style-type: none"> - Material de imprenta. - Material didáctico. - Proyector. - Ordenadores 	

FASE 2: Preparación y ensayo de un programa radial

OBJETIVOS:		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomentar la reflexión sobre diferentes temas de actualidad. ▪ Generar una participación y comunicación fluida, respetuosa y sin barreras. ▪ Generar una dinámica de grupo en base al trabajo cooperativo. ▪ Potenciar la conciencia crítica sobre los medios de comunicación como agentes socializadores. ▪ Generar la capacidad para entrevistar a una persona, a través de preguntas previamente realizadas. ▪ Favorecer la expresión oral de las personas participantes. 		
TIEMPO:	TAMAÑO DEL GRUPO:	LUGAR:
3 sesiones.	6-8 personas.	Local asignado.
DESARROLLO:		
<p>Se prepararán y acordarán los contenidos a tratar durante la emisión. A través de las inquietudes, gustos y aficiones de las y los participantes se formalizará la estructura del programa de radio y se asignará el papel de cada persona en el desarrollo de este. A través de la dinámica role playing se simularán entrevistas con personajes imaginados. Finalmente se llevará a cabo un pequeño ensayo del programa.</p>		
RECURSOS		
- Dos Educadores/as	<ul style="list-style-type: none"> - Material de imprenta. - Material didáctico. - Proyector. 	

FASE 3: Grabación del programa de radio y socialización del resultado

OBJETIVOS:		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar y poner en práctica los conocimientos adquiridos. ▪ Visitar y Conocer el funcionamiento de una radio comunitaria. ▪ Lograr que la radio comunitaria sirva como canal de inclusión social. ▪ Favorecer el diálogo y la interacción. ▪ Desarrollar la expresión oral. ▪ Implicar a las personas en un proceso de transformación social. ▪ Favorecer la participación y la incidencia social. ▪ Análisis y socialización de contenidos. ▪ Favorecer la expresión de emociones, puntos de vista, experiencias... 		
TIEMPO:	TAMAÑO DEL GRUPO:	LUGAR:
2 sesiones.	6-8 personas aprox.	Local asignado.

DESARROLLO:

En esta fase, la primera sesión será destinada a ejecutar el programa radial. La siguiente, estará destinada a escuchar el programa construido y compartir a modo de tertulia, la experiencia vivida con todo lo que ello implica. Para generar un ambiente cálido que facilite la conversación, se hará en torno a un café con pastas, utilizando de esta forma el café como recurso pedagógico.

RECURSOS

- | | |
|---------------------|-------------------------------|
| - Dos Educadores/as | - Material didáctico. |
| - Técnico de audio. | - Proyector. |
| | - Respectivo mobiliario |
| | - Equipo de audio y grabación |

FASE 4: Cápsula social

OBJETIVOS:

- Favorecer la participación social y la incidencia dentro de la comunidad.
- Visibilizar diferentes problemáticas que afecten a las/os participantes del taller de radio.
- Implicar a las participantes en un proceso de transformación social.
- Sensibilizar a los emisores y a los receptores sobre diversas temáticas sociales.
- Favorecer el diálogo y la interacción.
- Potenciar el pensamiento crítico.

TIEMPO:

TAMAÑO DEL GRUPO:

LUGAR:

2 sesiones.

6-8 personas aprox.

Local asignado.

DESARROLLO:

Se realizará, mediante dos grupos de 4 personas aproximadamente. En estos grupos, con ayuda de un facilitador, se escogerá una problemática de actualidad tratada durante secciones anteriores y se pasarán a la redacción y posterior grabación de una cápsula social (anuncio publicitario), utilizando estrategias propias del ámbito publicitario para transmitir de modo efectivo mensajes de fuerte impacto social.

RECURSOS

- | | |
|---------------------|-------------------------------|
| - Dos Educadores/as | - Material de Imprenta |
| - Técnico de Audio. | - Material didáctico. |
| | - Proyector. |
| | - Equipo de audio y grabación |

5. Estrategia de Intervención

Este taller se imparte semanalmente en dos sesiones de dos horas. A través de la creación de espacios de diálogo se fomenta el análisis reflexivo sobre la realidad y la

comprensión de los nuevos y tradicionales medios de comunicación. También se desarrolla un trabajo pedagógico con la voz, la escucha, la elección y creación de contenidos radiales. Una vez al mes se crea un programa de radio y su respectivo podcast emitido en diferentes plataformas digitales.

Teniendo en cuenta los pilares que hemos desarrollado en el marco conceptual y en consonancia con las expectativas planteadas por las personas participantes, la estrategia de intervención que se ha diseñado para llevar a cabo los objetivos propuestos en **Locura Feliz** consiste en **el desarrollo de un proceso de participación en torno a una radio comunitaria**. Cabe destacar que este formato cuenta con el valor añadido de entrañar un verdadero desafío de carácter plural, dialógico y democrático frente al monopolio cultural que usualmente gestionan los grandes medios de comunicación.

Las experiencias de radio comunitaria han puesto de manifiesto su capacidad de potenciar la participación y la movilización social y lo han hecho tomando como punto de partida las realidades individuales y comunitarias de las personas, permitiendo entenderlas (y entenderse ellas mismas) mejor al analizarlas en sus contextos y hacerlos más visibles e incorporarlas al espacio de discusión público.

Según Ibarra (1991) el desarrollo de la historia de las radios comunitarias nos lleva a afirmar que su práctica apunta siempre hacia la democratización de la comunicación social. Es por esto, que, al mencionar los objetivos de cualquier propuesta de radio comunitaria, se deba tener en cuenta la participación ciudadana como elemento primordial en su teoría y práctica.

Por otro lado, para la UNESCO, la radio comunitaria se define de acuerdo al concepto de “comunidad” que designa la unidad básica de una organización social y horizontal. Por lo tanto, tal como lo expresa en este apartado la propia UNESCO, las radios comunitarias son creadas para estimular la participación de una amplia muestra representativa de diversos niveles socio-económicos, organizacionales y de grupos minoritarios que existen dentro de la comunidad.

Nuestra propuesta de radio comunitaria constituye una apuesta por la inclusión social de las personas en situación de exclusión social que como colectivo han sido excluidas de la creación de contenidos culturales. Pretendemos poner en marcha una acción positiva que permita a las personas participantes convertir las interacciones individuales en pensamiento compartido, para así poder comenzar a ocupar parcelas de espacio público dentro de la comunicación social.

Entendemos nuestro papel en este proyecto como agentes, profesionales de la intervención social como una función de acompañamiento y apoyo en el proceso de creación y gestión de la programación y desarrollo de esta radio comunitaria.

Por todo lo comentado anteriormente, nuestra propuesta se basa en los siguientes criterios con el fin de poder lograr los objetivos propuestos:

- Tener en cuenta las inquietudes, expectativas, características y necesidades de las participantes en este proyecto. tanto individuales, como procedentes del entorno grupal.
- Socializar, a través de un diálogo igualitario, diversas temáticas que las personas participantes consideren oportuno tratar en el taller programa de radio Locura Feliz.
- Proporcionar una formación continua a las personas participantes a través de talleres de voz, comunicación social y radio comunitaria.

- Potenciar la participación activa de las personas participantes, generando espacios de reflexión sobre la importancia de ocupar espacios de opinión en los medios de comunicación alternativos.
- Crear espacios de encuentro ciudadano a través de talleres de experiencias que puedan facilitar la sensibilización y cohesión social.

6. Evaluación

El proceso de evaluación que ha permitido incorporar reflexiones de mejora hacia el proyecto tiene un carácter mixto ya que combina la posibilidad de valorar datos fruto de una investigación tanto de tipo cuantitativa como cualitativa.

La función que ha cumplido la evaluación ha sido formativa, es decir, se ha ido recopilando información a medida que avanza el proceso. De este modo, hemos tomado decisiones pertinentes para encaminar las acciones de las intervenciones hacia los objetivos previstos. La utilidad de este tipo de evaluación, radica en no considerar necesario que el proyecto concluya para detectar los errores cometidos, sino que durante el proceso ha sido posible evitarlos, reducirlos o reconducirlos.

Por otra parte, cabe recalcar que la evaluación que plantea el proyecto del Taller- Radio **Locura Feliz**, considera imprescindible tanto la valoración de los facilitadores como la de las personas implicadas en el mismo. Así, nos encontramos ante un sistema de evaluación que es por un lado participativo, en el sentido de implicar a todas las personas involucradas en el proyecto, y por otro interno, en el sentido de que hace referencia a un proceso que necesitará de una valoración construida por todos los agentes implicados en este mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, presentamos los indicadores que tenemos en cuenta para comprobar en qué medida se han alcanzado los objetivos del proyecto:

- **El grado de participación.** Este indicador es esencial para cuantificar la participación de las personas participantes en el proyecto y saber hasta qué punto se están involucrando en el taller radial. Además, también es un indicador para medir el progreso que sigue el proceso.
- **El grado de motivación.** Este indicador es básico para conocer si las actividades y el taller en sí están resultando significativas para las participantes. Los profesionales implicados también valorarán el grado de motivación que está generando el taller en ellos, ya que, en función de esta, su trabajo será más efectivo o no.
- **La valoración de las necesidades.** El presente indicador será fundamental para analizar la satisfacción de las participantes y saber hasta qué punto las actividades proporcionan respuesta a la realidad de las personas implicadas en el proyecto radial.
- **Grado de inclusión.** El fin de este indicador es comprobar en qué medida, gracias al estímulo del programa radial y la forma de abordar las temáticas tratadas se ha conseguido que las personas participantes se sientan más vinculadas, comprometidas y activas con su comunidad y en la resolución de sus problemáticas.

7. Resultados

Entre los resultados observados, cabe destacar la importancia de haber generado un espacio de encuentro, empoderamiento, que ha permitido una dinámica de trabajo cooperativo y la de identidad hacia el proyecto. Acerca de esto último las personas participantes han evidenciado un compromiso y defensa de la propuesta tanto en su viabilidad e impacto, como en lo que ha supuesto para transformar su propia percepción personal.

Según uno de los participantes En la actualidad, el proyecto ha podido abrirse hacia otros escenarios de participación. El grupo de participantes de Locura Feliz realiza talleres de experiencias en radio, tanto para compañeros de la asociación, como para personas de otros colectivos.

Por otra parte, se ha logrado incursionar en el vídeo a través de reportajes a pie de calle con el objetivo de ir en busca del diálogo y contacto con la comunidad. Entre los temas tratados destacan: Salud Mental, Viajar, Relaciones Sociales, Jornadas Electorales, La Navidad, Personas Sin Hogar, La Importancia del Ocio en los barrios, Cine y Teatro para Incluir, La Moda, Cultura Local, Diversidad.

En lo que concierne a las valoraciones realizadas en las evaluaciones. Las personas participantes afirman tener una alta valoración positiva del proyecto. La motivación aparte de ser medida de forma cuantitativa demuestra un alto grado de implicación, asistencia y puntualidad que registran en los encuentros semanales.

Entre los aspectos de mejora las personas participantes señalan querer elaborar más contenidos radiales y de formato vídeo. En este sentido, la planificación en las grabaciones de los programas o reportajes, y la preparación de estas mismas nos obliga a tener un tiempo amplio para poder producirlas y editarlas. Por otra parte, los compromisos con la emisora Candela Radio nos exigen rigurosidad, preparación y coordinación en la creación de guiones. Lo cual ralentiza la producción de contenidos.

Es también de destacar algunas valoraciones de tipo técnico y de contenido que se han podido alcanzar.

- Realización de doce programas radiales de una hora de emisión. Uno de estos realizados en directo en el Festival Gentes del Mundo. Todos los programas han sido emitidos los jueves a las 16h en la emisora de radio Candela Radio 91.4 FM. Asimismo, estos han sido subidos en la aplicación IVOOX, para ser escuchados en internet.

Han sido emitidos los días:

1. 16-02-2018. (Viajar)
2. 05-05-2018 (Personas Sin Hogar)
3. 28-06-2018 (Relaciones Sociales en Bilbao)
4. 30-06-2018 (Migraciones y personas Refugiadas-Emisión en Vivo desde el Festival Gentes del Mundo)
5. 16-10-2018 (Modas)

6. 13-11-2018 (Homeless Film Festival)
 7. 9-06-2019 (Emisión en directo en las fiestas del barrio de Otxarkoaga. Día de la mujer)
 8. 20-11-2019 (Factores que influyen en la aparición de las violencias)
 9. 4-12-2019 (Luchas sociales)
 10. 13-02-2020 (Diálogo, Tolerancia y Paz. Concurso Día Mundial de la Radio. Unesco)
 11. 4-03-2020 (La historia de Bizitegi. 40 años)
 12. 14-04-2020 (Locura Feliz Versión Podcast excepcional-confinadas)
- Se han creado cinco reportajes de vídeo emitidos en las redes sociales de la asociación Bizitegi. Tocando temas sobre las relaciones sociales en Bilbao, el Día Mundial de la Salud Mental, la navidad, las fiestas infantiles del barrio Otxarkoaga. Pero también la difusión de eventos asociativos como el Homeless Film Festival.
 1. ¿Es difícil conocer gente en Bilbao? 19 de mayo/2018. Youtube-Facebook.
 2. Día Mundial de la Salud Mental. 10 de octubre/2018. YouTube.
 3. Navidad. Bizitegi Emakume Taldea. 20 de diciembre/2018.
 4. Reportaje Fiestas infantiles de Otxarkoaga. Mayo/2019. Youtube.
 5. Reportaje Homeless Film Festival. Noviembre/2019. Facebook.

También en junio del 2020 participamos en el documental "La vida en el centro" este mismo relata los 40 años de la Asociación Bizitegi. Dirigido por Iñigo Cobo.

- Se han creado e impartido dos talleres denominados "experiencias de la radio" realizados:
 6. 2-3-2018. Personas Usuaris Bizitegi.
 7. 23-11-2018. Alumnas y alumnos de la Fundación Peñascal.
- Según las estadísticas entregadas por la plataforma Ivoox el programa de radio Locura Feliz ha obtenido cerca de 1,500 descargas.
- En la actualidad el taller está conformado por dos mujeres, seis hombres. Tenemos la participación de dos personas voluntarias y dos profesionales.

8. Conclusiones.

"En la radio he podido escuchar mi voz, la de mis compañeros, me motiva saber que tenemos un espacio, que captamos la atención de alguien" estas fueron las palabras de una de las personas participantes del Taller-Programa de Radio **Locura Feliz**. Una reflexión construida desde la vivencia de una experiencia que se legitima en el sentido

de identidad por el proyecto. Por otra parte, en la interacción positiva que ha supuesto estar, tomar parte, y en la importancia de ser coagentes, corresponsables, coautores de una propuesta que les permite ser escuchados, atendidos.

Destacamos lo que ha supuesto para todos los que participamos en este proyecto el construir una identidad comunitaria ligada a la participación en un medio de comunicación. Hemos sido testigos de cómo se ha creado una corresponsabilidad por todo lo que supone este cambio.

En algunas personas participantes ha supuesto desmarcarse de un estigma social que ha podido atravesar su construcción identitaria. Esto ha sido evidente cuando han podido representarse ante la comunidad desde otra mirada, en este caso a través de un micrófono, de la voz de sus experiencias vitales y del conocimiento que pueden compartir a través de sus aprendizajes. Desde la identidad de un agente de cambio.

Pasar de ser receptores pasivos a sujetos creadores de espacios de reflexión en los Mass Media nos ha permitido comprender desde cerca la importancia de construir nuestros propios relatos y de escuchar nuestra propia voz. Esto último tiene un significado especial en el autoconocimiento de la imagen de cada una de las personas, del colectivo al que representamos y en la manera en la que nos observamos dentro de la comunidad.

Las experiencias recientes de este proyecto nos han corroborado la importancia de incidir y acompañar los procesos comunitarios de nuestra sociedad. Para ello, es necesario buscar propuestas creativas que nos permitan encontrarnos, en donde la diversidad de cada persona exprese lo que somos. Por otra parte, que estas iniciativas desde la perspectiva comunitaria sumen en la construcción identitaria de lo que supone el barrio, la comunidad en el contexto de crisis actual.

Citado por las personas participantes "En la actualidad Locura Feliz tiene retos muy importantes" estos mismos se sitúan en la importancia de ser un altavoz de lo que está pasando en nuestra comunidad. La legitimidad de nuestro espacio tomará sentido a través del equilibrio de ser intérpretes reflexivos de las problemáticas que afectan a las personas. Pero también, en la búsqueda de acciones, ideas y propuestas para transformar la realidad actual.

Para finalizar, en el contexto de pandemia Covid-19 nuestro proyecto ha tenido que transformarse, adaptarse a la realidad. Tuvimos que suspender el taller durante cuatro meses. Gracias al reclamo y a las ideas de las personas participantes se pudo reformular e incluso crear nuevos programas. Con el apoyo de la asociación Bizitegi tenemos nuestro propio estudio de grabación. Esto nos permitirá diversificar y aumentar en el alcance de creación de contenidos. En próximos episodios tenemos previstos grabar nuestro propio taller de literatura, así mismo estrenar nuestro propio consultorio SentiPensante, y tratar temas prioritarios como "La cuarta ola-salud mental" "El futuro de las fiestas vecinales" "situación de las vacunas" "El nuevo turismo" "Los nuevos perfiles de la exclusión social" entre otras propuestas.

9. Bibliografía

- Erro, J (2003) Descubrir y construir procesos de comunicación social. Aportes para diseñar políticas, estrategias y estructuras de comunicación en las ONGD.
- González, V. (2011). " Mis lágrimas deciden". Sobre alteridad/es en Simone de Beauvoir1. Nomadías, (13).
- Gumucio, A. (2004) el cuarto mosquetero: la comunicación para el cambio social. Investigación y desarrollo vol 12, nº 1
- Hierro, C. (2008). Manual de prácticas participativas: Asociaciones de personas inmigrantes. España, s.e.
- Ibarra, E. (1991) "aproximación a la radio comunitaria". voces y culturas, revista de comunicación, no. 2/3, barcelona. Pp. 60-71.
- Martínez, X. Ú., & i Social, D. P. S. (2007). Metodología de la participación en los espacios públicos. In Educación social, animación sociocultural y desarrollo comunitario (pp. 895-902).
- Osorio, J. (2004). Pedagogía y ética en la construcción de ciudadanía: la formación en valores en la educación comunitaria. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen, 2(7)*. Universidad Bolivariana Santiago, Chile.
- Wenger, E. (2001) Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad. Barcelona: Paidós.



Proyecto B-MINCOME: experiencias significativas desde la Acción Comunitaria

Lidia Callejo González, Teresa Fernández Moreno y Mireia Albors González⁷

RESUMEN

B-Mincome es un proyecto piloto de lucha contra la pobreza y la exclusión social desarrollado por el Ayuntamiento de Barcelona – durante dos años - y cofinanciado por la UE. Pretende probar el impacto que provoca sobre el bienestar de las personas y sus procesos de inclusión, la introducción de una renta básica asociada a diversas políticas activas, bajo diversos supuestos de condicionalidad de las mismas. Una de estas políticas activas es la política de participación comunitaria (Política 4).

La política 4 parte del supuesto que la debilidad de las redes socio-familiares y comunitarias, sumadas a un contexto de desconocimiento de los recursos y agentes del territorio de proximidad (activos) resulta clave en los procesos de exclusión-inclusión. Al mismo tiempo las personas con un alto grado de vulnerabilidad se relacionan con los servicios de soporte y ayuda desde una posición pasiva y demandante, por lo que explorar las capacidades y potencialidades de estos ciudadanos ofreciéndoles vivencias y experiencias significativas a las que no suelen acceder, abre la puerta a su empoderamiento y les ofrece oportunidades de ponerlo en práctica.

Por último, los equipamientos de proximidad y los servicios sociales tienen un papel clave en la canalización de estas experiencias y aportaciones abriéndose a la participación de los colectivos vulnerables, participación que implica un mayor grado de flexibilización y democratización de las estructuras de trabajo y una mayor horizontalidad en los canales de toma de decisiones.

Por tratarse de un proyecto piloto, se ha hecho un importante hincapié en el seguimiento y la evaluación de procesos y resultados. Adjuntamos un vídeo resumen del proyecto⁸.

Palabras clave: renta de inserción, acción comunitaria, procesos de exclusión-inclusión, evaluación de impactos, activos comunitarios, empoderamiento de la ciudadanía

1. Contextualización y explicación del proyecto

El B-mincome ha sido un proyecto piloto de lucha contra la pobreza y la exclusión en las zonas desfavorecidas de Barcelona, centrado en los Barrios del eje Besòs, desarrollado por el Ayuntamiento de Barcelona y cofinanciado por la UE. El objetivo general del proyecto era probar la eficiencia y la eficacia de combinar un Soporte Municipal de Inclusión (SMI) con políticas sociales activas bajo diversos supuestos de condicionalidad de las mismas.

Por lo tanto, el proyecto ha integrado diferentes servicios y políticas:

- a) Un Soporte Municipal de Inclusión (SMI) que ha complementado los ingresos de las personas participantes.

⁷ Educadoras sociales del Institut Municipal de Serveis Socials (Ajuntament de Barcelona)

⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=DH7kT4guumE>

b) Se han puesto en marcha cuatro políticas activas dentro de las cuales se han distribuido, por sorteo, las personas perceptoras del SMI:

1. Política de formación y ocupación laboral
2. Política de emprendimiento social dentro de la economía social y solidaria,
3. Política de ayudas a las viviendas para que los participantes puedan alquilar una habitación en sus viviendas,
4. Política de participación comunitaria: dinamización de las redes comunitarias, potenciando la participación en éstas de las personas beneficiarias.

Paralelamente, se ha definido un grupo control donde los participantes no tenían ninguna de las anteriores políticas asignadas, por lo tanto, ni estaban sujetas a un acompañamiento profesional ni a ninguna otra condición pero sí recibían, en diferente cantidad, el mismo SMI que el resto de familias que sí estaban vinculadas a una de las cuatro políticas citadas.

De todos estos grupos de participantes, se hizo distinción entre condicionados y no condicionados. Los primeros tenían que participar obligatoriamente en el itinerario que se le proponía, los segundos no. En el caso de la política 4, en ningún caso los participantes estaban condicionados, por la cual cosa asistían y participaban de manera voluntaria.

El piloto, que ha tenido una duración de dos años (2017 - 2019) ha servido para probar la futura renta municipal como facilitadora para encontrar itinerarios de salida de la pobreza, asegurando un ingreso mínimo, ampliando la libertad de acción de los participantes y mejorando sus capacidades para tomar decisiones en todos los ámbitos de su vida.

De las 4000 solicitudes presentadas, se seleccionaron 2000 familias para formar parte del Proyecto B-Mincome, de las cuales casi 1000 recibieron una renta. Entre estas familias beneficiadas, 276 fueron las asignadas a la política de Participación Comunitaria, de las cuales 116 se vincularon activamente en las acciones y propuestas planteadas.

Los destinatarios del proyecto B-Mincome eran personas empadronadas en uno de los barrios del Eje Besós (Besòs - Maresme, Verneda - La Pau, Bon Pastor, Baró de Viver, Trinitat Vella, Trinitat Nova, Roquetes, Vallbona, Torre Baró i Ciutat Meridiana). Estos barrios de la zona periférica de Barcelona se caracterizan por mayor vulnerabilidad entre su población a nivel de recursos económicos, socio-laborales y formativos.

Las personas destinatarias tenían que tener expediente abierto en Servicios Sociales, haber solicitado la ayuda para infancia y adolescencia, o haber participado del programa Làbora (búsqueda de empleo) o ser usuarios del SIS (Servicio de Inserción Social). Al menos uno de los miembros del hogar tenía que tener entre 25 y 60 años y tenía que demostrar la convivencia efectiva de todos los miembros del hogar.

Las personas participantes estaban, mayoritariamente, en situación de vulnerabilidad, y acogían diferentes orígenes y culturas, diferentes niveles socioculturales, a veces, con una red relacional pobre, otras veces, en situación de soledad no deseada.

Una buena parte de las participantes han sido mujeres con cargas familiares y personas sin empleo estable o en situación de desempleo de larga duración. De hecho, un porcentaje significativo de participantes estaba en situación administrativa no regular, con ingresos fluctuantes procedentes de la economía sumergida. En general, eran vecinos con pocos conocimientos de los recursos y equipamientos de su entorno más próximo, vecinos que, muchas veces, presentaban una dependencia importante hacia los servicios sociales y servicios públicos de prestación de ayuda. Las personas que han formado parte de este proyecto han sido, mayoritariamente, de edades comprendidas entre los 25 y los 60 años, con algunos casos excepcionales de personas más jóvenes.

2. Características y propuesta metodológica de la política 4

La política 4 parte del supuesto que la debilidad de las redes socio-familiares y comunitarias, sumadas a un contexto de desconocimiento de los recursos y agentes del territorio de proximidad (activos) resulta clave en los procesos de exclusión-inclusión. Al mismo tiempo, las personas con un alto grado de vulnerabilidad se relacionan con los servicios de soporte y ayuda desde una posición pasiva y demandante, por lo que explorar las capacidades y potencialidades de estos ciudadanos ofreciéndoles vivencias y experiencias significativas a las que no suelen acceder, abre la puerta a su empoderamiento y les ofrece oportunidades de ponerlo en práctica.

Por último, los equipamientos de proximidad y los servicios sociales tienen un papel clave en la canalización de estas experiencias y aportaciones abriéndose a la participación de los colectivos vulnerables, participación que implica un mayor grado de flexibilización y democratización de las estructuras de trabajo y una mayor horizontalidad en los canales de toma de decisiones.

Se trabaja, con este proyecto, desde la hipótesis del cambio a nivel:

1. Cambio individual
2. Cambio en las dinámicas comunitarias
3. Cambio institucional y de relaciones público-comunitarias

Por tanto, la intervención desde la política comunitaria dentro del proyecto B-Mincome, buscaba trabajar objetivos orientados a esa triple finalidad:

1. Mejorar el bienestar y las condiciones de vida de los participantes desde el empoderamiento de éstas.
2. Fortalecer los activos del barrio: equipamientos de proximidad y tejido social
3. Impulsar las metodologías comunitarias desde los Servicios Sociales.

3. Propuesta metodológica: trabajo por fases

El diseño de la propuesta metodológica va más allá de querer ser una secuencia lógica. Ha partido de la premisa de tener en cuenta ciertos principios y valores y actuar de acuerdo a ellos. Los principios han sido:

1. Presencia en el territorio, confianza, conocimiento y reconocimiento.
2. Diálogo con la comunidad.
3. Acción - reflexión - acción.
4. Saber estar. Reconocer, ubicarnos y afrontar la incertidumbre
5. Gestionar relaciones y visiones. Consenso y conflicto en la toma de decisiones.
6. Interdependencia del proceso, el nivel de implicación y el modelo organizativo.
7. Evaluación del proceso de aprendizaje y de la teoría del cambio.

Delante de estos principios, se ha desarrollado una propuesta en 5 fases, en las cuales se han desplegado una serie de acciones desde la acogida a la evaluación, pasando por el trabajo en tareas, la formación en liderazgos y la construcción y puesta en marcha de proyectos.

El despliegue de esta metodología se ha realizado por parte del equipo de 4 educadoras sociales del Servicio de Acción Comunitaria del Ayuntamiento de Barcelona, en coordinación con las trabajadoras sociales de los respectivos Centros de Servicios Sociales de los territorios, así como con los agentes activos de la propia comunidad (equipamientos, otros servicios, entidades...).

En algunas de estas fases se ha contado con un soporte externo, para encajar algunas de las propuestas concretas que se han llevado a cabo, como ha sido la fase de acogida con propuestas de metodología de arte comunitario, la formación en liderazgos comunitarios y el desarrollo de proyectos en cada uno de los grupos formados.

3.1. Primera fase (enero- mayo 2018): acogida y conocimiento mutuo

Abordaje de la identidad de grupo y trabajo compartido respecto al barrio: formación de grupos y encuentro semanal en lugares y equipamientos significativos y representativos del barrio (biblioteca, casal de barrio, centro cívico,). A partir de experiencias de arte comunitario y dinámicas grupales se fomenta el sentido de pertenencia, identificación del grupo y del proyecto y, sobretudo, la vinculación al barrio y al territorio. Se culminó la etapa con diferentes actos abiertos y ofrecidos en el mismo barrio donde se reunían los grupos: exposiciones, comidas, elaboración y presentación de videos y postales, etc.

Se da importancia de la acogida y el cuidado dado durante todo el proyecto, pero sobretudo en esta primera fase dado que se considera clave dedicar tiempo y espacio a la acogida y la consolidación del grupo. Es útil utilizar estrategias o metodologías basadas en el arte, el cuidado y el movimiento, la expresión emocional, ... Propuestas también divertidas que propicien la permanencia y la adherencia al grupo. Son muy valorados los espacios de desconexión, de paréntesis en las responsabilidades y preocupaciones diarias, de autocuidado y relación.

3.2. Segunda fase (junio- agosto 2018): Detección de necesidades, y capacidades

En este momento del proyecto, fruto de las dinámicas grupales iniciales, nos encontramos ante unos encuentros que ya se han convertido en familiares y muy significativos en cuanto a las experiencias compartidas. Se ha aprendido a expresar inquietudes y potencialidades, desde el arte, el juego y las diferentes formas de expresión. Se ha repensado el barrio y establecido nuevos vínculos de participación hacia éste, así como a formular/expresar demandas y propuestas en clave positiva y constructiva, buscando fórmulas y estrategias para llevarlas a cabo.

Se crea un espacio de referencia del grupo rutinizando los encuentros en el entorno próximo de la persona, normalmente en un equipamiento de proximidad, en el cual se producen otras interacciones y relaciones ciudadanas y de entidades del barrio. Estos espacios se adaptan en horarios a las necesidades de los participantes y se acoge a los niños si estos vienen con sus progenitores o cuidadores, se disponen de algunos elementos de juego para ofrecer y se anima a que sea el propio grupo quien ofrezca apoyo en el cuidado. Ocasionalmente para poder facilitar a las/los adultos una participación plena en una acción o actividad se dispone de canguraje.

Estos espacios se consideran de baja exigencia ya que no hay una obligatoriedad o compromiso estricto en la asistencia a todos los encuentros. Los vecinos vienen si pueden hacerlo y son invitados y tenidos en cuenta para informarles de cambios o de acuerdos. Se parte que las personas no siempre pueden participar de la misma manera y se tienen en cuenta circunstancias personales o laborales diferentes. El grupo se mantiene vinculado via whatsapp y se establece un acuerdo de invitar y preguntar por el que no ha podido estar.

3.3. Tercera fase (septiembre - diciembre 2018): trabajo por comisiones o proyectos

A partir de la fase anterior se crean comisiones o subgrupos de trabajo por intereses. Algunos de ellos se vinculan a equipamientos y servicios del territorio mientras que otros se mantienen en una dinámica endo-grupal por el momento. Se trabaja desde las potencialidades de las personas, aquello que pueden ofrecer, y no desde sus carencias, lo que necesitan. Este cambio de mirada permite identificar capacidades y ponerlas en valor, las personas pasan de ser sujetos pasivos y demandantes y asumen un rol activo relacionándose de esta manera con el entorno y positivizando su autovaloración.

3.4. Cuarta fase (enero 2019 - agosto 2019): desarrollo de propuestas a partir del vínculo con el territorio

Se dan vida a las propuestas de las diferentes comisiones concretando actividades con el fin de hacerse visibles en el barrio, estrechar lazos con equipamientos y entidades, coproducir y hacer posible un vínculo más directo, aunque acompañado, entre participantes/vecinos y técnicos/agentes del territorio. El grupo se abre a la asistencia de vecinos que no forman parte del proyecto B-Mincome y se facilita la iniciativa, autoorganización y empoderamiento de los participantes, así como su implicación en las propuestas del barrio.

Se desarrollan proyectos y acciones participativas que vinculadas con su entorno ofrecen riqueza relacional. Aparecen nombres específicos de los grupos según el proyecto que han creado y se genera una marca o logo que los identifica. El ciudadano se vincula con su entorno desde lo que ofrece y no solo siendo consumidor de servicios, facilitando el reconocimiento por parte del entorno y generando una mayor adhesión y empoderamiento personal.

Debido a esta singularidad en los proyectos y acciones y en la articulación de los mismos con las actividades del territorio y el funcionamiento o las propuestas de otros activos o servicios la programación o el contenido de las sesiones grupales es diversa y variable, viva. El profesional suele tener preparado una cierta gestión del tiempo del grupo, pero son los participantes los que asumen un rol propositivo en cuanto a las actividades que quieren hacer. Se abre el margen para la creatividad y el conocimiento propio y los participantes ponen en juego su saber hacer, el profesional es uno más que también aporta sus habilidades y conjuntamente con ellos ofrece los recursos para que las actividades puedan desarrollarse.

Esta mirada más conectiva y relacional del profesional, la cercanía de la intervención en el entorno asociativo y biológico de la persona y el diseño de proyectos y propuestas de los participantes al barrio abre canales de reconocimiento mutuo y propicia que se den oportunidades. Surge la posibilidad de crear nuevas propuestas y programaciones en los equipamientos de proximidad lideradas por los participantes y/o reforzar asociaciones y proyectos del territorio.

Algunas otras experiencias significativas y de relación que los profesionales han vivido han sido la oportunidad que algunos tuvieron de recibir una formación en liderazgo comunitario y en asistir a explicar su experiencia a la universidad, a jornadas técnicas y a espacios de evaluación y aprendizaje donde su aportación era reconocida y también remunerada.

3.5. Quinta fase (septiembre 2019 - diciembre 2019): Autonomía y consolidación

En este momento los proyectos de los diferentes grupos y territorios están desarrollados y forman parte, de forma aún débil, al tejido del territorio. Con la perspectiva del fin del B Mincome se trabaja para anclar estas nuevas propuestas en equipamientos o servicios del territorio para garantizar la continuidad de un cierto soporte y acompañamiento futuro. Se explora la capacidad de que los participantes puedan constituirse en asociación a fin de aglutinar el conjunto de proyectos que han surgido y optar a financiación.

4. Aprendizajes metodológicos

Como elementos previos queremos señalar que el proyecto ha visibilizado dos factores facilitadores de la participación comunitaria y que deben tenerse en cuenta en la implementación de proyectos con la ciudadanía.

Por un lado, la cobertura de las necesidades básicas es clave para la participación comunitaria. Sin la tranquilidad que aporta ser receptores del SMI. La lucha cotidiana que supone el conseguir aquello necesario para una subsistencia digna agota el tiempo y la energía e impide focalizarse en la participación social y comunitaria.

Por otro lado, hemos constatado la dificultad de adherencia a las propuestas de trabajo de personas con una situación de complejidad y desestructuración personal elevada

Teniendo en cuenta estas dos premisas, queremos aportar algunos elementos metodológicos que consideramos claves si pretendemos como profesionales llegar a construir espacios de relación, empoderamiento ciudadano y de participación comunitaria.

4.1. Cambio en las relaciones entre profesionales de servicios públicos y ciudadanía participante

Horizontalidad

El profesional se relaciona desde una posición de proximidad, contribuyendo a un cambio en la relación con el ciudadano que se establece en un plano de mayor horizontalidad sin observarse confusión o pérdida del rol profesional.

Flexibilidad

Se incorpora una mayor adaptabilidad del tiempo de trabajo y de la agenda profesional a fin de acercarse a los tiempos de la ciudadanía y formar parte de la vida y el tejido asociativo del territorio, acompañando a los participantes en sus procesos.

Exploración de nuevos canales de comunicación

El uso de canales informales de comunicación, como el whatsapp, facilita una relación cercana, no postergada, más acompañada y no burocratizada, y permite la resolución de necesidades de baja complejidad.

Proactividad

El profesional pone en relación personas con intereses similares que puedan compartir y crear una propuesta de acción que dé respuesta colectiva a sus necesidades individuales. El ciudadano pasa de ser “consumidor” de un producto a “co-creador” del mismo. Cuando las personas dejan de ser miradas como consumidoras y demandantes servicios, y se convierten en protagonistas de su propio proceso ganando autonomía y poniendo en valor sus capacidades se propicia también un cambio en el lenguaje. Las personas ya no son *usuarias* sino participantes, vecinos/as, y este cambio en el uso habitual del lenguaje crea también una realidad diferente para el profesional e influye en su concepción de la persona.

La búsqueda de intereses compartidos por los miembros del grupo no equivale a una homogeneidad en su conformación, estos no son invitados por lo que a priori comparten (Ex. monoparentalidad, crianza, consumo de tóxicos, salud mental...) sino por lo que pueden tener interés en crear. Esta heterogeneidad de orígenes, edades, género y circunstancias personales y familiares propicia el intercambio de experiencias y el aporte de capacidades diferentes, siendo un potencial de riqueza para el grupo.

Apertura - Permeabilidad del centro de servicios sociales

El centro de servicios sociales facilita la acogida de las personas y el uso de sus instalaciones y recursos para los fines de las mismas. Los participantes asisten a las reuniones de equipo para explicar sus propuestas y proyectos y se establece una conversación y colaboración mutua. De este modo el servicio muestra su disposición a

ser un equipamiento de proximidad más en el territorio, abierto a usos diferentes de los habituales y más permeable y cercano a las necesidades de la población.

Facilitación y acompañamiento

El profesional no asume un rol directivo sino propositivo y facilitador enfocándose hacia el acompañamiento, la capacitación y el soporte de la persona y su vinculación al entorno a fin de que esta pueda llevar a cabo sus proyectos, desarrollar sus intereses y/o cubrir sus necesidades con éxito. El profesional pone al servicio del grupo y sus intereses su saber y sus habilidades personales y técnicas para promover las iniciativas que surgen.

Proximidad en el territorio y trabajo colaborativo con sus activos

Intervención en el entorno biológico de la persona

Las acciones se llevan a cabo en el entorno próximo de la persona y utilizando equipamientos, y entidades del barrio, así como espacios informales. Esto permite tanto al profesional como al ciudadano un mayor conocimiento y relación con el territorio y sus activos propiciando una mayor riqueza de procesos y oportunidades para ambos.

Los profesionales se relacionan e intervienen, preferentemente, fuera del centro de servicios sociales en equipamientos o lugares de uso y tránsito de la ciudadanía lo que favorece un plano de proximidad y horizontalidad mayor en la relación.

Promoción de la vivencia de experiencias significativas y formación en liderazgo

Uno de los continuos del proyecto ha sido propiciar que los participantes vivan experiencias que llamamos significativas debido a que generan una vivencia especial haciendo surgir las propias capacidades y anclando en la memoria un momento de empoderamiento personal, y grupal, que permite visualizar otros en el futuro.

Conseguir con éxito los distintos hitos del propio proyecto ofrece experiencias que permiten visualizar las capacidades y los resultados del trabajo y el tiempo empleado y por tanto reafirman la posibilidad del logro individual, la fuerza del grupo y la asociación colaborativa entre iguales.

Por otro lado, es importante detectar y poner en valor a las personas con capacidad de liderazgo sobre el grupo y los procesos pues permite delegar espacios de responsabilidad y trabajar por la consecución de mayores espacios de autonomía de los participantes. Para hacer aflorar estas capacidades de liderazgo se ha acompañado a los participantes y se les ha puesto en relación con experiencias de la ciudad impulsadas por personas no organizadas que tenían una necesidad y se han unido para trabajar y en ofrecer alguna forma de cobertura o de reclamación y resistencia. Se ha visto como propuestas impulsadas “desde abajo” han tenido éxito y conseguido una base social suficientemente sólida para dar y recibir apoyos.

Partíamos de la hipótesis que este trabajo personal y grupal ponía los cimientos futuros para que estas personas adquieran protagonismo promoviendo o generando otras formas de apoderamiento ciudadano en su entorno y en un plano más inmediato asuman un mayor liderazgo en el grupo B Mincome.

4.2. Impactos y resultados

El proyecto B-Mincome, como prueba piloto y como proyecto europeo, tenía diferentes evaluadores y todos ellos fueron incidiendo, para sus estudios, en las diferentes políticas activas que hemos mencionado. En concreto la evaluación de la política de participación comunitaria que aquí exponemos parte de dos documentos:

Uno es el informe final que realizó en su momento el IGOP (Instituto de Gobierno de Políticas Públicas, centro investigador vinculado a la Universidad Autónoma de Barcelona), cuyo encargo era el de hacer el seguimiento y la evaluación de la Política Activa 4 a partir del contraste de dos momentos (inicial y final) del proyecto, durante los cuales realizaron encuestas y entrevistas a participantes, a tejido social de los territorios, a equipamientos de los barrios y algunos de los profesionales involucrados.

El otro documento, con el que complementamos la evaluación, es el de las conclusiones extraídas de una serie de entrevistas que se hicieron, en la última fase del proyecto, a los participantes que habían mantenido un vínculo regular con el proyecto. Las entrevistas fueron realizadas por las educadoras del equipo.

Por un lado, la evaluación final del IGOP nos muestra cuáles fueron los cambios que generó la Política Comunitaria desde la óptica de tres niveles:

1. Las personas implicadas en la política: los participantes han logrado una mayor conciencia de los retos que supone la participación y han desarrollado nuevas capacidades y aptitudes participativas. Estos efectos son particularmente significativos entre las mujeres.
2. La vida comunitaria de los barrios: la política desplegada ha contribuido a activar nuevos grupos entre los beneficiarios del SMI y a reforzar su implicación en los equipamientos públicos en el territorio, a la vez que ha favorecido el establecimiento de nuevas relaciones interculturales. El impacto en el tejido asociativo existente, sin embargo, ha sido, aparentemente, bastante escaso.
3. Las relaciones Público-comunitarias: El B-Mincome y la política activa de participación comunitaria, en particular, han representado una oportunidad para la experimentación de nuevas formas relacionales con la administración, formas más transversales, más empoderadoras y con una visión más comunitaria. Este impacto ha sido notable en el caso de los Servicios Sociales y en el papel de los equipamientos de proximidad (Casales de barrio, Centros Cívicos, Bibliotecas, ...), y ha sido particularmente bien valorado por los participantes del proyecto.

Como conclusiones generales que se extraen en el informe del IGOP, podemos destacar las siguientes:

- Efectos importantes a nivel individual, no siempre percibidos subjetivamente, con un impacto mayor en las mujeres. Ruptura del aislamiento.
- Bajo impacto en el nivel asociativo / comunitario pero notable incidencia en el rol que juegan los equipamientos del territorio. Se da un impacto notable en escala intermedia: la dimensión grupal

- Efectos más fuertes y positivos en el cambio de visión a nivel institucional, sobretodo en cómo perciben y se relacionan los participantes con Servicios Sociales.

El segundo documento, que también nos parece relevante, es el que surge a partir de una serie de entrevistas realizadas por las educadoras de la política de participación comunitaria a un número importante y significativo de participantes. Los resultados recogidos revelan el impacto que la política comunitaria había podido tener sobre estas familias y en sus respectivos barrios.

Metodología de estudio de las entrevistas cualitativas

Durante el mes de octubre del 2019 se realizaron un total de 44 entrevistas (10 del distrito de Nou Barris, 11 del distrito de Sant Martí y 24 del distrito de Sant Andreu). Éstas se recogieron de forma presencial, utilizando la transcripción directa o la grabación. Los contenidos fueron volcados (por transcripción literal) a una parrilla donde las respuestas se agruparon siguiendo una lógica de dimensiones similares.

Las personas entrevistadas estaban vinculadas a los grupos de encuentro semanal pero no todas ellas de forma regular, por lo tanto, también se consideró a personas que tuvieron una presencia estable o intensa dentro del grupo o proyecto.

Estas entrevistas fueron realizadas en diferentes localizaciones: algunas en el centro de servicios sociales, otras en el casal o equipamiento de referencia y en otras, como en el caso del distrito de Sant Andreu, en los lugares que los vecinos y vecinas entrevistados escogieron, espacios que les identificaban, les parecían amables o familiares (el bar, el parque, la propia casa, ...).

Las entrevistas reunían en total unas 8-10 preguntas abiertas y podían ser respondidas en unos 30-40 minutos de media.

En general, apreciamos una importante disponibilidad de las personas a dar una opinión sincera y generosa. Aparte, en opinión del equipo de educadoras, estas entrevistas contribuyeron, en global, en un papel más consciente de cada uno de los participantes y en una implicación o posicionamiento más realista de lo que suponía las últimas semanas del proyecto.

5. Resultados

Los principales impactos recogidos los podemos agrupar en cinco bloques o dimensiones. El orden de las dimensiones se presenta según aquellas opiniones recogidas que tienen más peso y, por tanto, más impacto. Por lo tanto, el aspecto relacional y de socialización deviene el principal impacto entre las familias y, en última medida, pero igualmente significativo, está el impacto que el proyecto ha provocado en las relaciones con los técnicos, instituciones y servicios sociales.

5.1. Breve conclusión por cada impacto recogido

Dimensión 1: el aspecto relacional y la socialización con vecinos/as

Mejora la socialización y el conocimiento de gente nueva del barrio.

Sin duda, este es el aspecto que más ha destacado y que en mayor medida ha coincidido la mayoría de entrevistados: más de la mitad de la población entrevistada considera que el proyecto les ha dado la posibilidad de ganar en relaciones, de socializar con más gente de su barrio y de estar más conectados entre vecinos y vecinas:

"Llevo muchos años en el barrio y no he conocido a nadie. Ahora puedo saludar (...) La primera vez que saludé a alguien del grupo en el barrio me puse super contenta. Me alegré todo el día" (Belén).

"El proyecto me ha permitido estar más activa, más alegre, más relacionada" (Sabah).

"Me ha ayudado a desinhibirme, a relacionarme con gente" (Ángel).

Aumento de la sensibilidad hacia lo diferente: más solidaridad, confianza y diversidad

Personas de diversos orígenes, viven o habitan en un mismo territorio, pero a menudo no conviven, no se relacionan. Tras el paso del proyecto, de los dos años en que nos hemos encontrado semanalmente, en que hemos trabajado conjuntamente, podemos decir que se ha promovido el trabajo de los vínculos y la familiaridad entre colectivos culturalmente diversos, relaciones que se han visto favorecidas para los encuentros y la identificación de necesidades compartidas así también como intereses comunes:

"Ya solamente por la gente, por relacionarte con ellas, a parte que venían personas que no eran españolas, cocinaban platos de sus países y tú, alucinabas un poco, pero estaba buenísimo. He probado cosas nuevas y me he relacionado con gente nueva. La gente estaba de tu lado, me han hecho sentirme a gusto" (Amparo).

"Para mí ha sido una oportunidad para conocer gente, para romper barreras entre culturas y una oportunidad para estudiar" (Irma).

"Con este proyecto, la diversidad tuvo un lugar donde encontrarse y eso ayuda en la calidad relacional del barrio" (Belén).

5.2. Superación del aislamiento y creación de vínculos.

Se han creado grupos de trabajo que han proporcionado herramientas para trabajar las relaciones entre las personas de los mismos barrios, relaciones que antes no se prevenían posibles por temas culturales y de convivencia, pero que se han materializado gracias a los grupos semanales. Muchas de las entrevistadas afirman que haber participado de los grupos les ha permitido conocer más a las personas de su territorio, construir espacios nuevos de relación con vecinos, vecinas y técnicas del barrio y promover la ayuda mutua entre estas.

"Me he sentido más acompañada en mis ideas y mis proyectos" (Yaneli).

"Me ha aportado el hacer amigas. Ahora me llamo con gente del grupo y me han ayudado y hemos quedado fuera del grupo" (Yudi).

Todo ello ha supuesto, en diferentes participantes, una superación del aislamiento social y el querer salir de casa:

"El proyecto me ha ayudado a socializar con la gente. Yo soy muy solitario "
(David).

Dimensión 2: participación e implicación en territorio

Aumento del conocimiento del barrio, de sus recursos y actividades.

Casi la totalidad de las respuestas coinciden en expresar que se ha mejorado el conocimiento del barrio, algunos de forma más notable y otros en menor medida, pero es significativo que todo el mundo ha salido ganando en este aspecto con el proyecto B-Mincome. Los equipamientos han ganado en reconocimiento por parte de los participantes: bibliotecas, casales de barrio y centros cívicos. También se han dado a conocer el abanico de actividades de estos equipamientos y los mismos participantes han podido incidir en dichas programaciones, haciendo propuestas e implicándose en el diseño de éstas.

Actos singulares del barrio, festividades, actividades abiertas al público, han estado más al acceso de los participantes.

No sólo se ha ampliado el conocimiento de los recursos del barrio sino también de sus profesionales y del conjunto de técnicos vinculados al territorio (dinamizadores, directores de equipamientos, educadores, técnicos comunitarios, monitores de ocio, ...).

Las salidas y visitas han ayudado a conocer edificios emblemáticos o de significado arquitectónico así también como los recursos naturales del territorio.

"Yo no conocía el centro cívico y ahora es como mi casa. Es un Lugar en el que entro y me saludan y eso a una le hace sentir muy bien" (Yaneli).

"Ahora lo veo más como barrio. Antes era mi casa y el resto. (...) Ahora la calle ya no es un lugar de paso del punto A al punto B, ya no es un lugar de tránsito" (Belén).

Motivación para participar y hacer cosas por el barrio

El hincapié, en las primeras fases del proyecto, por trabajar en base a actividades artísticas y arte comunitario, permitió a los participantes conectar con su yo más creativo y emocional. La oferta fue acogida de forma estimulante y motivadora y construida desde el primer momento con la propia voz de las personas participantes.

Al mismo tiempo, esta metodología inicial, incentivó la participación en actos de los barrios, y estos actos, a la vez, fueron utilizados como plataformas o escenarios, y dieron visibilidad a los vecinos y vecinas, permitiéndoles conocer gente y haciéndose conocer. En resumen, tejer red.

"En relación al barrio, ha fomentado que los vecinos estén más conectados y ha ayudado a tomar conciencia de las mejoras del barrio (poner plantas, mejorar las plazas, ...)" (Sabah).

Contribución a la mejora del barrio

Los territorios donde se ha desarrollado el proyecto B-Mincome han sufrido una mejora en tanto que han pasado cosas nuevas en los barrios, cosas que antes no pasaban y que

han sido pensadas y diseñadas por los propios vecinos y vecinas, por lo que cubren necesidades que, tal vez, los técnicos no tenían detectadas.

Bajo esa mirada de creación y de pensar proyectos y acciones hacia los barrios, surgieron 10 proyectos específicos, de diferente dimensión y envergadura, que se integraron en la dinámica de cada uno de los territorios. Hacemos una breve mención y reconocimiento a cada uno de ellos:

“La mirada de Zona Nord” : diseño y publicación de una revista del barrio nutrida con aportaciones de los vecinos, el tejido asociativo y comercial...

“Nido de colibrís”: proyecto de cocina comunitaria realizado conjuntamente con personas mayores en situación de soledad no buscada.

“Las Flores de Roquetas”: grupo de mujeres que elabora jabones artesanales para su venta y que realiza talleres formativos sobre este tema.

“Somos LaTrini”: promueve un mercado de intercambio de objetos en su barrio

“El barrio de mi casa” promueve la horticultura y el diseño de espacios verdes en su entorno

“Art de barri”: lleva a cabo actividades artísticas y manuales

“La Magia de la Cocina”: organiza y participa de actividades relacionadas con la cocina

“Agenda de barrio 2020”: diseña una agenda con artículos y fotografías de personas y entornos del barrio

“Fabularum Locus”: creación de un espacio de lectura para familias y cuenta cuentos periódico

“Cuina en Família”: actividades familiares entorno al tiempo libre y la cocina

"Hemos aportado mucho, había dinamización en el barrio, había gente participando de actividades, eso alegra el barrio. El proyecto actual de cocina con gente mayor también ayudará a la gente mayor del barrio a relacionarse " (Rqia).

Visibilización del papel de las mujeres

Claramente, durante todo el proyecto se ha visto que las que más han participado han sido las mujeres, tanto en las actividades propuestas como en espacios de apoyo y cuidados que se han creado por necesidad dentro de los propios grupos. La existencia de estos espacios ha facilitado el trabajo con las participantes de una manera integral, ya que ha permitido tratar temas que de otra manera no se hubieran dado. Asimismo, se ha trabajado desde el empoderamiento de las participantes y, se las ha puesto en el centro del proyecto, en decisión, en voz y en proyección de su futuro. En el futuro, tenemos que potenciar más espacios de cuidado para poder dar respuesta a esta necesidad común en la mayoría de grupos:

"Para mí, ha faltado más. Han faltado más sesiones de autocuidado, más tiempo para curar heridas y aprender a gestionar nuestras emociones " (Miriam).

Incidencia en el tejido social

En general, las personas participantes han incidido levemente en el tejido social de los barrios donde nos encontrábamos, puesto que ya existen múltiples proyectos y asociaciones en las que cuesta entrar cuando no te conocen y que no facilita demasiado la acogida de nuevos vecinos y vecinas. Si bien es cierto, encontramos casos en que, a raíz de la participación en los grupos que ha provocado la activación de las personas, éstas han comenzado a participar activamente en espacios que ya conocían, pero en los que no se implicaban por falta de motivación o de seguridad:

"Cuando he participado me ha valido de mucho, la verdad, psicológicamente Porque me ha impulsado a relacionarme con gente, yo estaba atrapada en mi casa, no salía, pero ahora, de hecho, sigo en el AMPA de la escuela de mi hija, y me he apuntado a más cosas, pero todo a raíz del proyecto B-Mincome" (Laura).

Dimensión 3: aptitudes, capacidades y mejora en la calidad de la salud

Empoderamiento de las personas: más capacidades, más confianza y más seguridad en uno mismo

Los encuentros grupales han facilitado la cohesión de grupo, el autoconocimiento de las capacidades que cada uno tiene y, por tanto, la autoestima de las personas. Se han facilitado espacios de confianza en que las participantes han podido verbalizar y expresar lo que piensan y lo que quieren, lo que ha servido para que puedan ponerse en práctica en otros espacios vecinales y / o comunitarios.

"Me he sentido protagonista, más realizada y segura. Ahora que tenemos más conocimientos, me siento más fuerte. También me he sentido empoderada a la hora de hablar en grupo, antes no me atrevía, porque pensaba que no sabía, pero ahora sé que sí" (Miriam).

La formación en liderazgo comunitario ha ayudado a trabajar la capacidad de pensar y desarrollar proyectos colectivos.

Se ha hecho muy visible entre los participantes, la capacidad de conexión con los recursos descubiertos, con el tejer redes sociales, con el empoderamiento y la promoción de liderazgos.

Todo esto incide en una mayor seguridad, confianza y posibilidades de estar en predisposición de conseguir trabajo, tanto por uno mismo como por los vínculos y contactos generados.

"He aumentado la confianza en mí mismo. La formación en Liderazgos fue una aventura y me sentí muy cómoda " (Johanna).

Sensación de bienestar y mejora de la salud mental

Este es otro de los indicadores que más peso ha tenido entre los impactos recogidos por las personas entrevistadas. Cuando hablamos de bienestar de las personas y mejora de la salud mental hemos observado expresiones que hacían alusión a la satisfacción personal o que directamente hablaban de espacios de tranquilidad, desconexión emocional, dejar los problemas en casa, superar el aburrimiento, hacer bajar la ansiedad o alejar la depresión, entre otros.

El proyecto ha permitido, sin duda, un aumento de la autoestima y una autopercepción mejorada, en tanto que la propuesta, cómoda, motivadora y trabajada desde los

intereses y las necesidades propias, ha sido creada conjuntamente con las personas participantes.

Además, en los propios encuentros de grupo siempre se facilitó un clima de confianza donde se pudo compartir el malestar y, a pesar de no ser uno de los objetivos directos del proyecto, hubo desde el inicio y de forma espontánea, un cuidado colectivo de este malestar, donde el ser escuchado y legitimado generó una motivación extra para participar. Las rutinas de encuentro, se convirtieron, en muchos casos, en un espacio que, además de ser comunitario, fue terapéutico.

En la mayoría de casos las personas expresaron haber sentido un espacio de liberación al haber asistido a los encuentros. Estos encuentros grupales también han permitido que las personas participantes dispusieron de un tiempo para ellas mismas, un espacio donde desconectar de la rutina del día a día y de las cargas familiares.

"Hubiese hecho más horas y dos veces a la semana. Me ha gustado el formato porque cada uno ha aportado su granito de arena. Hemos podido escuchar y ser escuchados y siento que he participado y he puesto algo de mí. Me gusta sentir que estamos en familia. Me sirve para reír y desconectar de mi casa" (Alba).

"Encontrarme con vosotros me quita la ansiedad" (Khalid).

"A veces llegamos con nuestras cosas en la cabeza y allí desconectamos" (Juliana).

Cambio en el roles y dinámicas familiares

Varios participantes también han hecho relevante las mejoras de uno mismo dentro de su estructura familiar: cambios de roles al pasar de ser un integrante pasivo a un integrante activo dentro de la familia y dentro de su comunidad. Al mismo tiempo, este integrante activo, ha hecho propuestas de salidas y actividades a su familia y red cercana, que se ha visto mejorada con la inyección de propuestas promovidas dentro del proyecto y también por el programa Apropa Cultura. En este sentido, las mujeres también han vivido un cambio importante dentro de su rol familiar, al experimentar otros roles que desde fuera de casa también le han dado una papel significativa y reconocido, mucho más poderoso e influyente que lo que mantenían hasta ahora en el ámbito privado del domicilio.

"En mi vida personal, el proyecto ha aportado ver las cosas de otro color, recibir otros pensamientos y aplicarlo a mí misma" (Sabah).

"He hecho un cambio en las rutinas" (Khadija).

"Antes sentía aburrimiento y estaba bastante depresivo en casa. En cambio, ahora he podido invitar a mi familia a participar de los actos organizados por nosotros" (Khalid).

Dimensión 4: economía y aspecto formativo y laboral

Ayuda económica

Casi la mitad de los entrevistados declaran que el proyecto ha sido una ayuda económica y esto se convierte en un impacto a considerar en la previsión de futuros proyectos que no lleven vinculadas ayudas del tipo económico, pues para nuestras familias ha sido un elemento importante valorado.

"La plata ha sido una gran ayuda" (Belén)

"El dinero me ha ayudado para poder viajar y ver a mis padres que son muy mayores. (...) También he podido rehabilitar la cocina" (Zahra)

"Yo cobraba 100 euros y ha sido una tranquilidad económica" (Joy)

Oportunidades de mejora de la situación laboral y oportunidades de mejora del nivel formativo

La mejora de la situación laboral de las personas participantes en el proyecto B-Mincome de la Política comunitaria no ha sido desde un principio un objetivo directo en sí, sin embargo, se ha hecho evidente que, el hecho de haber percibido una renta, ha permitido a las participantes mejorar su formación y / o optar a estudios que hasta ahora no se habían planteado. Así pues, en ciertas personas esto ha supuesto una nueva oportunidad para entrar en el mercado laboral y han aumentado sus posibilidades de empleabilidad.

"Mi situación económica ha mejorado. He podido estudiar y encontrar trabajo y me ha permitido tirar adelante. Para la familia ha sido positivo, hemos hecho salidas y la situación económica me ha tranquilizado" (Alice).

"He aprovechado esta entrada de dinero para invertir en mí y formarme. He estudiado integración social y estoy en prácticas" (Susy).

Adquisición de aprendizajes nuevos y experiencias significativas

Este también es uno de los resultados más valorados por los participantes: la vivencia de experiencias significativas gracias al proyecto y la adquisición valiosa de un conjunto importante de aprendizajes nuevos.

"Ha sido una oportunidad. Me ha permitido hacer cosas que no había hecho nunca, por ejemplo, la formación en liderazgo (...) La participación en el taller de co-creación en la escuela El Til-ler: me sentí muy bien pudiendo decir mi opinión ... que la gente me escuchara. Sentí reconocimiento" (Joy).

"No me he sentido tímido en el momento de organizar cosas para el barrio. Antes no hubiera podido hacerlo" (Mohamed).

Dimensión 5: la relación con técnicos, activos del barrio y servicios sociales

Cambio en la interlocución entre técnicos y vecinos y vecinas

Después de los dos años de duración del proyecto, podemos constatar que las personas participantes han notado un cambio significativo en la relación que se establece entre las profesionales y las familias. Esta relación ha pasado a ser horizontal, donde se ha creado vínculo desde la informalidad y no desde un despacho, lo que ha facilitado también la cohesión del grupo, en tanto que cada uno se sentía valorado y esto hacía que el grupo respirara mejor. Todas éramos diferentes, y estas diferencias eran las que nos hacían iguales, estar en un mismo nivel, siendo valoradas por las capacidades y potencialidades y no por las carencias:

"Me gustan estos tipos de proyectos por el factor del valor humano. El dinero lo puedo conseguir de una forma u otra, pero no es tan fácil conseguir personas que puedan escucharte, entenderte y proponerte actividades y proyectos" (Alba).

"Me tomé fotos con el jefe del B-Mincome" (khalid).

"Ahora en el centro cívico nos conocen. El director me saluda, conocemos a los técnicos y los vemos cercanos" (Ángel).

Cambio en la visión y relación con los profesionales de servicios sociales

A través de la participación en los grupos de la figura del trabajador/a social del Centro de Servicios Sociales del territorio, se ha fomentado el cambio en la visión que las vecinas tenían de los CSS.

Este cambio de mirada y de posicionamiento, más horizontal y desde espacios neutros e informales de trabajo, sin jerarquías subyacentes, permitían la resolución de pequeñas dificultades que surgían en el día a día de la persona, hacían que la trabajadora fuera más cercana a las participantes y reducía la presión de las visitas en los CSS, cuando ciertas necesidades apremiantes ya habían podido ser mitigada en un espacio grupal, un espacio de confianza:

"He conocido más a los Servicios Sociales, porque antes lo entendía como un Servicio al que acudía cuando pasaba algo, imposible de entrar, y ahora veo que se abierto y que puede ayudarme en muchas cosas. Antes pensaba que allí iba la gente que no tenía trabajo y que pedía dinero, pero he visto que ellos ayudan a buscar maneras de encontrar soluciones" (Miriam).

"En servicios sociales, en el despacho del abogado, hay una foto mía y todo el mundo la ve. También mis hijos cuando van allí y eso me da risa" (El hocéin).

Alianzas y nuevos espacios de coordinación entre profesionales de los diferentes ámbitos

La creación de proyectos en los diferentes territorios, ha acercado profesionales que no se habían encontrado para diseñar y compartir miradas. En algunos barrios, los profesionales coincidían únicamente en mesas de trabajo o en gestión de problemáticas. Consideramos que a través del arraigo de los proyectos que los participantes del B-Mincome comunitario han generado, se ha propiciado un seguimiento y un acompañamiento conjunto que, en ciertas ocasiones se ha convertido en un vínculo y un trabajo en red, inexistente hasta entonces. Este vínculo, mayoritariamente ha sido entre los espacios de referencia de los diferentes proyectos (Casal de barrio, Centro Cívico, Escuela, Biblioteca ...) y Centros de Servicios Sociales.

Politización de la pobreza

Durante estos dos años, se han dado oportunidades a las participantes de participar en otros espacios donde a menudo no tienen demasiada presencia, como son las aulas universitarias o los despachos de la Administración. Se ha valorado positivamente esta experiencia debido a que pone en relación horizontal a profesionales y participantes, estableciendo nuevas dinámicas de interlocución y transformando las relaciones tradicionales. Esto también ha hecho que las personas que han participado de estos espacios puedan hacer oír su voz y que sea reconocida:

"Hablar con alguien en la cocina cocinando es diferente a hablar con alguien en la universidad discutiendo sobre algún tema. Da más nivel, es muy diferente. Yo he conseguido algo más que otras personas quizás no puedo. También ahora en las reuniones con Acción Comunitaria y Derechos sociales, hablo con gente más importante y yo consigo más cosas, a parte de la participación. Me hace sentir mejor " (Rqia).

6. Conclusiones

Al inicio de esta comunicación se han señalado dos elementos e hipótesis que inciden en los procesos de inclusión-exclusión de los colectivos más vulnerables y que fundamentan la metodología empleada en el proyecto B-Mincome en la política activa de participación comunitaria. Por un lado, la debilidad de las redes relacionales de este tipo de población y el desconocimiento de los recursos del territorio y, por otro, su posición pasiva y demandante en su relación con los servicios y basada en demanda-respuesta.

Ambas cuestiones han sido ampliamente trabajadas y así se ha recogido a lo largo de esta comunicación y se han obtenido unos resultados que apuntan a la necesidad de profundizar y ampliar intervenciones metodológicas orientadas a trabajar estos aspectos desde los servicios sociales y de proximidad.

Esta manera de trabajar interpela respecto a la necesidad de flexibilizar el sistema de atención actual y limitar la burocratización, así como a una revisión de un modelo mayoritariamente centrado en la atención individual y de carácter reactivo basado en una relación demanda-respuesta. Es necesario avanzar hacia un enfoque más integral en la relación que los profesionales establecen con la ciudadanía, donde la dimensión individual, grupal y comunitaria sea abordada como un continuum. El profesional tiene la oportunidad de ofrecer un contexto relacional que provoque e inspire experiencias vivenciales de éxito y que sea complementario de la prestación de servicios y recursos en el marco de un estado de derecho.

Narrativa, trabajo comunitario y servicios sociales integradores. Una propuesta de cambio. En recuerdo y homenaje a Marco Marchioni

M^a Luisa Blanco Roca

RESUMEN

Vivimos en un momento histórico en el que nadie duda de la realidad de las desigualdades sociales, de la pobreza y la exclusión social, agravada por la COVID-19. Los Servicios Sociales se encuentran sobrecargados de demandas asistenciales y no logran, además, articular adecuadamente lo urgente y lo importante. La historia nos muestra nuevos perfiles y -desde la acción social- con nuestras narrativas, unidas a nuestras intervenciones, podemos propiciar que la historia se oriente en la dirección de los derechos humanos y de una justicia universal para todas las personas.

Hace años venimos hablando de Trabajo Comunitario y de una Acción Social y de unos Servicios Sociales Integradores, en el marco de una Gestión Integrada de Políticas Sociales (GIPS). Se trata de responder a la complejidad social, desde la ineludible participación de todos los actores, lo que exige eficaces e innovadoras estrategias que integren en equilibrio la asistencia y el cuidado, junto a la participación y la prevención. Creo que la Gestión Integrada y el Trabajo Comunitario ofrecen aportaciones importantes, empíricas, conceptuales y metodológicas, para el diseño de políticas de intervención acordes con las necesidades y el modelo de construcción de respuestas que necesita el Siglo XXI.

La presente comunicación se ofrece también como un homenaje a Marco Marchioni, que nos dejó el 22 de marzo de 2020, recogiendo algunas de sus reflexiones y propuestas sobre la intervención comunitaria, que él une al avance de la democracia participativa. Ofreceré un resumen de las líneas que considero más centrales en su metodología.

Por ello necesitamos, hoy más que nunca, trabajar otra intervención social integradora, en la que el Trabajo Comunitario no sea residual, como hasta ahora, sino un eje central vertebrador de una Nueva Acción Social y Política, participativa, innovadora y transformadora.

Palabras Clave: Narrativa, Gestión Integrada, Trabajo Comunitario, Servicios Sociales, Participación.

1. Introducción

Vivimos en un momento histórico en el que nadie duda de la realidad de las desigualdades sociales, de la pobreza y de la exclusión social. Los Servicios Sociales se encuentran sobrecargados de demandas asistenciales y no logran, además, articular adecuadamente lo urgente y lo importante. Todo ello se ha agravado por la COVID-19, que ha radicalizado las graves desigualdades económicas y sociales ya existentes. La historia nos muestra nuevos perfiles y -desde la acción social- con nuestras narrativas, unidas a nuestras intervenciones, podemos propiciar que la historia se oriente en la dirección de los derechos humanos y de una justicia universal para todas las personas.

Hace años venimos hablando de Trabajo Comunitario, de una Acción Social y de unos Servicios Sociales Integradores, en el marco de una Gestión Integrada de Políticas Sociales (GIPS). Se trata de responder a la complejidad social con eficaces e innovadoras estrategias, uniendo de modo complementario la asistencia y el cuidado, junto a la

participación y a la prevención. Ello debe estar sustentado en el equilibrio necesario entre los valores -de la justicia, la eficacia y la solidaridad-, así como en el equilibrio entre los diferentes escenarios y la participación de todos los actores. Ello debe concretarse en una adecuada metodología que no se improvisa.

Acabamos de perder a Marco Marchioni, el 22 de marzo de 2020. Marco es uno de los pocos trabajadores sociales que ha entregado su vida al trabajo social comunitario. Quiero que esta comunicación le sirva también de homenaje. Intentaré recoger en ella las líneas principales de su pensamiento y de su metodología. Marco Marchioni supo combinar teoría y práctica y avanzar en sus propuestas desde la madurez de su vida y de sus experiencias.

Parece que existen de nuevo algunas resonancias en la dirección del trabajo comunitario y de la Gestión Integrada de Políticas Sociales (GIPS), que ya proponíamos y experimentamos en Canarias desde 1992. Es una buena noticia. Estas propuestas han validado sus resultados, pero también han encontrado obstáculos y no solo los provocados por el contexto de crisis socioeconómica. Entre otros: obstáculos en la vieja “cultura” de la Acción Social, unida al sectorialismo, prestacionalismo, asistencialismo e individualismo, que nos afecta a todas: ciudadanía, profesionales y responsables; obstáculos en una política que prima la cantidad más que la calidad y lo urgente sobre lo importante; obstáculos de lo supone un cambio de mentalidad y un nuevo compromiso centrado en soluciones participativas, para el que hay que formarse, individual y colectivamente; obstáculos y resistencias que surgen ante la necesidad de nuevos recursos, cambios de focos, objetivos y metodologías de intervención; obstáculos ante la exigencia de encuentros plurales para la participación y las sinergias entre todos los actores; obstáculos para generar una nueva organización y gestión, ante la urgencia de nuevas estructuras y espacios que faciliten otra forma de relación y de cuidados. Todo en el marco de la construcción de otras políticas sociales, eficaces y transformadoras, con procesos y respuestas entrelazadas, individuales, grupales, comunitarias, políticas y sociales.

Al lado de todos estos obstáculos, están también las potencialidades y las oportunidades. Las de las nuevas reflexiones e investigaciones que contienen, teorías, estrategias, prácticas y procesos, como los de la Gestión Integrada (GIPS) y la Intervención Comunitaria, amplificada actualmente con la experiencia de la Intervención Comunitaria Intercultural (ICI), sostenida durante más de 10 años en medio centenar de experiencias, repartidas por toda la geografía española. También las importantes oportunidades que ofrece este momento histórico, con una nueva conciencia social y medioambiental más igualitaria y ecológica, con narrativas que van rodeando con pasión a todo el planeta. La conciencia cada vez mayor de la necesidad de avances en la globalización de la justicia, de la solidaridad y de la paz, como ya reivindicamos las trabajadoras sociales en el año 2004, en nuestro IX Congreso Nacional, celebrado en Las Palmas de Gran Canaria.

Por ello necesitamos, hoy más que nunca, golpear simultáneamente en todos los frentes y de un modo nuevo trabajar otra intervención social. Propongo inicialmente dos vertientes principales interconectadas:

A) Una *vertiente comunitaria* centrada en una *nueva relación*, real y *participativa*, con la ciudadanía, en la que se articulen nuevas narrativas -individuales y colectivas-. Relación

unida a la escucha, a la audición comunitaria, para una decidida y nueva construcción participativa de las respuestas. Supone un trabajo más democrático, legitimador, pluralista e integrador. Al mismo tiempo requiere un trabajo centrado en soluciones, construidas con las personas y con las comunidades.

B) Otra vertiente de gestión integrada, desde la participación de todos los actores y escenarios, para el diseño de la política en general y para construir una nueva y radical organización de los Servicios Sociales y de las Políticas Sociales en particular. Donde el Trabajo Social Comunitario no sea residual, como hasta ahora, sino un eje central vertebrador de una nueva acción social y política, equitativa, justa, participativa, coordinada, innovadora, inclusiva y transformadora.

2. El abandono de la intervención comunitaria

En marzo de 2019, en el Consejo Asesor de Salud y Servicios Sociales, del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, se recogían aportaciones de Marco Marchioni, que quedaban reflejadas en los siguientes términos:

“La intervención comunitaria se ha jibarizado, no solo en los servicios sociales, abandonando en el territorio procesos de participación y cooperación activa de personas y organizaciones.

La causa de este abandono parece estar en la casi exclusiva dedicación de los SS. Básicos a la gestión de prestaciones, pero también en la sustitución de los procesos de participación por actividades y “talleres” puntuales, que van, desde habilidades sociales o de mejora de memoria, a musicoterapia, artesanías y cualquier “novedad” a modo de consumo de productos socioculturales para grupos predeterminados. Está claro que pueden ser útiles para muchas personas, pero con la orientación está a caballo entre la prevención, el entretenimiento y la interrelación. Apenas tocan la intervención comunitaria

No es fácil retomar la intervención comunitaria como uno de los terrenos de trabajo de los servicios sociales, no sólo públicos (la respuesta social está hoy en gran parte privatizada y fragmentada entre diferentes intervinientes). Por una parte, la recuperación de la dimensión comunitaria de los servicios sociales ha sido abandonada desde hace demasiados años y con ella la dimensión preventiva y colectiva; retomar la intervención comunitaria atañe al conjunto de las políticas sociales, no solo a los Servicios Sociales, pero deberían tomar la iniciativa, sin esperar a que se tomase desde otros ámbitos.

Se trata de generar procesos -no proyectos- sostenibles y participativos en el territorio, en los que los servicios sociales tienen que jugar un papel significativo, aportando al conjunto de recursos del territorio elementos metodológicos y relacionales propios del trabajo social comunitario. Se requiere plantear claramente la necesidad de un acción más coordinada y sinérgica con los otros ámbitos, públicos y privados, absolutamente necesaria para salir de los guetos actuales de los servicios sociales y para su ‘reconocimiento’ social y político por el conjunto de los actores comunitarios.”

Quiero resaltar la reflexión acerca de que la recuperación del trabajo comunitario atañe al conjunto de las políticas sociales. Focalizarlo en una sola área, como los Servicios

Sociales, iría en contra de la esencia participativa e integradora de la acción comunitaria y de la gestión integrada.

3. Participación y democracia desde la mirada de Marco Marchioni

Cuatro meses antes de morir Marco Marchioni expresaba, en un curso de Experto en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria⁹: “Estamos en una nebulosa, cuando hablamos de participación y democracia. Hay confusión.” Nos insistía en la importancia de un contexto facilitador y en la importancia del método. Nos hablaba en este sentido de la necesidad de crear condiciones paritarias, “para que todo aquel que quiera participar pudiera hacerlo”, fueran cuales fueran sus circunstancias. Nos hablaba de la democracia representativa que consideraba “manifiestamente mejorable, pero no sustituible”. Decía que “el sistema democrático es altamente representativo y que hay que completarlo con la participación”. Para Marco la democracia representativa se complementa con la democracia participativa pero no se sustituyen. Insistía que “participación no significa poder decisorial”, en contra de lo que se ha querido vender desde algunas instancias institucionales, que “quien administra lo hace después de ser elegido y votado por sufragio universal y, por tanto, no pueden dar ese poder a la ciudadanía”. Consideraba que “el tema real no es quien decide, sino como se llega a la decisión”. Siempre nos habló Marco de la autoridad decisoria del órgano de gobierno del pleno municipal. En este sentido, decirle a la ciudadanía “tú decides” -como se ha vendido en algunos carteles publicitarios institucionales- es llevar a la gente a un engaño. Otra cosa es, por ejemplo, que desde el pleno municipal se acuerde que determinada consulta a la ciudadanía sería vinculante en el momento de la toma de decisiones.

3.1. Trabajando por la paridad de condiciones para la participación

Así, el 11 de marzo de 2017, en el acto de reconocimiento que le ofreció el Consejo General del Trabajo Social en Madrid, solicitaba redoblar esfuerzos en una “lucha por la igualdad y la autonomía de todos los seres humanos”. Entendía el Trabajo Social como “una profesión que puede realizar una doble conexión y relación, absolutamente necesaria hoy, entre el conjunto de los recursos técnicos y profesionales, que operan en el mismo territorio, para trabajar de una manera cooperativa y coordinada (...) y una nueva relación entre estos recursos y la ciudadanía, atendida y reconocida, no como usuaria sino como protagonista y sujeto activo”. Nos expresó que como trabajador social podía decir que “allí donde trabajamos bien, las diferencias de clase no impiden a nadie de participar en paridad de condiciones”.

3.2. La narrativa y la escucha en los procesos de la intervención comunitaria

El Trabajo Comunitario que propone Marco Marchioni¹⁰, está orientado a “poner en marcha procesos de mejora de las condiciones de vida de la población que podemos

⁹ Aportación de Marco en el Curso de postgrado en Gobiernos abiertos y Participación Ciudadana. 2019. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria.

¹⁰ Marchioni, M. (2003) Organización y desarrollo de la sociedad. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales. Cuadernos de Animación nº 5”. Gijón 2003

definir como procesos de intervención comunitaria, en los que la comunidad (su territorio, su población, sus recursos, sus líderes, etc.) sea el centro”. Recoge la realidad a través de escucha, de la Audición Comunitaria, que está siempre unida a la historia, tradiciones, experiencias, valores y forma de ser de cada comunidad, partiendo de lo que ya existe -nunca partiendo de cero porque es absurdo e imposible-, y también rescatando y visibilizando lo que ocultó de algún modo la cultura dominante. Desde ahí, desde las experiencias y riquezas comunitarias de todos los protagonistas, su poder, al igual que expresa Michael White¹¹, el trabajo comunitario se centra en construir soluciones colaborativas y una nueva narrativa que potencie las identidades y el valor singular de cada persona y, sobre todo, de cada comunidad en la construcción de su camino, de su cultura, su conocimiento y su historia.

Así, siguiendo las propuestas de Marco, en el proceso de la intervención comunitaria se escuchan en profundidad los relatos de la ciudadanía sin ningún tipo de cortapisas ni esquemas preconcebidos “audición”; se recogen los relatos en la “monografía comunitaria”; y se comparten los relatos en los “encuentros comunitarios”. Todo ello da pie a un nuevo relato alternativo al relato dominante, colonizado muchas veces por un academicismo cerrado y generalmente enfocado a los problemas. Se atribuyen nuevos significados a la historia de una comunidad -desde el rescate de sus propias fortalezas, vivencias y propuestas-, reforzando una mayor conciencia de *autoría interpersonal* creativa y vivencial, como plataforma básica y motivadora para el avance y el arraigo de los procesos comunitarios. La ciudadanía así avanza, sintiéndose y siendo protagonista de su historia, de una nueva historia que es posible construir entre todos y todas.

3.3. El trabajo comunitario, el poder, la transparencia y el compromiso político

La Acción social en sentido amplio y el trabajo social en sentido estricto requieren un compromiso político. Marco Marchioni siempre tuvo en cuenta el contexto sociopolítico y la categoría “poder” en sus reflexiones y en sus propuestas. Critica a los partidos políticos¹², aun considerándolos necesarios, y dice que “este sistema solo puede funcionar si los partidos políticos cambian de sistema abandonando la endogamia y la plutocracia.” (...) pedía transparencia y afirmaba: “creo en el sistema democrático, que debe ser como un aula abierta, con relaciones basadas en la capacidad de escucha”. Esta escucha o “Audición” es lo que propone Marco en los procesos comunitarios y para conseguir el “Diagnóstico Comunitario”, que es un elemento central de su metodología. En el diagnóstico comunitario participan todos los actores y en donde las vertientes más “objetivas” se unen a la importancia de las “subjetividades” y de las diferentes narrativas.

La cultura dominante ha llevado al mundo occidental en general, y al mundo del Trabajo Social en particular, a quedarse y quedarnos con las versiones oficiales de la ciencia y, dentro de ella, con lo que Mario Testa¹³ llama diagnósticos administrativos

¹¹ White, M. (2002). El enfoque narrativo en la experiencia de los terapeutas. Editorial Gedisa. Barcelona

¹² Aportación de Marco en el Curso de postgrado en Gobiernos abiertos y Participación Ciudadana. 2019. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria.

¹³ Testa M. (1997) Pensar en salud. ISBN: 950-9129-77-1 Buenos Aires: Lugar Editorial; 1997. Colección Salud Colectiva.

(cuantificación y enumeración de recursos). Nos propone Mario integrarlos a lo que él llama diagnósticos ideológicos y estratégicos, que suponen situar los “poderes” y estratégicamente decidir a quién le damos nosotras el poder con el trabajo que estamos realizando. Quedarnos solo en diagnósticos administrativos cuantitativos -que es lo que principalmente se hace desde el trabajo social y en las investigaciones vigentes para la planificación institucional-, no facilita diagnósticos más críticos, contextuales y políticos - en línea con lo que nos enseñaba Marco Marchioni-y que como también expresó Teresa Matus -en el último Congreso Nacional de Trabajo Social en Mérida-, nos pueden mostrar, desde una visión más amplia y crítica, las fallas y los puntos negros del sistema. Ello nos permite un necesario compromiso político, ideológicamente orientado y debidamente fundamentado, que siempre estuvo en el horizonte comprometido y transformador de Marco. Cuando nuestra mirada se olvida del sistema y de las estructuras, que posibilitan las desigualdades y las mantienen, la intervención se reduce a un enfoque asistencial, a un trabajo fundamentalmente individualizado y prestacional, que no facilita la auténtica transformación social unida a la igualdad y al cumplimiento de los derechos humanos para todos.

Joaquín García Roca¹⁴ nos habla de los desencuentros entre las políticas sociales y la participación y como esta es manipulada. Nos dice: “La participación social está varada por tres circunstancias externas, que conforman el ambiente político; son tres procesos, que mutilan la ciudadanía, a través de la colonización de las administraciones públicas con sus organizaciones burocráticas, a través de la prepotencia del mercado y del beneficio, y a través de la hegemonía del profesional y de los sistemas expertos.” Marco Marchioni con sus propuestas de Intervención Comunitaria, favorece el romper los desequilibrios y colonizaciones -que pesan todavía- para poder llevar adelante un trabajo comunitario emancipador y liberador.

3.4. La Gestión Integrada de Políticas Sociales, claves para nuevos diseños transformadores

La *Gestión Integrada de Políticas Sociales* (GIPS) nace en Canarias en 1992. Nos expresaba entonces Marco Marchioni que “las comunidades locales son la dimensión real (...) donde hay que dar vida a la intervención coordinada, a la gestión integrada, a la globalización de los recursos, donde se puede unir lo asistencial con lo promocional y lo preventivo, (...) donde la participación se convierte en un hecho inmediato, real, que modifica la realidad.” Estas propuestas de Marco, que siempre enunció como hipótesis de trabajo, ha podido verificarlas, enriquecerlas y avanzar en ellas a lo largo de su vida, dejándonos un importante legado experiencial y epistemológico. Lo ha hecho de un modo especial en estos diez últimos años (2010-2019) con su participación en el proyecto de “Intervención Comunitaria Intercultural” (ICI) asesorando a medio centenar de procesos comunitarios, repartidos por toda la geografía española. Se ha demostrado su sostenibilidad en el tiempo, permitiendo profundizar en los principales elementos que hacen sostenible el trabajo comunitario y participativo. Al mismo tiempo la enorme riqueza y diversidad de estos procesos ICI, en sus objetivos y avances, pone en evidencia el respeto profundo a las singularidades que se hacen visibles cuando el saber y la

¹⁴ García. J. (2004) Políticas y programas de participación social. Editorial Síntesis. Madrid.

práctica obedecen a una construcción bien orientada y acompañada, implementada de modo paritario, inclusivo, participativo e integrador.

La Gestión Integrada de Políticas Sociales (GIPS) en palabras de Joaquín García Roca ¹⁵ “es uno de los dispositivos que nos permite entrar en el nuevo siglo sin traumas graves, con la máxima aceptación social y una rigurosa convalidación técnica. No ha habido a lo largo de la historia ninguna estrategia de gobernación que haya gozado en su origen de una situación tan favorable. La demandan los ciudadanos, la reclaman los profesionales y la exigen los responsables políticos. (...) Nos encontramos ante un cambio de paradigma que goza de la máxima legitimidad técnica y de la máxima plausibilidad social. Me atrevo a decir que las políticas integradas son el equipaje más relevante para enfrentarnos con lucidez a los principales problemas que tenemos planteados en este cambio de siglo.” Joaquín nos habla de “la nueva lógica de lo social” unida a la conciencia de la complejidad. Nos habla de “la incertidumbre como oportunidad”, de la necesidad de la interdisciplinariedad y del valor de las alianzas. Nos dice así que “La Gestión Integrada tiene un particular interés en proporcionar estructuras adecuadas de integración entre los diferentes actores sociales, y entre los distintos niveles que hoy andan demasiado separados: políticos y técnicos, profesionales y voluntarios, sindicatos y movimientos sociales, médicos y educadores, arquitectos y trabajadores sociales...”.

Así, las nuevas políticas sociales que demandamos requieren una *Gestión Integrada*. Ello supone, en líneas generales, un trabajo intersectorial e interinstitucional; un diálogo entre actores que va más allá de la coordinación; Un equilibrio interno y externo entre los escenarios y valores: Estado (responsabilidad pública y justicia); Mercado (proyectos interconectados y eficacia), y mundos vitales (solidaridad, igualdad, participación, afectos y reconocimientos mutuos). Este equilibrio supone impedir la colonización de un escenario sobre otro. Por ejemplo: impedir la burocracia y el autoritarismo (colonización por el estado); impedir la colonización por intereses económicos y particulares en detrimento del bien común (colonización por el mercado); y por último no dejarse colonizar por los voluntarismos y sentimentalismos (colonización por los mundos vitales).

Esta experiencia de Gestión Integrada (GIPS) se trabajó y experimentó durante unos 9 años en Canarias, a propuesta del Instituto Canario de Investigación y Desarrollo Social (ICAIDES). Se aplicó a medio centenar de proyectos reales, en áreas y sectores diversos de la intervención social. Así, con la participación de los profesionales, con su formación ad hoc a través de sendos cursos de postgrado, de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y su trabajo en diferentes sectores, como los de juventud, menores, igualdad, mayores, mujeres, discapacitados etc., así como su presencia en diversas áreas - institucionales y comunitarias- de salud, educación, servicios sociales etc. (territoriales, municipales y autonómicas), se pudo constatar la validez de esta propuesta. La propuesta GIPS, que integró procesos reflexivos, educativos, socioafectivos y participativos, se complementó con un trabajo de investigación recogido en una tesis doctoral.

¹⁵ García, J. (2001) *Gestión Integrada de Políticas Sociales*. (pg. 41) En *Comunidad y Cambio Social. Teoría y praxis de la Acción Comunitaria*. Coord. Marco Marchioni. Editorial Popular. Madrid. ISBN 84-7884-234-9.

3.5. La igualdad, el capitalismo y la descolonización del conocimiento

Marco expresaba (2019) que “la igualdad no es posible en el capitalismo”. Un capitalismo unido al patriarcado y que prima la discriminación por razón de género y lo cuantitativo. Prima, por ejemplo, el número de personas atendidas, por encima de la relación, el cuidado, la calidad y los intereses individuales dejando de lado el bien común. Coincidió con las “Epistemologías del Sur” en que hay que descolonizar el saber, recuperar los saberes menospreciados o ausentes de las comunidades, con un nuevo compromiso centrado en procesos y soluciones construidas participativamente. Para ello hay que formarse y prepararse, individual y colectivamente. Marco también nos decía a este respecto que “la participación no se improvisa (...) y que “sin conocimiento no hay participación”.

El desbordamiento de las políticas asistenciales nos lleva a una alienación, que nos suele impedir pararnos, formarnos, realizar reflexiones críticas y autocríticas y, sobre todo, nos impide introducir cambios efectivos para una acción social y una política social acorde con las nuevas necesidades y la nueva realidad. Muchas veces “sabemos”, e incluso “queremos”, pero no somos coherentes para cambiar nuestros modos de funcionamiento y nuestras rutinas, impidiéndonos mejorar y cambiar introduciendo otros objetivos y otras metodologías que -muchas veces- requieren un nuevo aprendizaje y desaprender lo aprendido.

3.6. Los actores de la participación comunitaria

Marco Marchioni siempre ha hablado de los tres protagonistas de la intervención comunitaria, refiriéndose a la administración pública y responsables institucionales, poniendo especial énfasis en los ayuntamientos; a los profesionales y técnicos, que trabajan en un mismo territorio para la misma población; y a la ciudadanía y la comunidad, entendida como “el tejido social de la población, sus grupos formales e informales, sus asociaciones de todo tipo, y sus líderes formales e informales”

La importancia de la integración y la participación de todos los actores supone establecer y mantener relaciones asertivas y colaborativas, teniendo en cuenta el contexto existente, con y entre los actores del territorio -más allá del momento inicial del trabajo- lo que ha demostrado a lo largo de numerosas experiencias, no solo su validez técnica, sino su necesidad permanente para la sostenibilidad de los procesos.

Desde la profunda convicción democrática de Marco, insistía en el valor y reconocimiento de todos los representantes públicos, democráticamente elegidos, tanto si formaban parte del gobierno municipal como de la oposición. En este sentido se contaba siempre con la oposición -en cada uno de los momentos de los procesos comunitarios-, lo cual no solo era una exigencia democrática sino también una garantía de sostenibilidad para el trabajo comunitario.

3.7. La formación unida a la acción, los pactos y la participación

Desde siempre Marco ha unido la formación a la acción comunitaria. Una formación unida a las necesidades de la acción transformadora, y que se dirigía y acogía a todos los actores con los mismos contenidos, tanto a los responsables, como a los profesionales y a la ciudadanía en general. Ello facilitaría -en opinión de Marco- nuevos equilibrios y sinergias entre actores, lo que solo es posible cuando existe una orientación al bien

común, y planteaba que ello nos podía llevar a los pactos necesarios. En este sentido Marco también nos decía (2019)¹⁶ que “Hay que cambiar las condiciones para un pacto (...) un pacto que sea sostenible y que no aumente las diferencias entre los seres humanos”. En estos momentos históricos, en los que la crisis del COVID-19, pone en evidencia la esencia democrática de la política y de los partidos, en España y a nivel mundial, nos llegan las enseñanzas profundamente democráticas de Marco, también para incluir a la oposición -municipal y no municipal- en todos los procesos y momentos del trabajo comunitario. Siempre nos dijo, “hay que crear las condiciones no para que todo el mundo participe, sino para que todo el que quiera pueda hacerlo.”

Desde la Gestión Integrada de Políticas Sociales (GIPS) hemos trabajado la formación/acción/participativa, lo mismo que se lleva a cabo en los procesos comunitarios. En la experiencia de “Participación y Desarrollo Social” del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (2004-2011), asesorado por Marco Marchioni, se concretó una formación para todos los actores, a lo largo de todos los procesos. En este sentido, existían momentos de encuentro y relación con la ciudadanía, en los diferentes distritos de la ciudad. Se establecía un diálogo explicativo sobre lo que significaba la participación. Al mismo tiempo se trabajaba con el equipo los mismos contenidos, con un acompañamiento profesional externo -periódico y continuado- de formación acción para el trabajo comunitario, el mismo que se ofrecía a la ciudadanía. Los responsables políticos -especialmente los de los distritos- también tenían su espacio de formación participativa, tanto a través de reuniones concretas con el asesor del proceso comunitario, como en Jornadas y encuentros abiertos. La formación incorporaba también el cuidado interno del equipo, atendiendo su desarrollo integral y socioafectivo.

4. Líneas centrales de la propuesta metodológica de Marco Marchioni y del trabajo comunitario

Es muy importante saber lo que queremos. Nuestros valores y principios éticos orientan nuestros pasos. Pero si al mismo tiempo no existe una metodología coherente que articule la acción, no podremos pasar e integrar la teoría y la práctica. No podremos establecer una dialéctica enriquecedora que permita construir respuestas coherentes y aprender de los procesos y experiencias. Señalaré algunas líneas centrales y elementos presentes de las propuestas comunitarias de la metodología de Marco Marchioni.

- a) *Los equipos comunitarios.* En la memoria del proyecto “Participación y Desarrollo Social. Los cimientos de una ciudad participativa”¹⁷ del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, explicaba Marco el papel de los equipos comunitarios “cuya finalidad puede ser resumida en: potenciar la participación y el tejido asociativo, facilitar el encuentro, el intercambio, la colaboración de todo el mundo en procesos y proyectos de interés general, contribuir -gracias a la realización de los Diagnósticos Comunitarios y Participativos-, a un mejor y más compartido conocimiento de la realidad y promover

¹⁶ Aportación de Marco en el Curso de postgrado en Gobiernos abiertos y Participación Ciudadana. 2019. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria.

¹⁷ Memoria 2007-2008. Proyecto de Participación y Desarrollo Social. Los cimientos de una ciudad participativa. Edita: Concejalía Delegada de Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

procesos de mejora.” Para Marco un proceso de participación y desarrollo comunitario es inviable sin equipo. Y el equipo debe integrar a profesionales de los diferentes recursos, que trabajan en un mismo territorio para la misma población. Las diferentes instituciones y organizaciones -públicas y privadas- que se encuentran en cada territorio, pueden liberar a alguno de sus profesionales en un tiempo determinado para participar en el equipo comunitario y en los procesos comunitarios. Esto conlleva un aprovechamiento de los recursos institucionales y profesionales que ya existen, generando la posibilidad -al mínimo coste- de darle una orientación comunitaria a las políticas sociales y al trabajo social.

- b) *Los espacios de relación comunitaria.* La relación está unida a la participación. Para ello es necesario crear diferentes espacios de relación: Espacios técnicos de relación (ETR), espacios ciudadanos de relación, espacios institucionales de relación y espacios comunitarios de relación desde una perspectiva integradora, que integran a todos los espacios y se concretan en los encuentros comunitarios.
- c) *Los tres círculos de la participación social* y sus diferentes niveles de implicación. Esta propuesta de Marco es muy importante, porque permite participar a todo el mundo en función de sus compromisos y disponibilidades. Todo el mundo no tiene que estar en todo. En este sentido existe un primer círculo central, que acoge al equipo promotor del proceso comunitario. Un segundo nivel más amplio que integra a los participantes en el equipo comunitario, con los representantes de las diferentes organizaciones. Un tercer nivel que acoge a las personas que desean participar en los procesos y diferentes actividades comunitarias; y existiría un cuarto nivel de las personas, que no queriendo participar directamente, quieren permanecer informadas.
- d) *Los tres actores de la participación:* ciudadanía, profesionales y responsables institucionales y sociales. Si alguno de los actores falla, el proceso comunitario también falla. Cada tipo de actor aporta al proceso comunitario elementos esenciales para su avance y su sostenibilidad. Para Marco los ayuntamientos, y por tanto sus representantes, son de fundamental importancia para la construcción y sostenibilidad del trabajo comunitario.
- e) *La información y la transparencia,* a lo largo de todos los procesos, unida a la devolución de la información a todos los actores. Así se concretan hojas informativas periódicas con la información de los procesos, información a través de páginas web y el uso de las nuevas tecnologías, así como la monografía comunitaria que recoge el diagnóstico comunitario y las propuestas participativas para la planificación y la acción comunitaria.
- f) *La escucha y la audición comunitaria,* unida y resonante con las metodologías de la Investigación Acción Participativa (IAP). Sin escucha no existen procesos comunitarios. Es una escucha abierta que luego los profesionales se ocupan de sistematizar para avanzar en el diagnóstico comunitario.
- g) *Los diagnósticos comunitarios.* Que parten de lo que ya hay en cada comunidad. Recogiendo su historia, sus saberes y la forma como se han autoorganizado y han ido respondiendo a sus necesidades a través de su propia cultura y a través del tiempo. Es muy importante que el diagnóstico comunitario recoja especialmente las potencialidades de cada comunidad, junto a las necesidades, demandas y propuestas. Facilita alejarse de un trabajo social colonizado por los problemas y las dificultades y conecta con las motivaciones de la comunidad, propiciando el reconocimiento y también los afectos.
- h) *La monografía comunitaria,* como una narrativa integradora, que recoge la participación de todos los actores en la audición comunitaria, así como todos los elementos objetivos y subjetivos recogidos en el diagnóstico comunitario. A veces pueden existir de modo

complementario, memorias más amplias de todos los procesos participativos, como las realizadas en el proyecto “Participación y Desarrollo Social” del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

- i) *El papel del territorio y de los ayuntamientos* como institución local más cercana a la ciudadanía. Marco Marchioni ha insistido siempre en ello y, en las últimas etapas de su vida, en el papel fundamental de los ayuntamientos como elementos vertebradores esenciales de los procesos comunitarios. El territorio es el escenario donde, con sus características, se desarrolla la vida comunitaria. A partir de él se visualiza una realidad histórica, singular, política y social, de suma importancia para el trabajo comunitario.
- j) *La importancia de las normas, acuerdos y de los reglamentos de participación ciudadana*, todo ello construido de modo participativo. Como Marco expresaba repetidas veces” no se puede trabajar la participación sin participación”. Los reglamentos, los acuerdos, las normas dan estabilidad jurídica a los procesos y los legitiman, si se trabajan de modo participativo. Ello supone también para la ciudadanía participante, los técnicos y los responsables, una formación unida a la participación y a la acción.

Los elementos que forman parte del trabajo comunitario, desde una perspectiva dinámica, tienen que ver con la investigación y evaluación participativa (Audición y Diagnóstico Comunitario), con el nuevo saber y conocimiento comunitario (plasmado en la Monografía Comunitaria), con la planificación participativa de los procesos comunitarios basada en, su historia, sus costumbres, sus necesidades, sus demandas, cultura comunitaria, sus logros, sus experiencias, los recursos comunitarios, así como los objetivos propios y las estrategias singulares y propuestas específicas de cada una de las comunidades.

5. Conclusión general de reconocimiento y demanda de nuevos compromisos

Como ya expresábamos en la revista de Documentación nº 2, del año 2020, “No podemos dejar de decir que hoy el Trabajo Comunitario es más necesario que nunca. Nos convoca a todas y todos para hacer algo distinto de lo que hemos hecho hasta ahora, porque lo que hemos hecho, salvo excepciones maravillosas, no ha funcionado bien. No entendemos ni queremos a los Servicios Sociales sin la vertiente comunitaria y no como algo residual, sino como la parte más transformadora y sostenible de las políticas sociales.”

Decíamos que “Para las que hemos tenido la suerte de conocer a Marco, no podemos separar sus aportaciones de su persona. De la persona del amigo cómplice, del sabio humilde pero comprometido y generoso, de la persona coherente que fue, del trabajador social por excelencia y del maestro. (...) nos llena de esperanza recordar su determinación y su fe, en el sentido más amplio y profundo del término. Poco antes de morir nos pidió que recordáramos estas palabras suyas que escribió en el libro de homenaje a Joaquín García Roca¹⁸ “durante mucho tiempo he estado buscando -sí, como Diógenes- mi relación con el cristianismo, la relación de lo que hacía con lo más explícito y simple del mensaje cristiano, más allá de rebuscadas explicaciones filosóficas

¹⁸ “Brújulas de lo social. Voces para un futuro solidario. Encuentros con Joaquín García Roca.” Ediciones Khaf. 2013. Madrid.

y teológicas. Se trataba de algo muy sencillo, muy básico e incluso muy elemental. Y creo haberlo encontrado. A veces las grandes cuestiones pueden ser reducidas a algo muy simple, aunque no superficial. Desde hace mucho tiempo comprendí íntimamente que mi visión del mundo, la revolución, el cambio social, el socialismo y el comunismo, la participación e incluso la política – que es algo fundamental para mí- todo esto era algo falto, incompleto, sin lo que yo había derivado de Cristo y del pensamiento cristiano.”

Todas y todos los que creemos en el Trabajo Social Comunitario, no podemos esperar cruzadas de brazos para que las políticas sociales y los servicios sociales cambien. Cada una desde -donde está- tiene principalmente dos opciones: a) o puede conectarse con los procesos comunitarios existentes en su entorno, o b) puede atreverse a aliarse y colaborar con otras organizaciones y con otros profesionales, para impulsar una Gestión Integrada de Políticas unida necesariamente a procesos comunitarios en el territorio y en las organizaciones donde desarrollamos nuestra actividad y nuestra vida. Nos lo debemos, se lo debemos a la sociedad y a nuestro compañero y amigo Marco Marchioni.

6. Referencias bibliográficas

De Marco Marchioni

- Marchioni, M (1.967) “El desarrollo comunitario”, en cuadernos de Documentación Social, Madrid.
- Marchioni, M (1.969) “Comunidad y desarrollo”, Editorial Nova Terra, Barcelona.
- Marchioni, M (1987) “Planificación social y organización de la comunidad”, Editorial Popular, Madrid.
- Marchioni, M (1991) “La audición. Un método de investigación participativa y comunitaria”, Editorial Benchomo, Tenerife.
- Marchioni, M (1992) “Análisis de un conflicto urbano: el caso del Besós”, Instituto de Estudios Metropolitanos, Barcelona.
- Marchioni, M (1995) “La utopía posible”, Editorial Benchomo, Tenerife.
- Marchioni, M (1997) “De política. El abc de la democracia”, Editorial Benchomo, Tenerife.
- Marchioni, M (1998) “Salud, comunidad e intervención comunitaria”, en “Enciclopedia profesional de enfermería comunitaria”, McGraw-Hill-interamericana, Madrid.
- Marchioni, M (1999) “Comunidad, participación y desarrollo. Teoría, metodología y práctica de la intervención comunitaria”, Editorial Popular, Madrid.
- Marchioni, M (2001) “Comunidad y cambio social. Teoría y praxis de la acción comunitaria” (Editor). Editorial Popular. Madrid.
- Marchioni, M (2002) “Cambio social y participación. (Antología 1.965 – 2.000)”, Editorial Benchomo, Tenerife.
- Marchioni, M (2004) “La acción social en y con la comunidad”. Editorial Certeza, Zaragoza.

Marchioni, M. Torrico, A. (2005) "A propósito de planes y proceso comunitarios" – El Viejo Topo, nº 209 – 210; Agosto 2005.

Marchioni, M (2006) "Visión global de la ciudad", en "Materiales para la participación ciudadana. Los diagnósticos comunitarios", Ayuntamiento de Avilés.

Marchioni, M (2006) "Democracia participativa y crisis de la política. La experiencia de los Planes Comunitarios". Cuadernos de Trabajo Social. Vol. 19.

Otras referencias

Blanco, M. L. (1995) Algunos elementos y características de un proyecto de gestión integrada de políticas sociales, en: La gestión integrada. Nuevas fronteras de las políticas sociales. Una experiencia desde Canarias. Santa Cruz de Tenerife: Editorial Benchomo

Blanco, M. L. (2001) Trabajo social, eficacia institucional y desarrollo afectivo, en Servicios sociales y política social, nº 54, 2º semestre 2001, Madrid: Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social.

Blanco, M. L. (2004) "Desarrollo socioafectivo y trabajo social. El proyecto GIPS como experiencia psicopedagógica y social". Tesis doctoral. Servicio de publicaciones de la Universidad de La Laguna. Santa Cruz de Tenerife.

García, J (1994) Solidaridad y voluntariado. Bilbao: Sal terrae.

García, J (1995 a) Contra la exclusión. responsabilidad política e iniciativa social. Bilbao: Sal terrae

García, J (1995 b) La gestión integrada. Nuevas fronteras de las políticas sociales. Una experiencia desde Canarias. Santa Cruz de Tenerife: Editorial Benchomo

García, J (1998) Exclusión social y contracultura de la solidaridad. Prácticas, discursos y narraciones. Madrid: Ediciones HOAC

García, J (2001) En tránsito hacia los últimos. Crítica política del voluntariado. Santander: Sal terrae

García, J. (1992) Público y privado en la acción social. Del estado de bienestar al estado social. Madrid: Editorial Popular

García, M. D. (2010). Conversaciones liberadoras en la intervención psicosocial: resiliencia y narrativa en acción. Revista de servicios sociales y política social. Consejo General del Trabajo Social, 67-80.

Velasco, K y Blanco, ML. (2020) Marco Marchioni, Trabajo Comunitario y Democracia Participativa, nº 2, Documentación Social. <https://www.documentacionsocial.es/5/ciencia-social/marco-marchioni-trabajo-comunitario-y-democracia-participativa/>

White, M., y Epston, D. (2007). Medios narrativos para fines terapéuticos. Barcelona: Paidós.





**PANEL 2. TRABAJO SOCIAL Y HERRAMIENTAS PARA LA
INTERVENCIÓN SOCIAL**



Herramienta de triaje para atención integrada entre servicios sociales y de empleo.

Fco. Javier De Miguel Marqués¹⁹

RESUMEN

La herramienta de triaje responde al encargo del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare. Su objetivo es canalizar, de manera sencilla y rápida, los flujos de acceso a prestaciones técnicas de incorporación social y laboral mediante un modelo de ventanilla única desde servicios sociales y de empleo. Su aplicación da como resultado una derivación a recursos en función de las características detectadas. Un primer nivel ofrece cuatro alternativas: atención exclusiva desde SSAP, mixta atención prioritaria (integrada y cooperada), mixta (coordinaciones o colaboraciones), o específica de SNE-NL. El segundo, deriva a parados de larga duración, orientación especializada, educación o salud y/o Seguridad Social.

El diseño se inició al final del proyecto Enhancing the Right to Social Inclusion through Service Integration (ERSISI) una vez testadas las herramientas aplicadas en él. Siguiendo el método Delphi, dos personas fueron el equipo motor para dirigir el proceso de consultas. Se convocó un grupo de expertas compuesto por dos orientadoras del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare y los ocho gestores de caso del proyecto citado, cuatro eran de perfil social y otros tantos de laboral. El objetivo fue detectar los ítems que debía incluir un triaje a partir de la batería de los disponibles en los instrumentos diagnósticos manejados en el citado programa: valoración de la exclusión social y de la empleabilidad. A tal efecto, se crearon diferentes matrices para puntuar los ítems en las distintas consultas y obtener los resultados de las medidas de tendencia central. Así, se obtuvo un producto con doce ítems.

Palabras clave: Triage, recursos sociales, servicios de empleo, servicios sociales de atención primaria, atención integrada.

1. Introducción

La elaboración de la herramienta de triaje es fruto de un largo periodo de reflexión a partir de las observaciones de más de quinientos casos valorados en ERSISI. A partir de ellos se identificaron diferentes perfiles para ser atendidos, bien en exclusiva desde los servicios sociales de atención primaria (en adelante SSAP), bien mixtos prioridad de atención integrada, o mixtos, o bien específicos de SNE-NL. Así, para ofrecer la atención más eficaz y eficiente a la ciudadanía se crea esta herramienta para canalizar los flujos de demanda en modelo de ventanilla única o indiferente.

Por otra parte, tanto los SSAP como las agencias de empleo dependemos orgánicamente del Departamento de Derechos Sociales. Este publicó entre 2015 y 2018 una ley y un decreto foral que regulan y desarrollan un doble derecho a la protección a través de la renta garantizada y la inclusión social como acompañamiento en el desarrollo y activación de la persona. A partir de un determinado periodo de cobro de la prestación

PANEL 2: Trabajo Social y herramientas para la intervención social

¹⁹ Doctorando en la UNED. Mancomunidad de Servicios Sociales de la Zona de Allo. Colabora con el Departamento de Derechos Sociales en la transferencia del proyecto ERSISI

esta adquiere un carácter condicional²⁰. Esto genera un contexto adecuado para proponer intervenciones integradas de alta intensidad a la ciudadanía. En previsión del aumento de la demanda se hace necesario dotarnos de instrumentos para ofrecer respuestas ágiles.

En este sentido, usamos como referencia el método Delphi para la consulta de expertas. Se creó un grupo compuesto por doce personas. Dos de ellas dirigieron un proceso en el que participaron profesionales del SNE-NL y de ERSISI. A través de varias consultas se consiguió un primer instrumento. Este fue propuesto para su aplicación en diferentes agencias de empleo y SSAP al objeto de testarlo y recoger sus aportaciones para concluir con una herramienta preparada para una aplicación generalizada.

En el apartado cuatro se describen los doce ítems que componen el triaje con sus opciones de respuesta. También se exponen algunos ejemplos de los argumentos lógicos utilizados para discriminar entre perfiles. Por último, se señala brevemente cómo se ha pensado su aplicación en una primera entrevista. Está previsto que en unos diez minutos una técnica de empleo o de SSAP pueda derivar o atender desde el servicio más adecuado en función de las características detectadas en la persona.

A continuación, se ofrecen los datos preliminares de las pequeñas muestras. En ellas queda de manifiesto la necesidad de comunicación entre los y las profesionales de los SSAP y de empleo para ofrecer atenciones de calidad en un alto porcentaje de casos. La mayoría de las personas valoradas están disponibles para la formación o el empleo. Podemos inferir que esto va a ser así en las muestras con más sujetos.

Por último, se exponen las conclusiones. También se proponen algunos elementos de mejora a futuro pensando en aumentar la eficacia de la herramienta creada. En este sentido, se plantea mejorar la capacidad de priorización del triaje con criterios como el manejo del idioma, la ausencia de dificultades en la salud o la capacidad de autogestión. Además, se pone de manifiesto la imperiosa necesidad de superar los modelos de atención tradicionales con una firme apuesta por la innovación y el avance hacia nuevas formas de atención. Ofrecer respuestas con un carácter transdisciplinar desde el paradigma de la complejidad. Hemos conseguido un instrumento con una validez aparente y preparado para su validación.

2. Contexto

El origen de la herramienta de triaje responde a un encargo institucional del SNE-NL para crear un instrumento de uso indistinto en este organismo y en los SSAP. Esto, probablemente, se ha facilitado al pertenecer orgánicamente ambos al Departamento de Derechos Sociales. Así, la iniciativa parte del modelo de ventanilla única o indiferente y derivación directa del o la usuaria al servicio más adecuado para sus necesidades. Ambos servicios compartimos población diana en un porcentaje importante. Tenemos la misma clientela.

Por otra parte, se promulgan dos normas en el ámbito de la inclusión social:

²⁰ Doce meses sin actividad laboral o veinticuatro, aunque la haya habido.

- Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada.
- Decreto Foral 26/2018, de 25 de abril, de desarrollo de los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada.

Las dos normativas establecen varias obligaciones entre ellas estar disponibles para trabajar y figurar como demandante de empleo en el momento de la solicitud. En la Figura 1 se destaca el doble derecho que reconocen.

Figura 1. Doble derecho en el sistema de protección social de Navarra

DERECHO A LA RENTA GARANTIZADA

Prestación económica periódica

DERECHO A LA INCLUSIÓN SOCIAL

Prestación técnica de apoyo y acompañamiento

Fuente: elaboración propia.

En definitiva, el cobro de la renta garantizada, con carácter general, obliga a las personas beneficiarias y a las y los miembros de su unidad familiar a estar activas en la búsqueda de un trabajo. Ya no basta con figurar como demandante de empleo y renovar la tarjeta cada cierto tiempo. En coherencia con este mandato debe comprometerse en ese proceso. Por ello, se necesitaba una herramienta para canalizar los flujos de demanda y orientar a la ciudadanía a los recursos más adecuados a su situación y expectativas.

En el año 2018 en Navarra las beneficiarias de la renta garantizada eran 37.625. De ellas 22.784 tenían entre 18 y 64 años²¹. Podemos acordar que en su mayoría están disponibles para el empleo, como veremos más adelante. Se necesitaba un instrumento sencillo, intuitivo y de rápida aplicación a las personas que acuden indistintamente a los servicios sociales o de empleo. El objetivo es conseguir en un tiempo inferior a diez minutos una derivación a la prestación técnica más acorde con la situación social y laboral detectada.

La palabra triaje viene del francés “trier” que se traduce por: ordenar, organizar, clasificar, separar o seleccionar. Es de uso común en los sistemas de salud para gestionar la entrada de pacientes y priorizar el acceso a recursos que siempre son limitados. Por otra parte, permite ofrecer una primera respuesta con eficacia y eficiencia (Soler, Gómez, Bragulat, & Álvarez, 2010). Es una herramienta que estamos usando en las zonas de transferencia del método ERSISI-AUNA (Tudela, Alsasua, Burlada, Villava y Huarte). Sin embargo, esto no elimina una valoración más completa de la situación para conocer en profundidad el caso y ofrecer las respuestas más adecuadas.

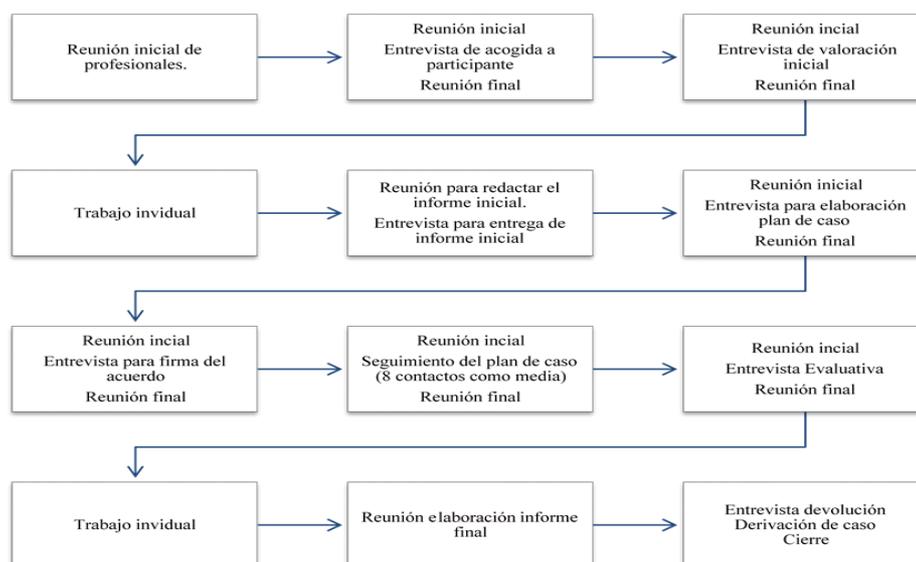
²¹ Datos obtenidos en: <https://www.observatoriorealidadsocial.es/es/datos/prestaciones-y-servicios/ind-17/>

3. Metodología

En la Metodología se distinguen dos partes: la aplicada para la elaboración del instrumento y la aplicación en la atención directa, esta parte se describe en el punto 4.3. Una de las cuestiones a destacar es que este instrumento nace pensando en la utilidad de discriminación y orientación a servicio arriba indicada. Las personas perceptoras de renta garantizada figuraban como demandantes de empleo, pero en pocas ocasiones iniciaban procesos de búsqueda activa para el acceso al mercado laboral. Si lo hacían no existía un procedimiento establecido de coordinación o cooperación entre los servicios implicados. Esto, en el mejor de los casos, provocaba duplicidad en intervenciones y descoordinación, a la vez que una falta de sentido de dirección. Las personas reciben mensajes en distintos momentos y su interpretación suele dar lugar a diferentes significados. Por lo tanto, el triaje evita estas dificultades al permitir la detección de casos susceptibles de beneficiarse de un espacio de atención conjunta, con objetivos comunes acordados entre los intervinientes.

El método del proyecto ERSISI propone una intervención por pares profesionales en los casos susceptibles de necesitar una atención simultánea desde ambos servicios. Uno de ellos tiene un perfil de empleo, orientado a la mejora de la empleabilidad. El otro un encargo unido al objeto de los servicios sociales en la incorporación social del sujeto: acompañamiento para el desarrollo personal y atención a su mundo de interacciones (Aguilar, 2013; 2014; Fantova, 2014; 2017; 2019). Ambos trabajan en equipo para ofrecer una atención de alta intensidad con encuentros quincenales con el contenido recogido en la Figura 2. Esto se prolonga durante un periodo máximo de seis meses con las siguientes:

Figura 2: Fases y encuentros en la atención integrada entre personal de empleo y de servicios sociales



Fuente: (elaboración propia a partir de (Gobierno de Navarra (ERSISI), 2020)²²

²² Las reuniones son encuentros entre profesionales y las entrevistas con la persona atendida

Destacar en este proceso la última fase. Así, a partir del cruce de las dos herramientas utilizadas²³ en la valoración final del proceso se obtenía un perfilado con veinte diferencias que se agruparon en tres perfiles. En función de ellos, después de seis meses de intervención, la persona atendida podía finalizar el proceso o ser derivada a:

1. Servicios sociales: cuando la problemática detectada hacía recomendable una intervención de carácter eminentemente social. Eran casos con una limitada o nula disponibilidad para el acceso a un empleo o a la formación. Esto debido a su alta complejidad, tanto por la gravedad de sus dificultades como por el número de aspectos con afectación. Todo ello unido a una baja capacidad en la autogestión.
2. Mixto: aquellas personas susceptibles de seguir un proceso de intervención con el apoyo simultáneo de ambos servicios cuando este podía culminar en el acceso al mercado laboral.
3. Empleo: personas en situación social normalizada que no necesitan el apoyo de los servicios sociales.

No obstante, el proceso indicado conlleva un tiempo muy amplio que es necesario simplificar y acortar. En relación con eso, la herramienta de triaje se elabora a partir del trabajo de las aportaciones de las orientadoras del SNE-NL, de los y las gestoras de caso del ERSISI, con la colaboración de las y los técnicos de grado medio para la formación y el empleo, y profesionales de los Servicios Sociales de Base. Todas familiarizadas con las herramientas de valoración.

Seguimos la metodología Delphi, pero modificada por la premura de tiempo (Grupo de Elaboración y Validación de Instrumentos de Evaluación de la Calidad de los productos de Agencias/Unidades de Evaluación de Tecnologías Sanitarias (GEVIEC), 2008; Jorna, Castañeda, & Véliz, 2015; Luján & Cardona, 2015; Rodríguez, Aldana, & Villalobos, 2010). Los ítems fueron ordenados según medidas de tendencia central. Además, con las expertas participantes no se guardó el anonimato.

En primer lugar, inicialmente se creó un equipo motor compuesto por dos personas que dirigimos el proceso con el objetivo de elaborar la herramienta de triaje. En esta fase se planteó el problema. Este se formuló con una aseveración y una pregunta: en una primera cita en servicios sociales o de empleo ¿a qué perfil derivamos hacia una u otra atención?

En segundo lugar, se seleccionó el grupo de expertas compuesto por un número superior a siete e inferior a treinta según el método Delphi. Debido al escaso tiempo para su elaboración necesitábamos un conjunto de personas altamente operativo que pudiéramos dar prioridad a esta tarea. Como requerimiento, todas sus integrantes habían de conocer en profundidad y manejar el instrumento de valoración de empleabilidad y el de la exclusión social.

Seguidamente se explicó al equipo de pares gestores integrantes de ERSISI el encargo de crear una nueva herramienta e invitándoles a participar en el proceso. Por otra parte, se envió un correo electrónico al enlace del proyecto en el SNE-NL donde se incluía una breve explicación del proceso que queríamos iniciar y se solicitaba la participación de profesionales de esa entidad. Así, el equipo de expertas se creó con las ocho gestoras de casos de ERSISI y dos orientadoras laborales del SNE-NL. El proceso propuesto

²³ Empleabilidad y valoración de la exclusión social del Gobierno Vasco.

constaba de reuniones grupales y trabajo individual sobre matrices generadas con los datos de cada sesión. Estas se enviaban por correo electrónico a cada participante para su evaluación.

En tercer lugar, se inició la ronda de consultas. En ella el par motor hizo un primer análisis de las herramientas que se recoge en la Tabla 1. A continuación se envió al grupo de expertas junto con un listado de los ítems de ambas herramientas.

Tabla 1. Elementos de las herramientas de valoración utilizados en la creación del triaje.

Empleabilidad. 67 preguntas		Valoración exclusión social. 75 preguntas	
Ámbito vital	Preguntas	Ámbito vital	Preguntas
Laboral	8	Económico-Laboral	12
Habilidades sociales	21	Residencial	16
Capacitación-Formación	11	Convivencial	29
Motivación	8	Personal	14
Búsqueda de empleo	19	Salud	4
		Social	4

Fuente: Elaboración propia

Los ítems de las herramientas suman un total de 142. Diecinueve de ellos se repiten en ambas. Con estos datos se inicia la ronda de consultas. Se envió por correo electrónico el listado de preguntas en una matriz a todos los miembros pidiéndoles que puntuaran cada ítem de los instrumentos con una escala tipo Likert entre cero y tres según la importancia para incluirlos en una herramienta de triaje. El “0” era nada importante, el “1” algo importante, el “2” importante y el “3” muy importante. A partir de ahí son convocadas a un primer encuentro grupal donde se volvió a explicar brevemente el proceso y se trabajó con la primera matriz.

El grupo de expertas coincidió en 23 ítems con los que se elaboró una nueva matriz en Excel que fue enviada por correo electrónico pidiéndoles que puntuaran su: objetividad, utilidad, “si lo tiene afectado debe atenderlos sólo SNE-NL” y “si lo tiene afectado debe atenderlos sólo SSB”, siendo “1” Nada / En absoluto, “2” Poca / Quizá, “3” Bastante / Muy probable, “4” Toda / Sin duda.

Se hicieron los promedios de cada ítem y se concretó una primera versión con 22 ítems de la herramienta de triaje a la que se le añadieron los argumentos de derivación para que fuera operativa. Se pidió que aplicaran la herramienta inicial a tres servicios sociales y a tres agencias de empleo, también a los gestores de caso de ERSISI como segunda vuelta. Así, la enviamos a profesionales de la atención directa añadiendo otra petición: incluir su impresión diagnóstica del caso en relación a la derivación: Servicios Sociales de Base, Mixto o SNE-NL.

Por último, se recogieron y contrastaron sus aportaciones. En una nueva reunión con el grupo de expertas y contando con toda la información se depuró la herramienta inicial para dejarla en 12 ítems. Estos son valorados con una “x” colocada en su correspondiente casilla, siendo la primera una situación estándar, la segunda refiere a cierta afectación y la tercera de máxima afectación, salvo el ítem nueve, relativo a los ingresos, que tiene cinco opciones de respuesta como luego veremos. Se siguieron analizando las diferentes aportaciones producidas con las primeras aplicaciones de esta

versión y se detectó un nuevo perfil: “Mixto. Prioridad atención integrada”. La Figura 3 presenta los resultados de la última versión de la herramienta. Podemos acordar que será la definitiva hasta su futura validación y ajuste.

Figura 3. Perfiles del triaje

RESULTADO DEL TRIAJE	RESPUESTA	INTERVENCIÓN
Persona no disponible para el empleo	INTERVENCIÓN DE SERVICIOS SOCIALES	Mantenimiento y reducción de daños. Acompañamiento de alta intensidad y apoyo especializado.
Persona disponible para el empleo, pero rodeada de situaciones poco facilitadoras de cara a la inclusión laboral	GESTIÓN INTEGRADA SS + SNE-NL	Acompañamiento social y laboral intenso enfocado al mantenimiento, recuperación e inclusión sociolaboral.
Persona disponible para el empleo, pero precisa de apoyo puntual de ambos servicios	ATENCIÓN MIXTA	Aplicación de recursos puntuales de ambos servicios con profesional de referencia.
Persona disponible para el empleo y situación de inclusión	SERVICIO NAVARRO DE EMPLEO	Orientación/ Formación/ Intermediación

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ERSISI

El triaje está preparado y en uso en las cinco zonas de transferencia del ERSISI (Tudela, Alsasua, Burlada, Villava y Huarte). El objetivo ahora es obtener suficientes aplicaciones para proceder a su validación. Una vez concluido este proceso será informatizado y estará disponible para su uso y explotación de datos en toda la comunidad autónoma de Navarra.

4. Componentes

En este apartado, por un lado, se detallan los ítems que componen la herramienta de triaje con sus respectivas opciones de respuesta. Por otro, algunos ejemplos de los argumentos lógicos utilizados como condiciones de derivación a los distintos resultados de primer y segundo nivel de cribado. Por último, se describe brevemente la aplicación en la entrevista para la que fue diseñado, del instrumento.

4.1. Descripción de los ítems del triaje

La herramienta de triaje consta de doce ítems presentados en la Figura 4 con su respectiva descripción. Cada uno de ellos ofrece tres opciones de respuesta entre cero, uno y dos, siendo el cero sin afectación (análoga a situación normalizada), uno algo afectado y dos situación muy afectada o grave. Salvo en el ítem nueve con cinco opciones de respuesta que es necesario identificar para diferenciar el tipo de ingresos de persona y su unidad familiar.

Figura 4. Relación de ítems del triaje

N.º	Ítem	Descripción	Opciones de respuesta
1	Posesión de DNI, tarjeta de identificación de extranjero o visado.	Sirve para acreditar identificación y permanencia legal.	1. No afectado: documentación en vigor de residencia y trabajo.
			2. Algo afectado: tiene residencia y en tramitación el de trabajo.
			3. Gravemente afectado: situación irregular ni permiso de residencia, ni de trabajo.
2	Conocimiento de algún idioma oficial	Manejo del idioma. Es de utilidad a título informativo y por si fuera necesario derivar al recurso correspondiente para mejorar su empleabilidad	1. Conoce. Habla, lee y escribe. Es fácil entenderse con la persona.
			2. Conocimiento insuficiente o inadecuado. Ciertas dificultades. Por ejemplo, puede entender y no hablar, o leer y no escribir.
			3. Desconocimiento. Resulta muy difícil comunicarse.
3	Tiempo en desempleo	Con más de 12 meses en desempleo deriva a recurso específico: parados de larga duración.	1. Menos de 3 meses o no procede porque está trabajando.
			2. De 3 a 12 meses.
			3. Más de 12 meses.
4	Disponibilidad para incorporación a formación	A propuesta de cualquiera de los dos servicios.	1. Inmediatamente. No tiene ningún impedimento para la incorporación.
			2. En el plazo máximo de dos meses. Tiempo para organizarse por temas como: cuidado entorno familiar, situación personal, salud u otros.
			3. Sin disponibilidad por: cuidado entorno familiar, salud, situación personal, etc.
5	Disponibilidad para incorporación a puesto de trabajo normalizado		1. Inmediatamente. No tiene ningún impedimento para la incorporación.
			2. En el plazo máximo de dos meses. Tiempo para organizarse por temas como: cuidado entorno

			familiar, situación personal, salud u otros.
			3. Sin disponibilidad por: cuidado entorno familiar, salud, situación personal, etc.
6	Situación Discapacidad que permite trabajar	De tenerlo gravemente afectado deriva en segundo nivel a un centro especial de empleo.	1. Persona sin discapacidad o hasta 32%.
			2. Persona con disminución significativa de su capacidad (de 33% a 64%).
			3. Presenta graves problemas derivados de la discapacidad (valorada tanto en el tramo de 65% a 74%, como de 75% a 100%).
7	Situación actual del estado de salud física y mental	La afectación de este ítem deriva en segundo nivel a Salud y Seguridad Social.	1. Sin dificultades que afecten al acceso un empleo o formación.
			2. Dificultades que afectan al acceso a un empleo o formación.
			3. Dificultades que afectan gravemente al acceso a un empleo o formación.
8	Objetivos laborales a corto o medio plazo		1. Los tiene claros y está dispuesto a aumentarlos y/o cambiarlos.
			2. Los tiene claros y no está dispuesto a aumentarlos y/o cambiarlos. O excluye determinados puestos que pueden encajar con su perfil.
			3. No los tiene claros, están indefinidos o son irreales.
9	Disponibilidad de ingresos de la unidad familiar	Si cobra renta garantizada se marca la opción "3", aunque perciba ingresos por otras prestaciones públicas.	1. Ingresos regulares (persona valorada o unidad de convivencia).
			2. Ingresos con condicionalidad: prestaciones SEPE de la persona.
			3. Ingresos con condicionalidad: prestación de Renta Garantizada (en la unidad familiar donde se incluye a la persona).

			4. Ingresos irregulares o esporádicos.
			5. Sin ingresos.
10	Derecho a una vivienda digna y adecuada		1. Disfruta del derecho a una vivienda digna y adecuada.
			2. Dificultades para el disfrute.
			3. No disfruta del derecho. Carece de vivienda o alojamiento.
11	Atención a menores	Organización de la atención y educación de miembros vulnerables menores edad. La segunda y tercera opción de respuesta puede explorarse de acuerdo a si existe algún tipo de intervención puntual o habitual de profesionales especializados en atención a menores. Este último caso sería la opción tres.	1. Sin dificultad o No Procede.
			2. Presenta alguna dificultad.
			3. Presenta bastantes dificultades.
12	Búsqueda empleo.	La búsqueda pasiva de empleo implica que no buscan empleo por creer que no lo encontrarán, por no haber buscado nunca, por pensar que no hay ninguno disponible en su entorno, porque consideran que ninguno se adapta a su cualificación, o no saben dónde dirigirse para encontrarlo, etc. Por edad, enfermedad o discapacidad, podrían ser perceptoras de pensiones, pero no cumplen los requisitos. Esa situación les ha llevado a un retiro del	1. Búsqueda activa de empleo.
			2. Búsqueda pasiva de empleo.

		<p>mercado de trabajo. O por decisión propia al asumir responsabilidades de cuidados y apoyo informal ineludibles que limitan su disponibilidad para el trabajo.</p> <p>Rehúsa la búsqueda de empleo. Personas que presentan deterioro de las competencias y habilidades sociales. Deterioro en los recursos relacionales. O inactividad voluntaria por cualquier motivo.</p>	<p>3. Rehúsa la búsqueda de empleo.</p>
--	--	---	---

Fuente: Elaboración propia

4.2. Argumentos lógicos en el triaje

En este apartado se responde a la pregunta ¿cuándo la ciudadanía debe ser atendida en un servicio u otro, o por ambos? Será atendida por los SSAP cuando se encuentre en situación irregular, no tenga disponibilidad para la formación o el empleo y sea perceptora de renta garantizada. Las personas beneficiarias de la atención mixta con prioridad de atención integrada serán aquellas con la documentación en vigor, disponibles para la formación y el empleo (o solo para trabajar), miembros de una unidad convivencial perceptora de renta garantizada. El perfil mixto es aquel donde la unidad familiar de convivencia es perceptora de renta garantizada, está disponible para la formación, pero aún no para el empleo. Por otra parte, cuando posea la documentación en vigor de residencia y trabajo y esté disponible para la formación o el empleo; es un perfil de empleo.

Los ítems que discriminan entre un perfil y otro son:

- Documentación en vigor.
- Disponibilidad para la formación o el empleo.
- Estado de salud, en su afectación más grave.
- Percepción de renta garantizada.
- Correlación entre el derecho a una vivienda digna y adecuada y la atención a menores. Cuando tienen algún grado de afectación (paradigma de complejidad).

El resto de ítems derivan al servicio más adecuado en un segundo nivel:

- Conocimiento de algún idioma oficial de Navarra.
- Tiempo en desempleo.
- Situación de discapacidad.

- Estado de salud.
- Objetivos laborales a corto o medio plazo.
- Búsqueda empleo.

Algunos ejemplos de las lógicas aplicadas en los argumentos del triaje:

SSAP

Se acuerda que una persona será de perfil exclusivo para ser atendido desde los servicios sociales cuando:

- Esté en situación irregular; sin permiso de residencia, ni de trabajo. En este caso no puede ser atendida en SNE-NL, se deriva directamente a SSB. Es una variable discriminante.
- Sin disponibilidad para la formación, ni para el empleo.
- Tiene ingresos irregulares o esporádicos o carece de ingresos y con afectación de los ítems sobre el derecho a una vivienda digna y adecuada y la atención a menores. Aunque tenga disponibilidad para la formación o el empleo.
- Presenta dificultades graves en salud que afectan el acceso al empleo o a la formación y tampoco disfruta del derecho a la vivienda o carece de ella y de alojamiento. Si además tiene bastantes problemas en atención a menores y no tiene condicionalidad en la prestación del SEPE, o tiene condicionalidad por renta garantizada, o tiene ingresos irregulares, o no tiene ingresos. En este caso, además del resultado del triaje aparece en segundo nivel denominado "recomendaciones para derivación" y señala al sistema de Salud y/o Seguridad Social.

Mixto. Prioridad atención integrada

Serán perfiles de atención integrada aquellas personas cuya documentación de residencia y trabajo esté en vigor y tengan disponibilidad para el empleo y la formación. Cuando además sean o pertenezcan a unidades familiares beneficiarias de renta garantizada. Aunque no disfruten del derecho a una vivienda digna y presenten bastantes dificultades en atención a menores. También cuando se cumplan esas condiciones y con ingresos regulares o del SEPE.

Mixto

La cobertura de las necesidades básicas en la Comunidad Autónoma de Navarra se garantiza mediante esa prestación. Esta se tramita obligatoriamente desde los SSAP. Por lo tanto, una persona o unidad familiar beneficiaria de renta garantizada no puede ser atendida en exclusiva desde el SNE-NL, será mixto.

Además, se considera un perfil de atención mixto cuando la persona:

- Posee la documentación en vigor de residencia y trabajo, o tiene permiso de residencia y en tramitación el de trabajo. Con disponibilidad para el acceso a la formación, pero no al empleo. No percibe renta garantizada. No disfruta del derecho a una vivienda digna y adecuada, aunque presente alguna dificultad, pero sin dificultades graves en atención a menores. O no disfruta del derecho a

una vivienda o alojamiento, pero con bastantes dificultades en atención a menores.

- Documentación en vigor de residencia y trabajo. Sin disponibilidad para el empleo, pero sí para la formación. Sin dificultades graves en materia de salud y sus ingresos no provienen de la Renta Garantizada. Sin afectación en vivienda, ni en atención a menores o con alguna dificultad.
- Documentación en vigor de residencia y trabajo. Disponibilidad para el empleo y la formación. Sin dificultades graves en materia de salud y cuando sus ingresos son de la Renta Garantizada. Con o sin afectación en vivienda, y en la atención a menores.

SNE-NL

La ciudadanía siempre que tenga en vigor la documentación de identificación y en personas extranjeras aquella que le autoriza para la residencia y trabajo. Una vez cumplido este requisito, son perfiles de atención exclusiva desde SNE-NL y cuando:

- Esté en tramitación el permiso de trabajo. Manifiesta disponibilidad para el acceso al empleo o la formación, inmediata o en dos meses. Sin afectación grave por salud. Sus ingresos son diferentes a la Renta garantizada. Disfruta del derecho a una vivienda digna y adecuada, aunque presente alguna dificultad y sin dificultades graves en atención a menores.
- Con disponibilidad para la formación y el empleo de manera inmediata o en dos meses, y/o ingresos regulares o con condicionalidad del SEPE.
- Disponible para el empleo y la formación y sus ingresos o los de la unidad familiar a la que pertenece no son por Renta Garantizada. Disfruta del derecho a una vivienda digna y adecuada, aunque sea con dificultades. Sin dificultades graves en la atención a menores.
- Sin disponibilidad para la formación, pero con disponibilidad para el empleo. Con un estado de salud que no afecta gravemente el acceso a este y cuyos ingresos no están condicionados por Renta Garantizada. Sin problemas o con alguna dificultad en el disfrute del derecho a la vivienda. Y sin grandes dificultades en atención a los menores.

Opciones en el segundo nivel de derivación

Este segundo nivel orienta a las personas atendidas en una primera entrevista al sistema o servicio más adecuado según la situación detectada en función de la información que ha facilitado:

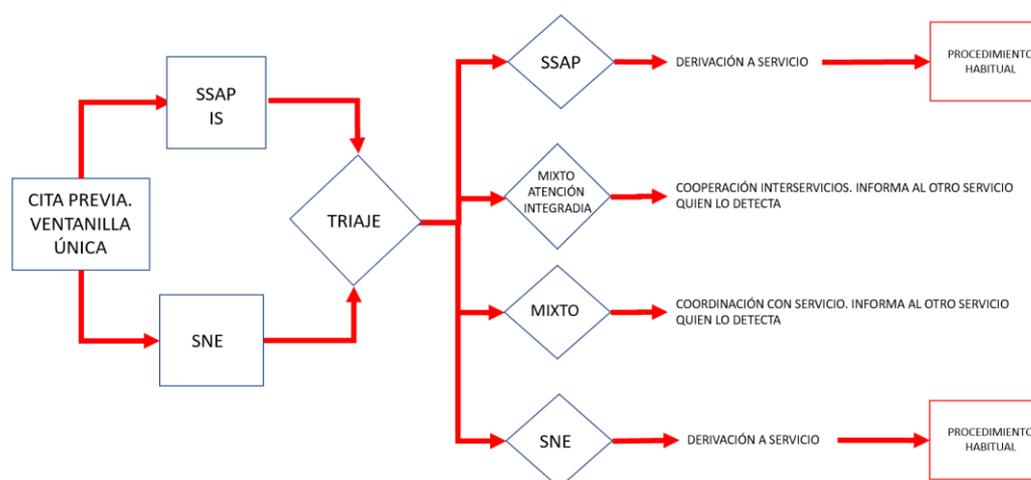
- Sistema educativo: al desconocer el idioma.
- Atención parados de larga duración: más de 12 meses en desempleo.
- Sistema de Salud y/o Seguridad Social: con dificultades en salud que afectan al acceso a un empleo o formación.
- Orientación especializada: al rehusar la búsqueda de empleo y con objetivos laborales poco claros, nada claros, indefinidos o irreales o excluye determinados

puestos que pueden encajar con su perfil. O con disminución significativa por discapacidad.

4.3. Aplicación del instrumento

El objetivo principal del triaje es ofrecer en una primera atención, asesoramiento y orientación a la persona para dirigir al servicio más adecuado de manera ágil según doce cuestiones exploradas. A tal efecto se presenta el flujograma en la Figura 5. Así, se pretenden evitar derivas innecesarias y repetición de “narrativas” a diferentes profesionales en distintos servicios. Por otra parte, se detectó que las personas acuden con diferente disposición a cada recurso. En servicios sociales, en general, desde el binomio demanda-recurso. Sin embargo, a las agencias de empleo los sujetos acuden con un sentido de mayor disposición a la activación. Para procesos de alta intensidad es un dato a tener en cuenta sobre el lugar donde tener los encuentros.

Figura 5. Flujograma ventanilla única



Fuente: elaboración propia

Se aplica el triaje en una primera entrevista cuya duración prevista es de unos diez minutos. Inicialmente se tendrá en cuenta la información facilitada en ella por la persona en función de los datos obtenidos con los 12 ítems explorados. A partir de ellos se orienta a una valoración más completa en los servicios que ofrezca la herramienta. Esto hará emerger datos que permitirán otras propuestas adaptadas con mayor precisión a cada situación detectada.

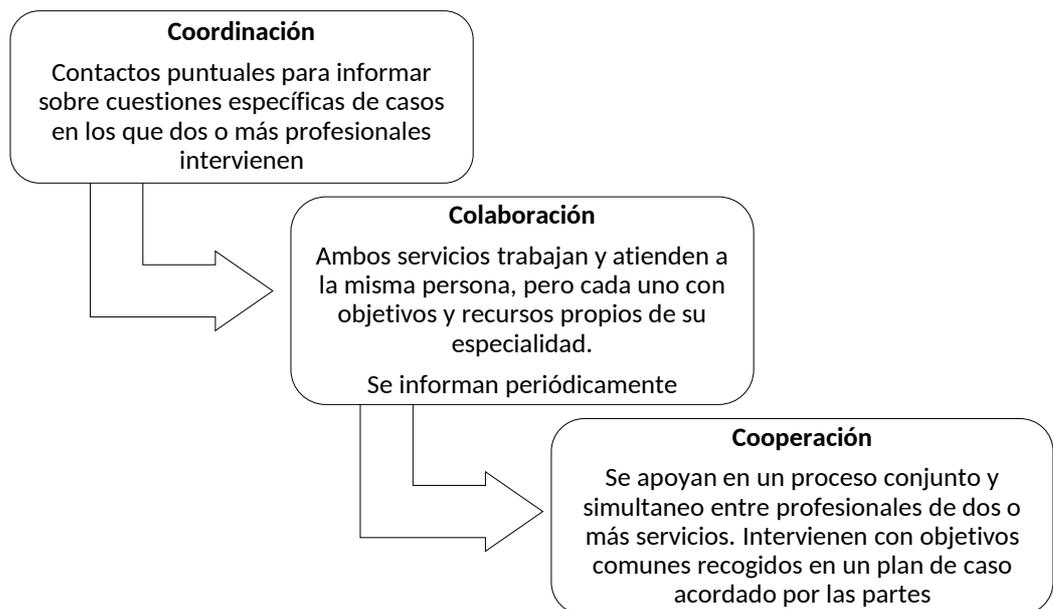
En función de la afectación manifestada por la persona en cada uno de los ítems el triaje ofrece un segundo nivel de segmentación que deriva a determinados servicios (educación, salud, orientación especializada). En servicios sociales, inicialmente, lo pasan las profesionales del programa de incorporación social²⁴. Estas son las responsables de la intervención y, llegado el caso, de la atención conjunta con el SNE-NL para mejorar su situación social y la empleabilidad. Sin embargo, queda pendiente de decidir si otros programas de los SSAP, como acogida, también lo aplicarán para esa

²⁴ Tanto trabajadoras sociales como educadoras.

primera valoración. En el SNE-NL está previsto que sean las y los técnicos de grado medio en formación y empleo quienes lo apliquen.

Parafraseando el modelo conjuntivo (Madrid, 2005) en las atenciones integradas los y las profesionales de distintos servicios han de prestar atención a un triple proceso: la relación con su homónimo, el vínculo con el sujeto de intervención y el problema que motiva la intervención. La Figura 6 define los conceptos presentes en ese encuentro entre instituciones con diferentes niveles de intensidad en las atenciones conjuntas.

Figura 6. Conceptos en las atenciones interservicios



Fuente: elaboración propia a partir de (De Miguel, & García, 2020)

Cada uno de esos niveles de contacto obligarán a una serie de encuentros con su método de trabajo específico.

5. Resultados

En la Tabla 2 se presentan los resultados de la aplicación de la primera versión del triaje. Una persona que cobra la renta garantizada está obligada a tener activa la demanda de empleo. Además, debe solicitar todas las prestaciones económicas que le puedan corresponder de otros sistemas de protección social, como por ejemplo la RAI²⁵ u otras. Por lo tanto, consta en las bases de datos de los servicios de empleo. Sin embargo, es poco habitual que ciertos sectores accedan a sus carteras de servicios o a los talleres específicos que organizan. Esto es un indicador de la falta de comunicación entre ambas instituciones.

²⁵ Renta activa de inserción.

Tabla 2. Perfiles de la versión inicial del triaje

N 68		
20	29,4%	Atención en SSAP
43	63,2%	Mixtos
5	7,4%	Atención en SNE-NL

Fuente: Elaboración propia

De ellos el 80% manifestaron estar disponibles para la formación y el 71% para el empleo. Destacar que el 75 % de esta muestra eran parados de larga duración. De estos últimos el 74% manifestaron estar disponibles para la formación y el 61% para el empleo. Podemos inferir que procede un esfuerzo común de atención integrada para favorecer el acceso al mercado de trabajo. Por otra parte, con esos datos se estimó introducir un cuarto perfil.

Estamos en un proceso de validación del triaje con la Universidad de la Rioja en colaboración con la Universidad Pública de Navarra (UPNA). Esto obliga a una recogida de todas las aplicaciones durante un tiempo. La Tabla 3 recoge los resultados de los primeros cincuenta y nueve casos analizados con el nuevo triaje.

Tabla 3. Resultados última versión del triaje

N 59		
9	15,3%	Atención en SSAP
32	54,2%	Mixtos. Prioridad atención integrada
7	11,9%	Mixtos
11	18,6%	Atención en SNE-NL

Fuente: elaboración propia

En ambas muestras, en más del 60% de los casos hemos de organizarnos con el otro servicio para ofrecer una adecuada atención a la persona. Según los perfiles del triaje son susceptibles de beneficiarse de la coordinación, colaboración o cooperación de ambas entidades.

Hemos de admitir que las muestras presentadas pueden tener un sesgo de selección por conveniencia. Esto se va a corregir aplicando el triaje diariamente a cinco personas que acudan a los servicios de empleo y a las dispuestas a beneficiarse de una intervención de alta intensidad en los SSAP de las zonas de transferencia arriba citadas a partir del segundo trimestre de 2021. En esa fecha, está previsto hacer una selección por orden de aplicación de los triajes que les llegan a los pares de la atención integrada. Por otra parte, hemos de admitir que la muestra todavía es pequeña.

6. Discusión y conclusiones

Navarra ha publicado dos normas con un doble derecho: renta garantizada e inclusión social. Este último, se hace condicional a partir de la percepción de la prestación económica durante doce meses en los que no ha habido actividad laboral. También es preceptivo a partir de los veinticuatro meses, aunque se haya trabajado. Así, se crea un contexto favorable para la activación de las personas que pueden ejercer ese derecho

en forma de intervenciones de alta intensidad. En buena lógica, aumentará la demanda de la intervención social, los servicios de orientación y de las formaciones.

Las personas en un alto porcentaje manifiestan estar disponibles para incorporarse a la formación y al mercado laboral. Es importante canalizar esta necesidad y ofrecer una atención de alta intensidad que movilice los recursos y capacidades tanto del cliente como de los profesionales y servicios. Todos ellos orientados a un objetivo común y acordado por todos los actores intervinientes.

Con la herramienta de triaje se ofrece una primera atención y se hace una valoración preliminar que permite canalizar la demanda indicada en los párrafos anteriores. Los perfiles de atención conjunta son los más numerosos, ya tenemos la evidencia con los primeros datos. Atender en su totalidad los elevados flujos de entrada con los recursos actuales resulta imposible y será preciso priorizar. Sin embargo, el triaje todavía no prioriza la atención a una persona u otra en función del perfil detectado. Será una cuestión a tener en cuenta e incluir con la propuesta de instrumento después de su validación. Parece razonable establecer como criterios de priorización, aspectos como el manejo del idioma, la ausencia de dificultades en la salud o la baja capacidad en la autogestión. En estos casos podrían ser mixtos y derivados al recurso específico.

Según las primeras aplicaciones queda de manifiesto la utilidad del triaje para orientar a las personas al servicio más adecuado para ellas. Sin embargo, por el momento solo se está utilizando para el acceso al nivel de mayor intensidad: la atención integrada. Probablemente porque es el más desarrollado, su proceso se ha expuesto en la Figura 2. Falta por describir cómo se hará en los niveles de intervención coordinada y colaborada en el perfil mixto.

La evolución de los servicios sociales y las nuevas situaciones que nos encontramos en la atención directa obligan a superar los modelos de atención tradicionales. Es necesaria la innovación y el avance hacia nuevas formas de ofrecer intervenciones que den respuesta a las numerosas dificultades que presentan las personas. Estas requieren de modelos de atención que superen lo multi e interdisciplinar para llegar a lo transdisciplinar. Capaces de atender desde el paradigma de la complejidad, con una mirada desde diferentes saberes pero centrada en las necesidades de las personas (Gurbindo, 2008; Fombuena, 2012; Ortega-Senet, 2015; Curbelo & Hernández, 2017; Zamanillo, 2018).

A modo de resumen, los perfiles del triaje podemos resumirlos en:

- SSAP: personas no disponibles para el empleo, ni la formación.
- Atención integrada: sujetos con situaciones complejas pero disponibles para el empleo o la formación.
- Mixto: ciudadanía disponible para el empleo o la formación que puntualmente puede necesitar de los recursos del otro servicio.
- SNE-NL: personas disponibles para empleo o la formación sin dificultades significativas.

Desde ahí es preciso desarrollar los procesos de derivación a servicios específicos según necesidades. Cada uno de ellos, desde sus saberes, darán respuesta a las demandas de la ciudadanía, si fuera necesario organizándose con otros servicios. De esta manera, podrá evitarse mandar a las personas a la deriva entre recursos para terminar en servicios sociales cuando nadie les da una respuesta. Es fundamental, por respeto y

justicia social canalizar estos flujos de demanda, especialmente en las personas cuya complejidad viene dada por su situación social y las dificultades en el acceso al mercado laboral.

Finalmente, podría ser interesante incluir un ítem con los tramos de edad que derivan a servicios específicos. Por ejemplo; menores de 30 años para garantía juvenil; o mayores de 24 años que de no tener ingresos, ni tampoco su unidad familiar, generan el derecho a la renta garantizada. Esto permitiría establecer nuevas derivaciones de segundo nivel más precisas. Con ello, se pretende garantizar atenciones de calidad desde la administración pública, junto a la rápida y adecuada respuesta a la ciudadanía. Este, en definitiva, es el objetivo de nuestro trabajo.

7. Bibliografía

- Aguilar, M. (2013). Los servicios sociales en la tormenta. *Documentación social*, (166), 145-167. Retrieved from: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/115192/1/628394.pdf>
- Aguilar, M. (2014). Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España. *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada*, 175, 35-64. Retrieved from http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/04112014034343_2219.pdf
- Curbelo, A., & Hernández, L. (2017). *Otro Trabajo Social es Posible. Construyendo Ciudadanía/14* (Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible - CIMAS ed.). Madrid: Retrieved from <https://www.cpalsocial.org/documentos/627.pdf>
- De Miguel, F. J., & García, P. (2020). Lo que hacemos y lo que nos gustaría hacer en atención primaria de salud y servicios sociales. *Cuadernos Gerontológicos. Sociedad Navarra de Geriatría y Gerontología.*, 27, 21-28. Retrieved from <https://sngg.es/revista/cuadernos-gerontologicos-n-27>
- Fantova, F. (2014). Identidad y estrategia de los servicios sociales. *Documentación Social*, (175), 105-132.
- Fantova, F. (2017). Servicios sociales e inclusión social: análisis y perspectivas en el País Vasco. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*, (64), 9-31. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6218883.pdf>
- Fantova, F. (2019). Los nuevos servicios sociales y las profesiones de la intervención social. *RES : Revista de Educación Social*, (29), 11-27. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7102013&orden=0&info=link>
- Fombuena, J. (2012). *El Trabajo Social y sus instrumentos: elementos para una interpretación a piacere* (1ª ed.). Valencia: Nau Llibres.
- Gobierno de Navarra (ERSISI). (2020). *Claves y resultados del modelo de atención integrada de ERSISI*. Retrieved from <https://ersisi.navarra.es/documents/3532713/0/1-Claves-resultados-modelo-atenci%C3%B3n-integrada-ERSISI.pdf/f0043835-6171-62a3-e5c1-e46a15f20a85?t=1581332563134>
- Grupo de Elaboración y Validación de Instrumentos de Evaluación de la Calidad de los productos de Agencias/Unidades de Evaluación de Tecnologías Sanitarias (GEVIEC).

- (2008). In Ministerio de Sanidad y Consumo (Ed.), *Elaboración y validación de instrumentos metodológicos para la evaluación de productos de las agencias de evaluación de tecnologías sanitarias. Evaluación de aspectos éticos en la evaluación de tecnologías sanitarias*. Madrid: Unidad de Evaluación de Tecnologías Sanitarias Madrid.
- Gurbindo, M. A. (2008). Entre la contención y el desarrollo competencial: una aproximación al objeto-sujeto en el Trabajo Social. *Cuadernos de trabajo social*, (21), 87-104. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2756856&orden=233810&info=link>
- Jorna, A. R., Castañeda, I., & Véliz, P. L. (2015). Construcción y validación de instrumentos para directivos de salud desde la perspectiva de género. *Horizonte Sanitario*, 14(3), 101-110. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5305205.pdf>
- Luján, J. A., & Cardona, J. A. (2015). Construcción y validación de escalas de medición en salud: revisión de propiedades psicométricas. *Archivos de medicina*, 11(3), 1-10. doi:10.3823/1251 Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5178935.pdf>
- Madrid, J. (2005). *Los procesos de la relación de ayuda* (1ª ed.). Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Ortega-Senet, M. B. (2015). Trabajo social como transdisciplina: hacia una teoría de la intervención. *Cinta de Moebio: Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales*, (54), 278-289. doi:10.4067/S0717-554X2015000300005 Retrieved from <http://www.moebio.uchile.cl/54/ortega.html>
- Rodríguez, J. M., Aldana, L., & Villalobos, N. (2010). Método Delphi para la identificación de prioridades de ciencia e innovación tecnológica. *Revista Cubana de Medicina Militar*, 39(3-4), 214-226. Retrieved from http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0138-65572010000300006
- Soler, W., Gómez, M., Bragulat, E., & Álvarez, A. (2010). El triaje: herramienta fundamental en urgencias y emergencias.33, 55-68. Retrieved from http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1137-66272010000200008
- Zamanillo Peral, T. (2018). *Epistemología del Trabajo Social: de la evidencia empírica a la exigencia teórica* (1ª ed.). Madrid: Ediciones Complutense.



Planificaci3n y evaluaci3n integral de procesos de intervenci3n social

Nestor Sangroniz, Itxaso Urcelay, Aitziber Quintana, Gaizko Ciri3n y Carlos Arguilea²⁶

RESUMEN

La necesidad de evaluar las actuaciones en materia de servicios sociales ha aumentado en los 3ltimos a1os, buscando una mayor eficacia y eficiencia en la implementaci3n de los recursos p3blicos. Esto implica desarrollar evaluaciones s3lidas y continuas de los programas de servicios sociales. Es necesario definir instrumentos que permitan analizar la calidad, eficacia y eficiencia, comprobando hasta qu3 punto los programas que se ejecutan y los servicios, ofrecen resultados ajustados a los objetivos con el rigor correspondiente.

Las entidades de iniciativa social: Asociaci3n Sortarazi, Asociaci3n Izangai, Ortzadar Fundazioa y Hz Gizekimenak, en su deseo de desarrollar herramientas de mejora de los procesos de intervenci3n en exclusi3n social y desprotecci3n que desarrollan, comparten la necesidad de dise1ar un sistema de planificaci3n (programaci3n+evaluaci3n) de esos procesos.

El sistema desarrollado para evaluar los logros transforma los indicadores de diagn3stico existentes (Balora, e Instrumento de Valoraci3n de Exclusi3n Social), en objetivos operativos y en indicadores de evaluaci3n. Es decir, saber de qu3 diagn3stico o situaci3n partimos, c3mo realizamos la intervenci3n, a qu3 resultado llegamos y qu3 factores contribuyen especialmente a lograrlo.

Palabras clave: Evaluaci3n, an3lisis, intervenci3n socioeducativa, mejora de procesos, aprendizaje, servicios sociales, exclusi3n, desprotecci3n

1. Introducci3n

Desde hace ya unos a1os el inter3s por la valoraci3n de las acciones y actuaciones en materia de servicios sociales ha aumentado considerablemente. La intenci3n que subyace a este inter3s es la de lograr la eficacia y eficiencia en la implementaci3n de los recursos p3blicos, lo cual supone llevar a cabo evaluaciones constantes y s3lidas de los programas y servicios que integran la pol3tica p3blica de servicios sociales en sus diversos 3mbitos.

La evaluaci3n tiene dos funciones: la retroalimentaci3n permanente para mejorar los servicios, y obtener criterios que ayuden a la toma de decisiones y definici3n de estrategias.

Desde esta perspectiva, las personas responsables de los servicios en este 3mbito debi3ramos preguntarnos continuamente si *¿Lo que hacemos sirve para lo que decimos que sirve? ¿En qu3 medida? ¿En funci3n de qu3 variables y par3metros?* Estas son algunas de las preguntas que nos han surgido y nos surgen a la hora de evaluar los servicios y programas que desarrollamos.

²⁶ Nestor Sangroniz. Ortzadar Fundazioa
Itxaso Urcelay. Sortarazi Elkartea
Aitziber Quintana. Izangai Elkartea
Gaizko Ciri3n. Izangai Elkartea
Carlos Arguilea. HZ Gizekimenak

Por ello consideramos necesario definir instrumentos que permitan analizar la calidad, la eficacia y eficiencia, comprobando hasta qué punto los programas que se ejecutan y los servicios que se prestan, ofrecen resultados ajustados a los objetivos previstos con el mejor rendimiento.

Por tradición, dentro del ámbito social, estamos más acostumbrados a centrarnos en la atención a la persona y no tanto a registrar y medir científicamente, o al menos sistemáticamente, el grado de desarrollo de su autonomía personal.

Desde hace ya un tiempo estamos poniendo especial énfasis en este aspecto, tratando de cuantificar la difícil tarea del acompañamiento; vemos la importancia de programar y evaluar, y determinar con rigor, qué de lo que hacemos, tiene un impacto favorable en la autonomía y en el proceso de integración social de las personas a las que atendemos o en las capacidades parentales y parentales.

Se trata con ello, de hacer un cambio de modelo, de realizar cambios en nuestra manera de pensar la intervención: en el día a día, es importante atender, acompañar, contener, poner en marcha actividades, pero, además, es importante registrar y medir el efecto que esto produce en la intervención. Y así, poder determinar qué se puede dejar de hacer porque no es útil o qué tenemos que seguir haciendo porque se ha comprobado que tiene un efecto real en la intervención y por consiguiente en la consecución de mayor grado de autonomía de las personas que acuden a nuestros centros y hacen uso de nuestros servicios.

Para poner en marcha esta sistematización de la evaluación, nuestros puntos de partida, entre otros, son el Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo, Balora (Decreto 230/2011) y el Instrumento para la Valoración de la Exclusión Social (Decreto 385/2013). Con ello, pretendemos acercarnos lo más posible a los criterios que evalúan y valoran estos Instrumentos dando así homogeneidad al proceso y logrando una coherencia entre objetivos, programas e indicadores.

Además, buscamos la implicación de los y las profesionales de nuestros servicios, y para ello partimos de una reflexión compartida donde cada profesional reflexiona acerca de lo que supone para las personas usuarias el proceso de acompañamiento y de los pasos que van dando, el nivel de conciencia que tienen de sus avances, retrocesos, estancamientos, para poder así, rectificar, avanzar en lo que ya se está haciendo y tiene resultados positivos, en definitiva, haciéndoles ser parte activa en sus propios procesos de integración.

Así, la evaluación es un fin, pero también se convierte en un medio, una herramienta más para poner en conexión a los equipos y enfocarse al servicio de los procesos individuales.

2. Encuadre y marco normativo

Ley 12/2008 de Servicios Sociales: La ley que, en su artículo 7 establece que el “*Sistema Vasco de Servicios Sociales deberá ofrecer una atención personalizada, ajustada a las necesidades particulares de la persona y/o de la familia y basada en la evaluación integral de su situación, y deberá garantizar la continuidad e integralidad de la atención*”. Además, en su artículo 8 en el punto c, habla de que el Sistema Vasco de

Servicios Sociales “diseñará el tipo de intervención adecuada a cada caso, sobre la base de una evaluación de necesidades y en el marco de un plan de atención personalizada, que, al objeto de garantizar la coherencia y la continuidad de los itinerarios de atención, deberá elaborarse con la participación de zfla persona usuaria y deberá incluir mecanismos de evaluación y revisión periódica que permitan verificar la adecuación del plan a la evolución de las necesidades de la persona”.

A su vez, el artículo 19 referido al procedimiento básico de intervención refiere que “a lo largo de todo el proceso de intervención deberán realizarse evaluaciones periódicas susceptibles de modificar los objetivos y las actuaciones, propias o ajenas, sociales o de cualquier otra naturaleza, integradas en el plan de atención personalizada”.

Por último, el artículo 76 refiere que el “Sistema Vasco de Servicios Sociales deberá fomentar las actividades encaminadas a la mejora de la calidad en las prestaciones, servicios, programas y actividades que lo integran mediante los siguientes instrumentos:

- a) Diseño, puesta en marcha y mantenimiento del Sistema Vasco de Información sobre Servicios Sociales.
- b) Aplicación de sistemas de evaluación y de mejora continua de la calidad.
- c) Fomento y promoción de la investigación en servicios sociales, así como de las iniciativas de investigación y desarrollo y de gestión del conocimiento.
- d) Mejora continua de la formación de las profesionales y los profesionales de servicios sociales”

Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2016-2019: establece como una de las medidas para avanzar en la racionalización de los costes “impulsar sistemas de evaluación y mejora continua de la calidad, según lo previsto en el artículo 76 de la ley, que incluyan instrumentos externos a los servicios y, en su caso, a las entidades que los gestionan que permitan a las administraciones públicas responsables de la provisión de los servicios asegurar la calidad y garantizar una adecuada relación entre calidad y costes, tanto en servicios de titularidad pública como privada concertada” (pag. 45)

Este plan plantea como una de las medidas promover la evaluación y mejora continua de la calidad, y dice: “Es necesario avanzar en la creación de sistemas comunes de indicadores que permitan no sólo medir la calidad, la eficacia y la eficiencia de los servicios sino, además, difundir esos datos de forma fácil y accesible entre la ciudadanía y contribuir a la definición de objetivos de mejora. Establecer estándares de calidad compartidos permite avanzar en la articulación del SVSS y en la garantía de un trato equitativo y una calidad de atención similar en toda Euskadi” (pag. 49)

Por último, queremos mencionar los siguientes ejes del Plan:

- “Eje 3. Articulación interna del sistema y desarrollo del sistema de gobierno y gestión del SVSS

Objetivo estratégico 20. Impulsar algunos sistemas y herramientas de gestión necesarios para la planificación, seguimiento y evaluación del despliegue del SVSS.

- *Establecimiento de un catálogo consensuado de indicadores de calidad en la gestión que permitan valorar su grado de cumplimiento por los agentes que intervienen en el SVSS.*
 - *Implantación de sistemas de medición de la satisfacción de las personas usuarias y otros grupos de interés en los centros y organizaciones del SVSS.*
 - *Desarrollo de modelos comunes de evaluación y mejora continua de la calidad de la atención, así como de programas de asistencia técnica para la implantación de sistemas de calidad en los servicios del SVSS.*
- *Eje 4. Optimización de los recursos, adecuación de los recursos a las necesidades y mejora de la eficiencia y la eficacia*

Objetivo estratégico 25. Promover actividades de I+D+i, evaluación y buenas prácticas en la gestión y prestación de servicios orientadas a reforzar la atención comunitaria, mejorar la eficacia y la eficiencia, racionalizar los costes y atender nuevas necesidades en el ámbito de actuación del SVSS.

- *Definición e implantación de un sistema de indicadores en relación con la integración social con autonomía como resultado a obtener de la intervención desde el SVSS.”*

IV Plan Vasco de Inclusión Activa (2017-2021): Este Plan señala que uno de los elementos del contexto que se considera con mayor frecuencia que puede influir negativamente en las situaciones de exclusión y en las políticas en este ámbito es el “*escaso desarrollo de herramientas orientadas a la estructuración de las prácticas profesionales, el desarrollo de un modelo común de intervención, la gestión del conocimiento, la evaluación de las intervenciones, el análisis de las necesidades sociales y la práctica basada en la evidencia*” (pag. 39)

Asimismo, el Plan establece como una de las metas referidas a la coordinación y articulación interinstitucional la meta nº 32: *Favorecer la innovación y la gestión del conocimiento y garantizar la legitimidad social del sistema vasco de inclusión social. Promover de forma coordinada la investigación, la innovación, la formación y la evaluación en el ámbito de las políticas para la inclusión social, y mejorar la labor de observación y prospectiva en materia de inclusión social.*

Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi: como entidades del tercer sector cuyo fin principal es promover la inclusión social y el ejercicio efectivo de los derechos de personas, familias, grupos, colectivos o comunidades que afrontan situaciones de vulnerabilidad o exclusión, desigualdad, desprotección, discapacidad o dependencia, nos sentimos concernidas a la cooperación público-social en los sistemas de responsabilidad pública del ámbito de la intervención social.

En este sentido, esta ley en su capítulo tercero establece esa cooperación en:

- a) la gestión de los sistemas y espacios de interacción entre sistemas;

b) la provisi6n (diseño, prestaci6n, evaluaci6n y mejora) de servicios, particularmente cuando las organizaciones los vienen prestando y, en cualquier caso, cuando su actividad tenga car6cter singular;

c) la funci6n de referente y la coordinaci6n de caso.

Así, la cooperaci6n entre el sector p6blico y las organizaciones de iniciativa social en el 6mbito de la intervenci6n social guarda relaci6n con el conjunto de funciones desarrolladas por ambas partes incluyendo la detecci6n o evaluaci6n de necesidades sociales, la provisi6n de servicios, la sensibilizaci6n, y la promoci6n de derechos.

3. Proyecto desarrollado

Este proyecto es el resultado de la confluencia de las diversas experiencias y necesidades que en el 6mbito de la intervenci6n social tienen las entidades que impulsan el proyecto: Asociaci6n claretiana para el desarrollo humano Sortarazi, Asociaci6n Izangai, Ortzadar Fundazioa y HZ Gizekimenak

Estas entidades est6n trabajando en colaboraci6n entre ellas, y con Dirdira consultoría, formaci6n, organizaciones S.L., para desarrollar herramientas de mejora de los procesos de intervenci6n y de evaluaci6n que desarrollan, en el 6mbito de la exclusi6n social y la desprotecci6n, desde los programas y servicios que se prestan para la administraci6n p6blica, al amparo de la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Dado que a lo largo de 2018 cada una de las tres entidades ya ha desarrollado alguna experiencia relacionada con el contraste y an6lisis de los sistemas e indicadores de evaluaci6n, y que tienen inter6s en continuar desarrollando esas experiencias, las tres entidades deciden unificar esfuerzos y compartir proyecto, estableciendo como estrategia compartida su apuesta por desarrollar un sistema estandarizado de planificaci6n y evaluaci6n integral de procesos de intervenci6n social que permita extraer resultados cuantificables que refleje la evoluci6n de las personas atendidas en los programas, servicios y centros de las tres entidades.

Las entidades en su deseo de desarrollar herramientas de mejora de los procesos de intervenci6n y acompaamiento que desarrollan en el 6mbito de la exclusi6n social y la desprotecci6n comparten la necesidad de diseñar una herramienta de planificaci6n que permita tanto la programaci6n, la gesti6n como la evaluaci6n de esos procesos.

Figura 1. Definición



Este prototipo, que hemos denominado P16, busca la transformación de los indicadores de diagnóstico existentes en materia de exclusión social, desprotección y vulnerabilidad (Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo, Balora, e Instrumento para la Valoración de la Exclusión Social), en objetivos operativos de trabajo y en indicadores de evaluación que permitan medir los resultados y los logros. De esta manera una herramienta de diagnóstico se convierte en un sistema de programación y evaluación. En otras palabras: saber de qué problema partimos, a qué resultado hemos llegado, cómo hemos realizado ese proceso, y qué factores han contribuido a lograr ese resultado.

Se trata de un sistema compactado de planificación de la intervención para todo el proceso, registro de información relevante durante la historia del caso en el sistema y evaluación de la situación que nos permite ver su evolución. La evaluación de las acciones y la evaluación de los indicadores nos reporta la información objetiva, clave y suficiente para poder determinar el nivel de gravedad del caso y las actuaciones a desarrollar.

Los objetivos operativos y estratégicos de este proyecto son

- obtener información accesible, actualizada y permanente sobre el desarrollo de los procesos
- tener un modelo de evaluación de los resultados de las intervenciones
- objetivar y estandarizar con indicadores todo el proceso de intervención y acompañamiento
- objetivar las finalidades e indicadores de evolución en base a criterios oficiales
- evitar interpretaciones y unificar criterios
- evaluar los logros

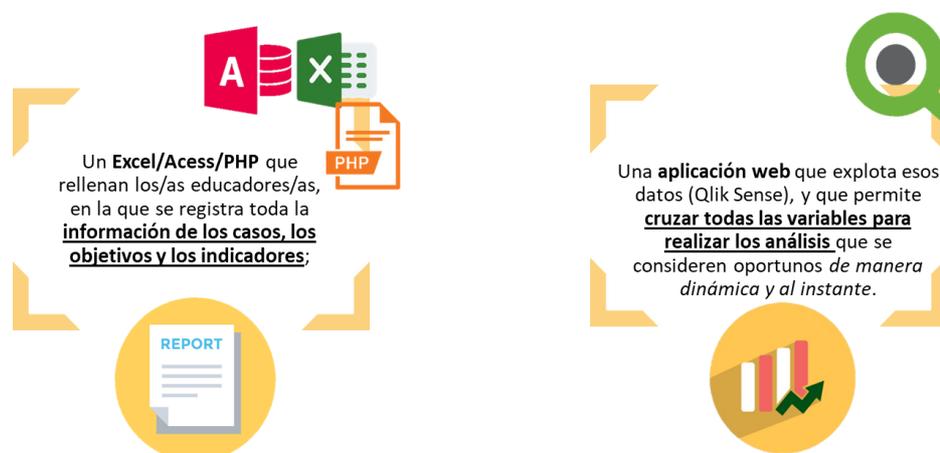
- simplificar la elaboración de los proyectos educativos individualizados.
- optimizar y homogeneizar la tarea de registro de la información de los procesos
- lograr una optimización y homogeneización de tiempos invertidos en estas tareas
- disponer de toda la información relevante para la elaboración de memorias e informes tanto sobre cada caso como sobre todo el servicio
- lograr una simplificación y tecnificación de la información registrada
- registrar la información relevante de cada proceso de intervención-acompañamiento
- evaluar y ver de forma gráfica y rápida la evolución de los casos
- generar un código y un lenguaje común y compartido.
- facilitar el trasvase de información entre profesionales
- planificar y evaluar cada caso individualmente y a la globalidad de todos los casos de cada servicio y centro
- tener registros fiables y verificables de las tareas y de los tiempos invertidos en las mismas

El sistema P16 se concreta en primer lugar, en una herramienta informatizada que opera sobre el software de hojas de cálculo Microsoft Excel en la que se recoge toda la información de cada uno de los casos, y que utilizan los y las profesionales que intervienen: datos de caracterización de las personas atendidas, datos de proceso de intervención (programas, actividades, intervenciones... en las que participa o son de aplicación), objetivos operativos y específicos, indicadores graduados para medir la evolución, resultados y logros obtenidos.

En segundo lugar, el sistema explota todos estos datos a través de una aplicación web llamada Qlik Sense una **aplicación avanzada de visualización de datos** que permite visualizaciones flexibles, interactivas, que impulsan la exploración y el descubrimiento mediante la intuición o la formulación de hipótesis que pueden ser contrastadas de forma instantánea.

En síntesis, los datos de cada caso se registran en un informe en Excel, siempre con el mismo formato, todos los informes se unifican y se graban los datos en una base de datos, posteriormente, dichos datos serán analizados mediante el cuadro de mando desarrollado con Qlik Sense.

Figura 2. Herramientas



El procedimiento estándar que se propone para el uso del P16 con los casos es cumplimentar la herramienta cuando se comienza la intervención y realizar cada seis meses una revisión de la marcha de los indicadores de seguimiento y evaluación para poder valorar la evolución de la intervención, y en su caso ajustar los objetivos y las intervenciones.

Todo este proceso permite realizar el análisis de casos atendidos, de tipologías de casos, de la evolución de los casos y de los logros, midiendo y evaluando: el alcance de cada programa, servicio y centro; la tipología de población atendida; los procesos y recursos invertidos; los logros obtenidos; la evolución del nivel de desprotección y de exclusión; el cruce de todas las variables para un análisis detallado de correlaciones.

Como resultado final de este proyecto deseamos contar con un sistema de planificación y evaluación integral basado en indicadores validados que tenga distintas versiones operativas en función del servicio o programa al que vaya destinado.

4. Resultados esperados

Con el proceso de desarrollo del Sistema de Planificación y Evaluación Integral de procesos de intervención social (P16) que se propone en este proyecto, se podrá contar con un sistema integrado de Planificación-Evaluación que permite

- Concentrar en una única aplicación informática toda la información de los procesos de intervención y acompañamiento, desde su inicio hasta su cierre, dirigidos tanto a personas en riesgo o situación de desprotección y/o de exclusión social, como a jóvenes en situación de vulnerabilidad en procesos de emancipación.
- Tener un modelo de evaluación estandarizado de los resultados de esos procesos de intervención y acompañamiento.
- Tener registros fiables de las tareas y de los tiempos invertidos en las mismas
- Disponer de una forma estructurada de toda la información relevante para la elaboración de memorias e informes tanto sobre cada caso, como sobre cada programa, servicio y centro.

- Estandarizar con indicadores todo el proceso de intervención y acompañamiento, evitando interpretaciones y generando un lenguaje común y compartido.
- Obtener información accesible, actualizada y permanente sobre el desarrollo de los programas, servicios y centros.
- Acceder con mayor rapidez al conocimiento que se derivan de esos datos, con una exploración intuitiva, una búsqueda inteligente y unas visualizaciones avanzadas
- Garantizar el seguimiento y la calidad de los procesos de intervención y acompañamiento que desde los distintos programas, servicios y centros realizan las entidades en el marco de la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales,
- Orientar las líneas de actuación en materia de protección e inclusión social, y proponer las medidas y los recursos necesarios en los servicios que gestiona, a partir de la interpretación y tratamiento de la información de los procesos de intervención y acompañamiento.
- Disponer de un sistema de trazabilidad con evidencias objetivas de la intervención que permita recoger información de las actuaciones realizadas y los resultados obtenidos, valorarla y reportar información útil para contribuir a la mejora procesos de intervención social que desarrollamos.
- Obtener información accesible, actualizada y permanente sobre el desarrollo de los programas y servicios.

En síntesis, disponer de una novedosa herramienta de planificación, programación, gestión y evaluación de los servicios de intervención y acompañamiento, que proporciona indicadores fiables para la definición y evaluación de las políticas en el ámbito de los servicios sociales.

Figura 3. Proceso



5. Ámbito de aplicación

En este punto queremos mencionar que ya existe una experiencia previa de colaboración de nuestras entidades con HZ Gizekimenak y Sustatuz de Gipuzkoa con las que se han analizado y compartido las buenas prácticas en materia de evaluación de procesos de intervención social que han servido de germen de este proyecto, y con las que se compartirán los resultados alcanzados.

El proyecto se desarrolla fundamentalmente en los siguientes centros y servicios ubicados en Bizkaia:

1. Servicios de Intervención Socioeducativa (EISE) que gestiona Ortzadar:
 - EISE de Uribe Kosta, ubicado en Sopela.
 - EISE de Mungialde, ubicado en Mungia.
 - EISE de Arratia, ubicado en Igorre.
 - EISE de Abanto Zierbena, ubicado en Abanto Zierbena.
 - EISE de Ortuella, ubicado en Ortuella.
 - EISE de Muskiz, ubicado en Muskiz.
2. Centros de Incorporación Social que gestiona Sortarazi:
 - Servicio de Atención Social y Comunitaria, Itzalaberrri, en Bilbao
 - Servicio para la Atención de Necesidades Sociales, Uribenea, en Getxo
 - Servicio de Estancia y Atención Diurna, Antxeta, en Getxo
3. Servicios y programas que la asociación Izangai desarrolla, en concreto:
 - Servicio de Día Zubia para la emancipación y autonomía, ubicado en Bilbao
 - Talleres sociolaborales para la incorporación social en Bilbao
 - Recurso Residencial Etxegai para la emancipación y autonomía en Bilbao

Además, en Gipuzkoa HZ Gizekimenak aplica esta misma herramienta en los servicios de intervención socioeducativa y psicosocial de Donostia, Lasarte y Andoain.

Además, ya existen contactos con otras entidades similares del territorio histórico de Gipuzkoa para implementar este sistema en sus servicios en una segunda fase. La pretensión última es extender el sistema de planificación y evaluación posteriormente a todo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco en colaboración con otras entidades públicas y privadas

6. Diseño de la herramienta de evaluación

Tanto para la evaluación o diagnóstico inicial de la situación de las personas que acuden, como para valorar su evolución mientras se desarrolla la intervención social en el servicio, se han desarrollado tablas de indicadores de la situación personal en diferentes ámbitos. Estos indicadores están extraídos del Instrumento de Valoración de la Exclusión Social (Decreto 385/2013 de 16 de julio) y del Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo (Decreto 152/2017, de 9 de mayo).

Teniendo en cuenta que los distintos instrumentos de valoración abarcan distintos ámbitos, con sus correspondientes dimensiones, se establece una clasificación de indicadores por áreas que responden a los criterios que establecen dichos instrumentos. Estas clasificaciones son las siguientes:

Tabla 1. Clasificación de indicadores de Exclusión

Clasificación de indicadores para intervención en EXCLUSIÓN SOCIAL	
AREA PERSONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Competencias y habilidades sociales - Educación. Formación-información, capacitación - Dinamismos vitales - Uso de los sistemas de protección
AREA SALUD	<ul style="list-style-type: none"> - Situación de la salud - Salud; adicciones
AREA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Aceptación social y convivencia cotidiana comunitaria - Adaptación al medio social y normativo - Disponibilidad de relaciones sociales y ejercicio de la participación
AREA CONVIVENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Situación de alojamiento y vivienda - Vínculos afectivos y recepción de apoyo social - Situación relacional en el ámbito de la convivencia - Situación de organización de la vida cotidiana - Relaciones convivenciales en otros contextos
AREA ECONOMICO, LABORAL, RESIDENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Situación económica - Situación laboral - Situación residencial

Tabla 2. Clasificación de indicadores de Desprotección

Clasificación de indicadores para intervención en DESPROTECCIÓN	
AREA NECESIDADES FISICAS Y SEGURIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Alimentación - Cuidado de la salud Física - Vestido - Higiene personal - Condiciones de la vivienda - Estabilidad y condiciones de habitabilidad de la vivienda - Supervisión
AREA NECESIDADES FORMATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> - Estimulación y aprendizaje - Integración psicomotriz
AREA NECESIDADES EMOCIONALES	<ul style="list-style-type: none"> - Interacción y afecto - Bienestar emocional - Normas, límites y responsabilidades
AREA NECESIDADES SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculación familiar - Competencias sociales

La valoración técnica de cada una de las dimensiones se efectúa en base a una serie de indicadores, complementarios entre sí que ponen de relieve la situación de las personas en relación con la dimensión objeto de evaluación.

Debido a la amplitud de indicadores que se derivan de ambos instrumentos, se ha optado por realizar una simplificación y clasificación, en ocasiones, reuniendo varios indicadores en uno solo o prescindiendo de dimensiones, que son importantes para valorar la situación de exclusión o desprotección de la persona, pero no tanto para realizar el seguimiento y valoración del trabajo cotidiano que se realiza desde nuestros

servicios. En cualquier caso, y en lo que se refiere a los indicadores para intervención en Exclusión Social hemos mantenido la evaluación de todos los ámbitos marcados por el Instrumento de Valoración de la Exclusión.

Una vez realizada la selección de los indicadores se ha realizado un análisis de los distintos programas de actividades que se realizan en cada servicio como parte de los procesos de intervención. Estos programas, talleres y actividades responden a la necesidad de trabajar con cada una de las personas que acuden a los servicios, las diferentes áreas deficitarias que se derivan de la valoración; con ello, se pretende que los diferentes programas llevados a cabo en los servicios aporten un beneficio y contribuyan al avance que las personas hacen en su recorrido vital.

Hemos tratado de realizar una clasificación que refleje qué es lo que prioritariamente se trabaja en cada una de las actividades; siempre teniendo en cuenta que la mayoría de las veces, con una misma actividad se están trabajando diferentes indicadores correspondientes a ámbitos distintos. Muchos de ellos, se trabajan de manera transversal (dinamismos vitales, adaptación al medio social, participación...) y muchas veces, por el mero hecho de asistir a algún servicio y relacionarse con personas diferentes a su entorno habitual. La implementación de programas y actividades acordes a los indicadores de Valoración de la Exclusión se basa en la siguiente clasificación:

Tabla 3. Programas y contenidos

Programa	Contenidos/Objetivos Estratégicos
Atención doméstica y atención personal Programa de competencias para la vida cotidiana.	Preparar a las personas usuarias para una vida autónoma e independiente, a través de diferentes talleres y visitas en el propio domicilio personal y/o familiar.
	Apoyar los procesos de capacitación personal, mediante actividades de psicoestimulación y habilidades sociales
	Apoyar procesos de capacitación personal a través de actividades de formación básica
Intervención estimulativa y rehabilitadora Programa de salud	Intervenciones de promoción de la actividad física, alimentación saludable, higiene personal, hábitos de higiene del sueño, prevención y control de enfermedades y hábitos tóxicos, identificación y disminución de conductas de riesgo.
	Intervenciones individuales de atención psicosocial, dirigidas a la mejora del ajuste psicoafectivo.
Intervención estimulativa y rehabilitadora Programa de expresión artística	Ofrecer la oportunidad de expresarse a través de diferentes disciplinas o técnicas artísticas, potenciando la creatividad.
Intervención ocupacional o prelaboral Programa de aproximación laboral	Intervención ocupacional: Desarrollar las competencias prelaborales mediante actividades ocupacionales, en clave de reutilización de materiales: hábitos básicos de trabajo, habilidades sociales en el ámbito laboral y habilidades centradas en la tarea.
	Orientación al empleo.

Programa	Contenidos/Objetivos Estratégicos
Intervención estimulativa o rehabilitadora Programa de ocio	Incrementar la participación autónoma de la persona en la oferta cultural y de ocio existente en la comunidad.
Programa de intermediación familiar	Intervenciones individuales y/o familiares dirigidas a mejorar la relación de la persona usuaria con su entorno familiar, tanto en el domicilio familiar como fuera del mismo, mediante intervenciones de carácter psicosocial.
Trabajo comunitario Programa de participación y sensibilización social	Ofrecer la oportunidad de participar de manera activa en la sociedad, contribuyendo a la sensibilización de la ciudadanía; e involucrar a miembros de la comunidad en las actividades y proyectos de las personas usuarias, y a estas de forma cada vez más autónoma en las actividades comunitarias "normalizadas"
Atención doméstica y atención personal Programa de vivienda	Ofrecer las herramientas necesarias, tanto materiales como personales, para apoyar la búsqueda y consecución de un lugar donde vivir, o pernoctar.
Intervención socioeducativa individual	Intervenciones individualizadas y personalizadas sobre las distintas cuestiones que puedan afectar a la persona. Seguimiento semanal de la situación persona.
Intervención psicosocial	Relación de ayuda dirigida a modificar y mejorar las situaciones y contextos del entorno y de los repertorios conductuales de las personas, familias o grupos de personas usuarias útiles para su desenvolvimiento autónomo o integración social.

A continuación, detallamos el diseño de cada una de las versiones del sistema de planificación que se han creado en base al trabajo mencionado anteriormente. En esencia la herramienta P16 es un archivo Excel que contiene varias hojas de cálculo que permiten introducir y almacenar datos relacionados entre sí. Cada grupo de información y datos se recoge en las distintas hojas de cálculo del archivo

7. Versión sistema P16 para las intervenciones en riesgo y situación de exclusión

Este prototipo, realizado en Excel, se divide en tres partes principales (hojas) que estructuran tanto los indicadores como el resto de la información necesaria para la gestión de la intervención y la evaluación propiamente dicha. El objetivo es recoger la información individual de cada una de las personas que acuden al servicio.

Por un lado, gran parte de la información que recoge el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social está reflejada en la **ficha de recogida de datos generales del caso**, en la que además de los datos de caracterización, se recogen también aspectos relacionados con la situación de partida de la persona usuaria: situación de la persona usuaria, salud, formación, ocupación/empleo, situación personal/familiar, situación social, factores de riesgo, demanda expresada...

Por otro lado, otra parte de los indicadores se han recogido en la **ficha de selección de objetivos e indicadores**, que permite ir marcando el desempeño en cada uno de los indicadores y la evolución en el tiempo. También se recogen otros indicadores que son relevantes para nosotros en la medida que consideramos que el proceso de intervención puede permitir trabajar sobre ellos, y que pueden marcar diferencias en la evolución de las personas

De esta manera, obtenemos visual y rápidamente cuáles son las áreas más deficitarias en la persona, y se puede decidir, de manera conjunta con ella, sobre cuáles vamos a intentar incidir en el proceso de intervención.

En esta ficha se ponen en relación los ámbitos de trabajo, los objetivos generales y específicos, junto con los indicadores, de los que se hace una evaluación inicial, semestral y final. En cada evaluación se realiza una baremación de cada objetivo e indicador, puntuándolos entre 0 a 10, donde 0 es el nivel más bajo y 10 el máximo. De esta forma se pueda apreciar si ha habido alguna variación de ese indicador entre periodos.

Aunque la baremación que realizamos es de 0 a 10, nuestra herramienta transforma esa baremación a la baremación que de 0 a 2 realiza la herramienta de valoración de la exclusión social que utilizan los servicios sociales a la hora de realizar el diagnóstico. Así la valoración que realizamos queda reflejada con la misma escala de baremación que utilizan el resto de profesionales de los servicios sociales en términos de valoración de la exclusión.

Por último, está la **ficha de selección de programas y actividades**, en la que hay una relación de aquellas actividades y programas en las que la persona va a participar en función de aquellos aspectos y áreas en los que es necesario incidir.

Como elemento de mejora, el archivo permite incorporar en función de las necesidades de cada servicio diversas hojas para recoger registros de acciones, coordinaciones, informes....

Versión sistema P16 para las intervenciones en riesgo y situación de desprotección

Este prototipo también se ha realizado en Excel, y a diferencia del prototipo para casos de exclusión, se divide en cinco partes principales (hojas), que responden a la especificidad de las intervenciones socioeducativas con personas en riesgo o situación de desprotección, dado que los destinatarios de estas intervenciones son las familias de los menores de edad en situación de riesgo y desamparo, y los propios menores de edad en algunos casos.

Por ello diferenciamos objetivos e indicadores relacionados con las figuras parentales, que denominamos objetivos e indicadores parentales; y objetivos e indicadores individuales que se refieren a los y las menores de esas familias del caso que sean foco de objetivos con los que se trabaje directamente.

La primera hoja recoge la **ficha de recogida de datos generales del caso**, que es el registro de la información de caracterización del caso, registro de la asignación de recursos (profesionales, programas...) y registro de las revisiones de seguimiento que se realizan.

La segunda hoja es la **ficha de selecci6n de objetivos parentales** en la que se realiza la valoraci6n de las dificultades en relaci6n con el ejercicio de los deberes de protecci6n para la guarda de los ni6os, ni6as y adolescentes por parte de sus figuras parentales, y se seleccionan los objetivos a trabajar con dichas figuras.

La tercera hoja es la **ficha de selecci6n de objetivos individuales** en la que se realiza la valoraci6n de las dificultades de esos ni6os, ni6as y adolescentes de esa familia en relaci6n con las posibles situaciones de riesgo y desamparo que pudieran sufrir, y se seleccionan los objetivos a trabajar con dichos menores.

En la cuarta hoja esta la **ficha de selecci6n de indicadores parentales**. Estos indicadores, basados en el Balora, nos permiten ir evaluando el nivel de desprotecci6n del caso y la evoluci6n de la intervenci6n en cada momento del proceso. Al seleccionar los objetivos parentales en la ficha correspondiente, en esta ficha quedan seleccionados de manera autom1tica los indicadores correspondientes, que son los que hay que evaluar y ver su grado de cumplimiento. Esto es, solo hay que revisar los indicadores de los objetivos a trabajar que hayan sido seleccionados en la ficha de selecci6n de objetivos parentales.

La quinta hoja recoge la **ficha de selecci6n de indicadores individuales**, y esencialmente tiene el mismo funcionamiento que la ficha anterior solo que en este caso es en relaci6n con los objetivos individuales referidos a los menores y sus correspondientes indicadores.

Cada objetivo (parental o individual) tiene 4 niveles de indicadores de un color cada uno que se corresponden con la siguiente clasificaci6n:

- ND: No Desprotecci6n (Verde)
- DL: Desprotecci6n Leve (Amarillo)
- DM: Desprotecci6n Moderada (naranja)
- DG: Desprotecci6n Grave (rojo)

El procedimiento est1ndar que se establece para el uso de este prototipo es cumplimentar la herramienta cuando se comienza la intervenci6n, y realizar cada seis meses una revisi6n de la marcha de los indicadores de seguimiento y evaluaci6n para poder valorar la evoluci6n de la intervenci6n, y en su caso ajustar de nuevo los objetivos y las intervenciones.

Tambi6n en este caso, y como elemento de mejora, el archivo permite incorporar en funci6n de las necesidades de cada servicio diversas hojas para recoger registros de acciones, coordinaciones, informes, ficha resumen Balora....

8. Evaluaci6n del proyecto

Algunas de las conclusiones que hemos obtenido de la evaluaci6n que hemos realizado del proceso desarrollado hasta ahora son las siguientes:

- Un aspecto que se ha valorado positivamente es que la utilizaci6n de este sistema no supone una dedicaci6n de tiempo significativa para los y las profesionales que lo utilizan. De media cuando se inicia un caso en el sistema P16 se necesita entre 1 hora y 1 hora y media para completar la informaci6n necesaria: datos de la

persona o familia, valoración inicial, selección de objetivos y selección de programas y actividades. Las revisiones que se realizan periódicamente (cada 4 o 6 meses) necesitan un máximo de media hora.

- Según la valoración hecha por los y las profesionales de los servicios que están aplicando el P16, el sistema les facilita clarificar, ordenar y priorizar los objetivos de la intervención, centrando y focalizando mejor la intervención; y la utilización de los indicadores ayuda a ajustar mejor la evaluación de la situación de la persona en el momento de la revisión, ahorrando tiempo al ya estar previamente definidos y solo tener que baremarlos.
- Se ha valorado como un avance el hecho de objetivar las finalidades y sus correspondientes indicadores de evaluación en base a criterios normativos derivados en los instrumentos para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo, y de la Exclusión Social). Aun entendiendo que ambos instrumentos están concebidos para realizar diagnósticos, en su esencia permiten determinar cuáles son los indicadores que nos establecen cuales son requerimientos para considerar que las personas no están en riesgo o situación de desprotección o exclusión. Esta definición de objetivos e indicadores permite ajustar mejor la intervención al encargo que el servicio recibe en el marco de la Ley de Servicios Sociales y de la Cartera de Servicios.
- Permite disponer de un guion estándar para realizar la revisión de los casos, lo que facilita realizar una valoración exhaustiva y completa de cada caso. La estructuración objetivos e indicadores por áreas permite ajustar mejor la intervención a las necesidades detectadas en las personas usuarias.
- La baremación establecido permite visualizar con más claridad la evolución de los casos y pone en valor el trabajo socioeducativo que realizan los y las profesionales, además de identificar rápidamente que aspectos se estancan, cuales evolucionan, y donde se dan mayores logros, lo que facilita la revisión y ajuste de las intervenciones que realizan los y las profesionales.
- Otro aspecto destacado es que el hecho de realizar la revisión de los casos, sobre todo si se realiza en equipo, genera un espacio de reflexividad sobre los cambios que se han dado y los que no se han dado, permitiendo establecer hipótesis, revisar actuaciones... en definitiva aprender sobre la propia práctica profesional.
- Además, permite mostrar a la propia persona usuaria de forma gráfica su evolución, los logros, los retos pendientes..., permitiendo establecer un diálogo sobre su propio proceso de intervención que facilita su implicación y compromiso.
- Unido a esto, también se ha señalado que este proceso de estandarización de objetivos e indicadores limita las interpretaciones que se pueden hacer y genera un lenguaje común y compartido de los y las profesionales que intervienen en los casos.
- Otra ventaja señalada es que, con la incorporación de espacios para recoger los registros de las gestiones, actuaciones y coordinaciones que se desarrollan en relación al caso, se facilita concentrar en la misma toda la información de los procesos de intervención y acompañamiento que se realizan, desde su inicio hasta su cierre, recogiendo los datos necesarios, la cronología de las acciones

desarrolladas, las coordinaciones con otros recursos, la participaci3n en programas y actividades de los servicios, la planificaci3n de objetivos, y las evaluaciones.

- Por 3ltimo, se destaca el hecho de que el sistema P16 permite realizar la evaluaci3n y el seguimiento de cada caso individualmente y de la globalidad de cada servicio, y hacer comparativas que descubran tanto los factores comunes como los aspectos diferenciados que contribuyen a los resultados obtenidos. Podemos evaluar el servicio desde lo micro a lo macro y comparar la efectividad de las actividades realizadas, as3 como de los servicios y prestaciones.

Valoramos de manera positiva todo lo que hemos podido desarrollar del proyecto hasta la fecha, a pesar de que no hemos podido culminar el proceso planificado, ya que nos ha permitido poner en marcha un sistema de planificaci3n integral que permita tanto la programaci3n, la gesti3n como la evaluaci3n de los procesos de intervenci3n social que desarrollamos las tres entidades implicadas.

En estos momentos disponemos de sendas aplicaciones que nos permiten registrar y evaluar toda la informaci3n de los procesos de intervenci3n con personas en riesgo o situaci3n de exclusi3n, y con personas y familias en riesgo o situaci3n de desprotecci3n. Adem3s, disponemos de un sistema de an3lisis y explotaci3n de toda esa informaci3n a trav3s de una aplicaci3n web (Qlik Sense).

Los datos nos hacen estar satisfechos y satisfechas. Con esta herramienta, en Bizkaia:

- hay 44 profesionales de la intervenci3n social de 12 servicios planifican y eval3an todas las intervenciones que realizan con las personas usuarias de esos servicios
- las intervenciones con 173 personas usuarias que presentan riesgo o situaciones de exclusi3n est3n siendo evaluadas
- las intervenciones socioeducativas con 140 unidades convivenciales (434 personas = 226 personas adultas + 208 menores) en las que alguno o alguna de sus menores est3n en riesgo o situaci3n de desprotecci3n est3n siendo evaluadas.

Todo este proceso desarrollado ha permitido:

- Compartir un sistema com3n para registrar y gestionar informaci3n en los diferentes niveles:
 - Datos de caracterizaci3n de las personas atendidas
 - Objetivos operativos y espec3ficos de los procesos de intervenci3n
 - Indicadores graduados para medir la evoluci3n, basados en las herramientas de valoraci3n existentes.
 - Resultados y logros estandarizados
 - Registro de programas y actividades

- Disponer de un sistema estandarizado para el trabajo en los ámbitos de intervención con personas en riesgo o situación de exclusión, y con personas en riesgo o situación de desprotección.
- Disponer de un sistema que abarca en cada ámbito todo el proceso de intervención y con todos los niveles de gravedad.
- Disponer de un sistema tecnológicamente avanzado en el ámbito de la intervención social.
- Disponer de un sistema que permite explotar los datos de una manera intuitiva, versátil, práctica, inteligente, dinámica y gráfica.
- Disponer de un sistema que da respuesta a los requerimientos que tiene el trabajo que realizamos: cartera de prestaciones y servicios, instrumentos de valoración, requisitos para la elaboración de informes y memorias...
- Disponer de un sistema que, a partir del análisis de indicadores de inclusión y protección según los instrumentos de valoración aprobados en la CAV, nos permite establecer un proceso de evaluación estandarizado que refleje la evolución de las personas en nuestros servicios.

Además, todo este proceso nos ha permitido mejorar en nuestro desempeño, tanto a nivel de entidad como de profesionales, en cuanto que nos ha permitido

- Tomar conciencia en nuestro día a día de la importancia de programar y evaluar, creando una cultura de la medición.
- Tomar como referencia de nuestra intervención la traducción en logros de las herramientas de valoración a la hora de diseñar e implantar programas y actividades que incidan de manera directa en las áreas objeto de evaluación.
- Establecer cauces de colaboración con otras entidades para seguir mejorando en la estandarización y protocolización de las herramientas de evaluación y difundiendo su uso.

9. Anexo: Datos de las personas atendidas con esta herramienta

A continuación, pasamos a describir el perfil de las personas en riesgo o situación de exclusión o de desprotección atendidas en los servicios incluidos en este proyecto con las que se ha empleado el sistema de planificación y evaluación integral de procesos de intervención social P16 durante el 2020.

Perfil de las personas en riesgo o situación de desprotección

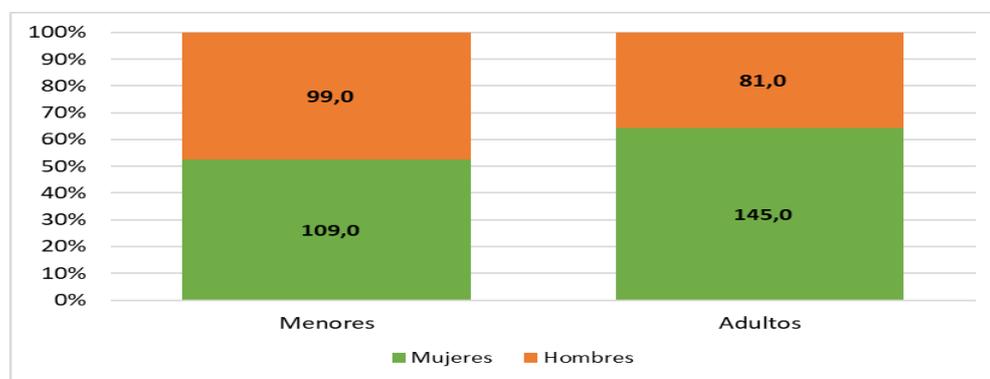
Se tienen datos de 140 unidades convivenciales (casos) en los que viven 434 personas con las que se ha trabajado. De las personas que forman estas unidades la mayoría son mujeres (58%) y el 52% son menores de edad. Hay una media de 3,1 personas por unidad y 1,5 menores de edad por unidad.

En las unidades convivenciales en situación de desprotección se trabaja fundamentalmente con las mujeres, concretamente se ha trabajado con 145 mujeres adultas, y con 109 niñas y adolescentes. Predominan las unidades convivenciales monomarentales, por lo que el género se convierte en un factor de vulnerabilidad añadido. Además, en 28 de las familias atendidas se han detectado situaciones de violencia de género.

Tabla 4. Personas atendidas y servicios

	Hombres		Mujeres		Total	Servicio	Casos
Menores	99	47,60%	109	52,40%	208	EISE Abanto Zierbena	17
Adultos	81	35,84%	145	64,16%	226	EISE Arratia	34
Total	180	41,47%	254	58,53%	434	EISE Mungialde	7
						EISE Muskiz	39
						EISE Ortuella	14
						EISE Uribe Kosta	29

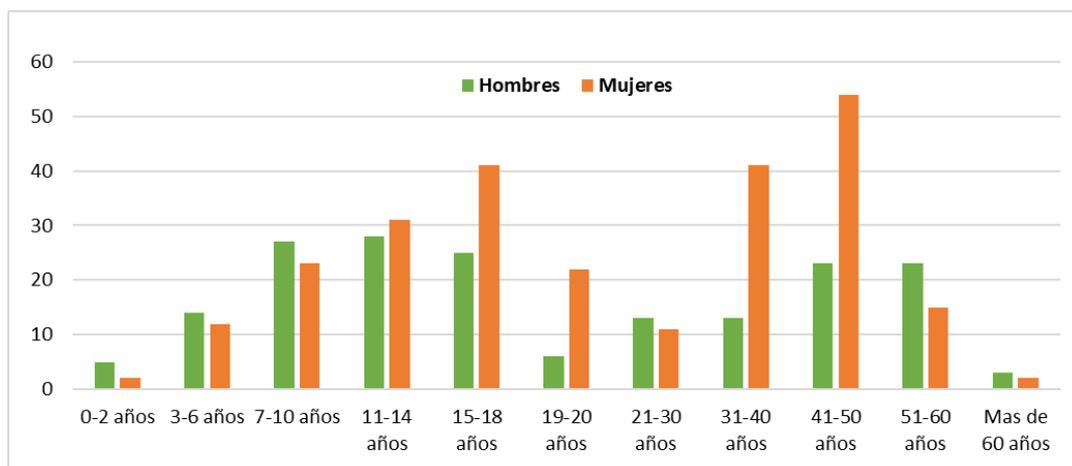
Figura 4. Personas adultas y menores por sexo



Franjas de edad

Tal y como se puede observar la mayoría de las personas menores de edad, tienen entre 12 y 18 años, que son las edades en las que principalmente se manifiestan los comportamientos y situaciones asociadas a la desprotección. El grupo de edad más numeroso entre las personas es el de personas de entre 31 y 50 años.

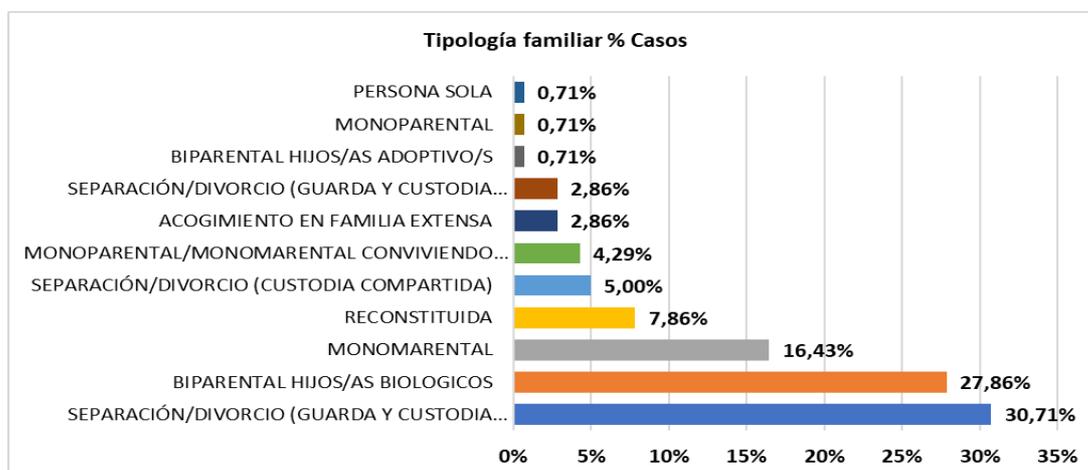
Figura 5. Distribución por edad y sexo de las personas de los núcleos familiares atendidos



Tipología familiar de las familias atendidas

La mayoría de las familias atendidas presenta una situación de separación entre los cónyuges (31%) y también son numerosas las familias monomarentales o monoparentales (16%). El peso en estas familias lo tienen las mujeres, que en la mayoría de los casos están solas y con menores a su cargo.

Figura 6. Tipología familiar



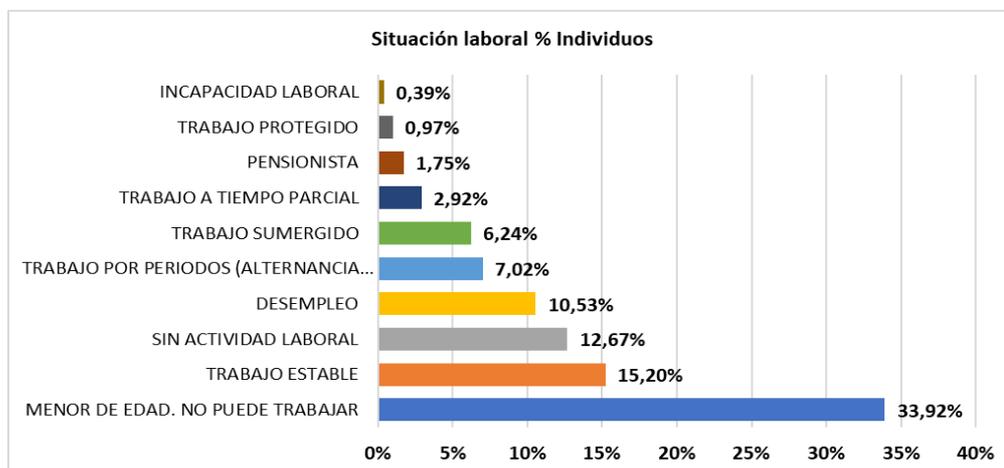
Situación laboral de las personas mayores de 16 años de los núcleos familiares atendidos

Entre menores de edad que no pueden trabajar, personas que no tienen actividad laboral, o tienen incapacidad laboral, o son pensionistas, tenemos un 49% de personas que no trabajan. Del resto, únicamente el 15% tiene un trabajo estable; el 11% está en situación de desempleo; el 6% tiene trabajo considerado sumergido, y el 10% tiene un trabajo a tiempo parcial o alterna periodos de empleo y desempleo.

El perfil de no inclusión en el mercado laboral sigue siendo mayoritariamente femenino. Son más mujeres que hombres en situación de desempleo, y en los empleos sumergidos.

Estos empleos “llamados feminizados” mayormente suelen conllevar mayor precariedad y exclusión social.

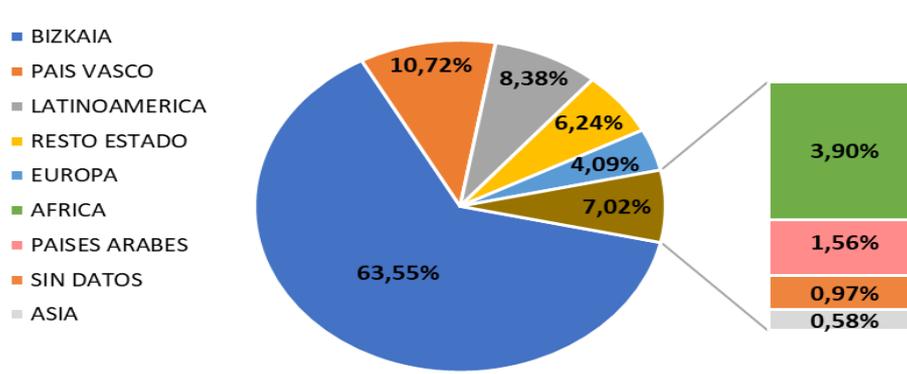
Figura 7. Situación laboral



Lugar de nacimiento de las personas de los núcleos familiares atendidos

La mayoría de las personas atendidas en estas familias han nacido en el territorio histórico de Bizkaia y otro 11% en el resto de los territorios de Euskadi. Un 18% ha nacido en otros países, principalmente en países latinoamericanos.

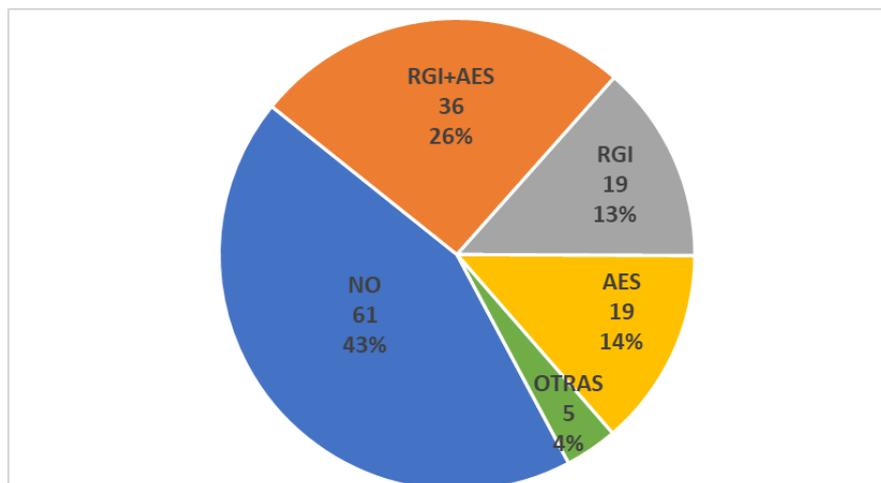
Figura 8. Procedencia de las personas atendidas



Prestaciones económicas que reciben los núcleos familiares atendidos

Casi la mitad de las familias atendidas no recibe ningún tipo de ayuda económica de los servicios sociales, y la cuarta parte percibe la Renta de Garantía de Ingresos y las Ayudas de Emergencia Social. La falta de recursos económicos es un factor de exclusión que incide de manera clara en estas familias contribuyendo a aumentar la situación de desprotección.

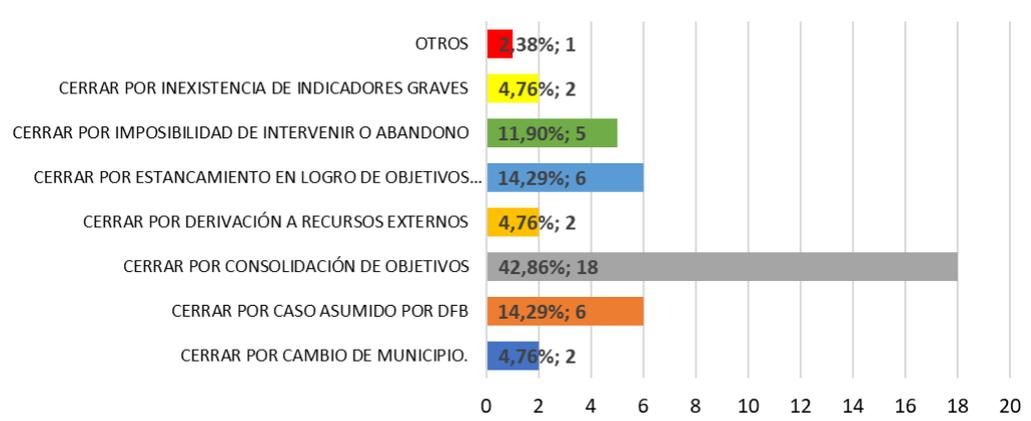
Figura 9. Ayudas que reciben las personas atendidas



Casos cerrados y motivo

De los 140 casos de desprotección, se han cerrado 42, lo que supone el 30% de los mismos. El motivo principal del cierre ha sido el logro de los objetivos planteados, un 43% de los casos cerrados. Otro motivo de cierre es el estancamiento en el logro de objetivos (14%). El abandono por parte de la familia o la falta de colaboración supone otro 12%.

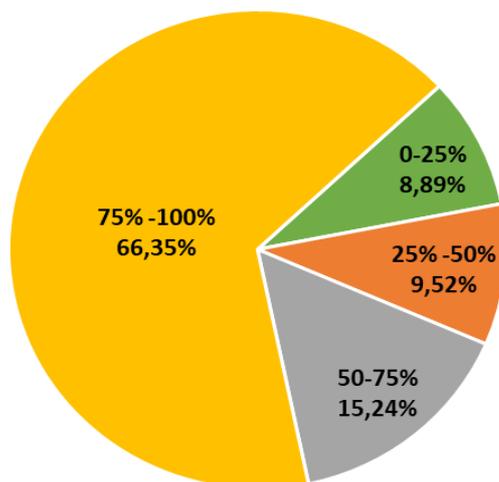
Figura 10. Motivos del cierre de los casos



Implicación

El sistema mide la participación e implicación de las personas en su propio proceso de intervención. Los datos que disponemos nos dicen que el 66% de las personas con las que se ha trabajado tienen un porcentaje de implicación entre el 75 y el 100%. Únicamente un 9% tiene una implicación menor del 25%.

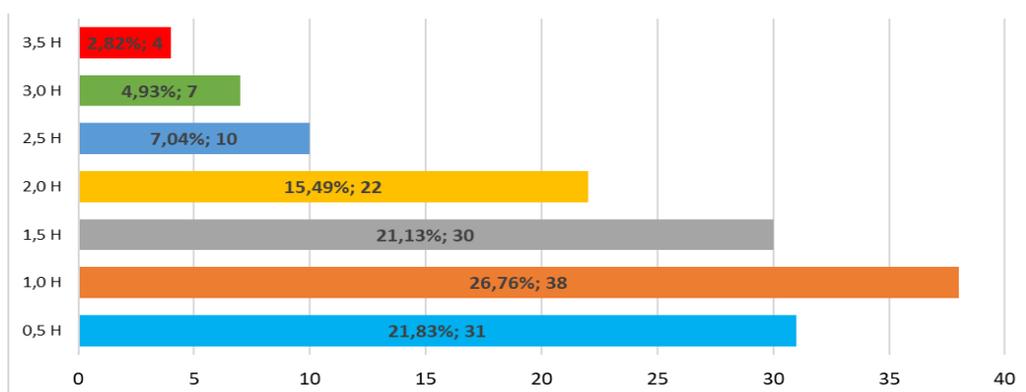
Figura 11. Implicación en la intervención %



Intensidad

Otra variable interesante es la intensidad de la intervención que se mide en horas semanales de atención directa que se dedica al caso. La media actual es de 1,38 horas semanales por caso y profesional. En el siguiente gráfico se puede observar cómo únicamente un 15% del caso requieren una intensidad alta, de más de 2,5 horas semanales. Una cuarta parte de los casos requiere una hora semanal.

Figura 12. Intensidad de la intervención. Horas semanales



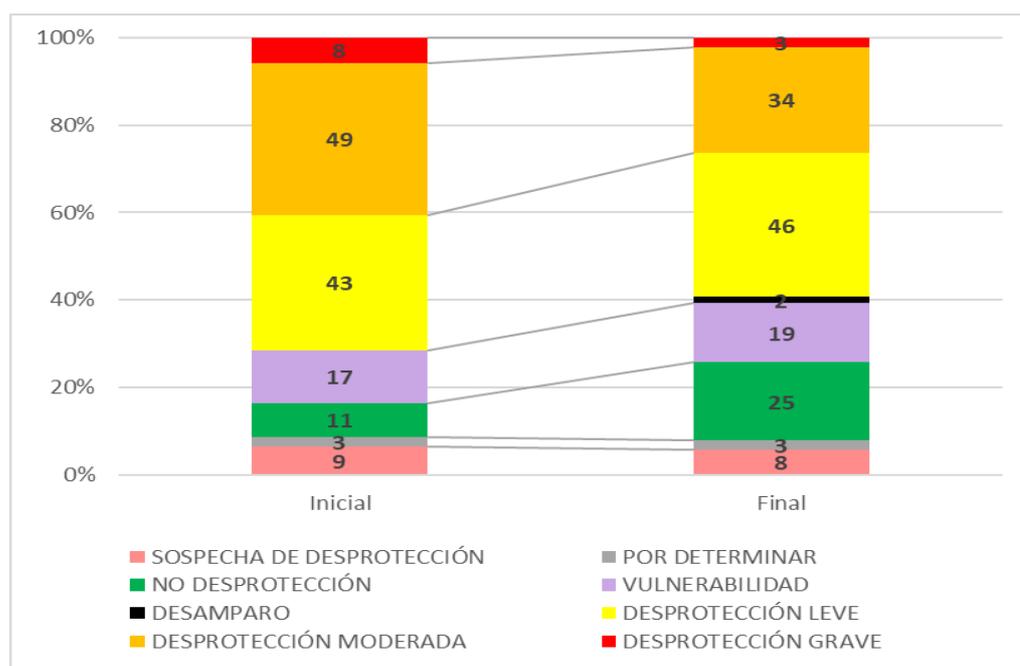
Valoración de la desprotección

A la hora de determinar si existe riesgo o situación de desprotección, se utiliza el Balora como instrumento de valoración, que en las revisiones del caso se vuelve a utilizar para ver la evolución de la situación. En los casos analizados se puede observar como a raíz de las intervenciones se va revirtiendo la situación y mejora de forma sustancial la valoración de desprotección: aumentan los casos que no presentan desprotección, disminuyen los casos de desprotección moderada y grave; y aumentan ligeramente los casos de desprotección leve y vulnerabilidad.

Tabla 5. Nivel gravedad inicial y actual

	Nivel Gravedad Inicial	Nivel Gravedad Actual	Variación
NO DESPROTECCIÓN	11	25	127,27%
VULNERABILIDAD	17	19	11,76%
DESPROTECCIÓN LEVE	43	46	6,98%
DESPROTECCIÓN MODERADA	49	34	-30,61%
DESPROTECCIÓN GRAVE	8	3	-62,50%
SOSPECHA	9	8	-11,11%
DESAMPARO	0	2	100,00%
POR DETERMINAR	3	3	0,00%

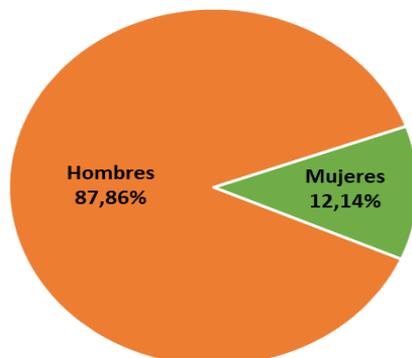
Figura 13. Nivel gravedad inicial y actual



Perfil de las personas en situación de exclusión

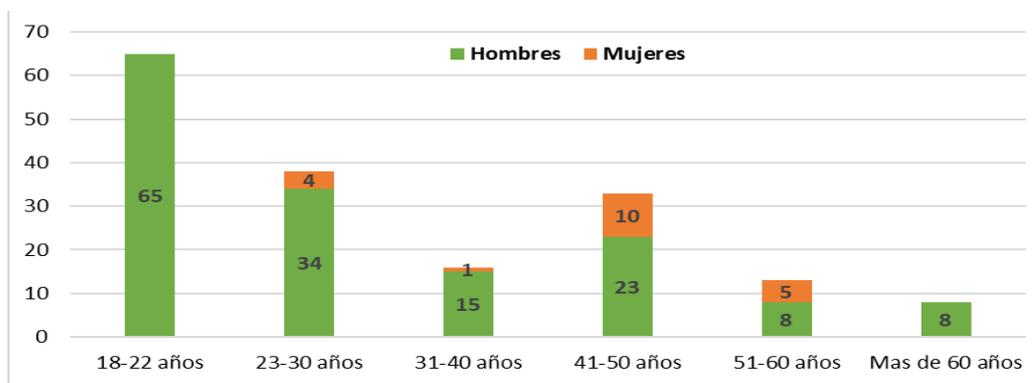
Se han incluido datos de 173 personas en situación de exclusión atendidas en alguno de los servicios de Sortarazi (93 personas), Izangai (70), y Ortzadar (10). Aunque el número de mujeres atendidas es muy bajo, 21 (12,1%), consideramos que el género, es un factor de vulnerabilidad añadida a la situación de exclusión, por lo que siempre damos prioridad de entrada a las mujeres en estos servicios.

Figura 14. Personas en situación de exclusión. Hombres y mujeres



Según los datos recogidos, la mayoría de las personas atendidas en los servicios por situaciones de exclusión tiene entre 18 y 22 años, y suponen el 38% del total. Tal y como vamos viendo en los últimos años, el número de personas jóvenes menores de 25 años atendidas es cada vez mayor. Desde hace ya unos años, venimos observando un rejuvenecimiento de las personas que están en situación de exclusión social grave por la presencia de personas inmigrantes que en su mayoría son muy jóvenes. Las personas mayores de 50 años suponen el 12% del total

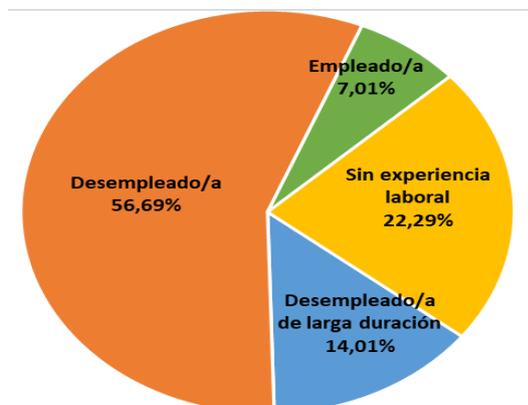
Figura 15. Distribución por edad y sexo de las personas atendidas



Un aspecto recurrente en la población atendida es la acumulación de factores de vulnerabilidad. Normalmente la persona presenta varias problemáticas (enfermedades físicas y psíquicas, ruptura de lazos familiares, pérdida de derechos adquiridos, falta de ingresos económicos, etc...) que complican su proceso de intervención.

En este sentido, queremos destacar que la falta de red de apoyo social se constata en el 46% de las personas usuarias y que el 41% se encuentran sin hogar. Es especialmente significativo que el contacto familiar, de amistades, de participación comunitaria es casi siempre inexistente y que el aislamiento social es un elemento que marca el recorrido vital de estas personas con mucha fuerza.

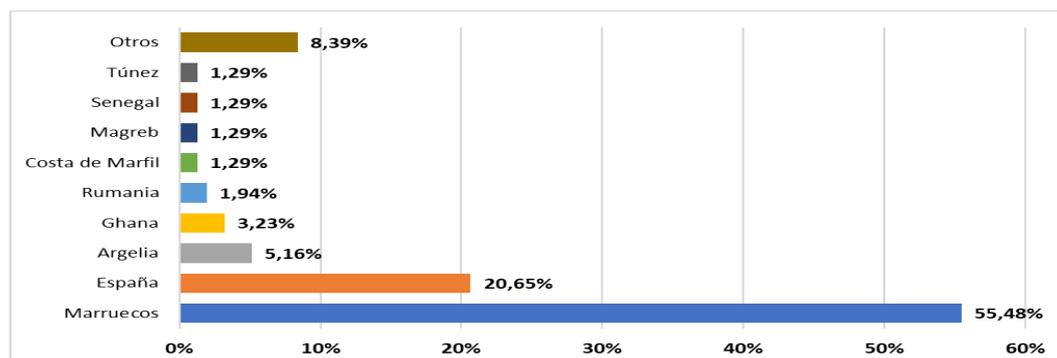
Figura 16. Situación laboral de las personas atendidas



Un 38% de las personas que acuden a nuestros servicios, carecen de ingresos por lo que se pone en evidencia la escasa cobertura de las prestaciones sociales dirigidas a personas en situación de exclusión social. Únicamente el 7% de las personas atendidas tienen un empleo; el 57% está en situación de desempleo; y el 22% aún no ha tenido empleo.

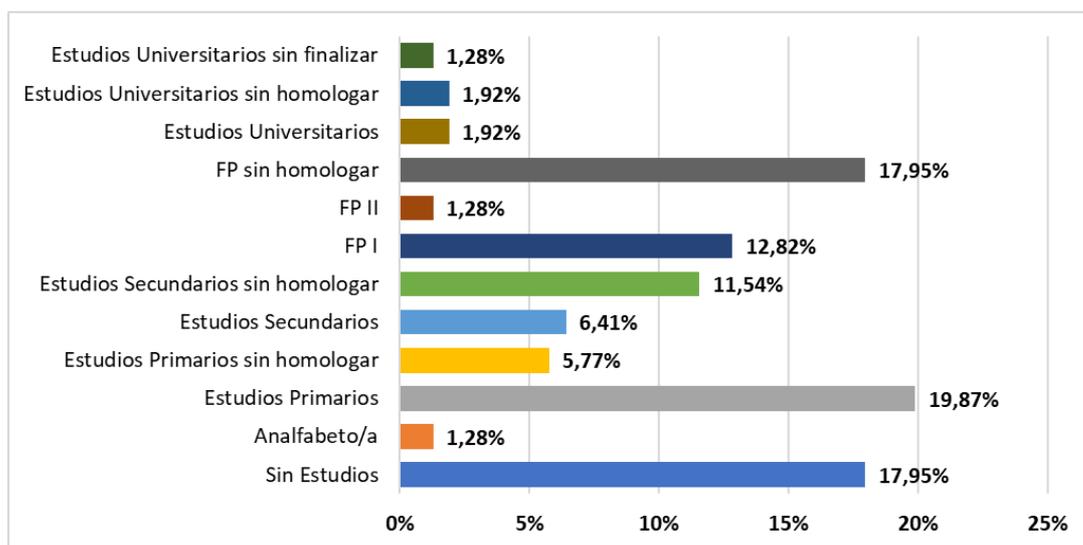
En lo que se refiere al origen de las personas atendidas en 2020, más de la mitad proceden de Marruecos, y si sumamos todas las personas originarias de África, llegan al 69% del total. Las personas nacidas en España suponen únicamente el 21%. También es importante el número de personas procedentes de África y del Magreb, que suponen otro 32%. En cuanto a las mujeres destacar que las atendidas en nuestros recursos son sobre todo españolas con una larga trayectoria en la situación de exclusión.

Figura 17. Procedencia de las personas atendidas



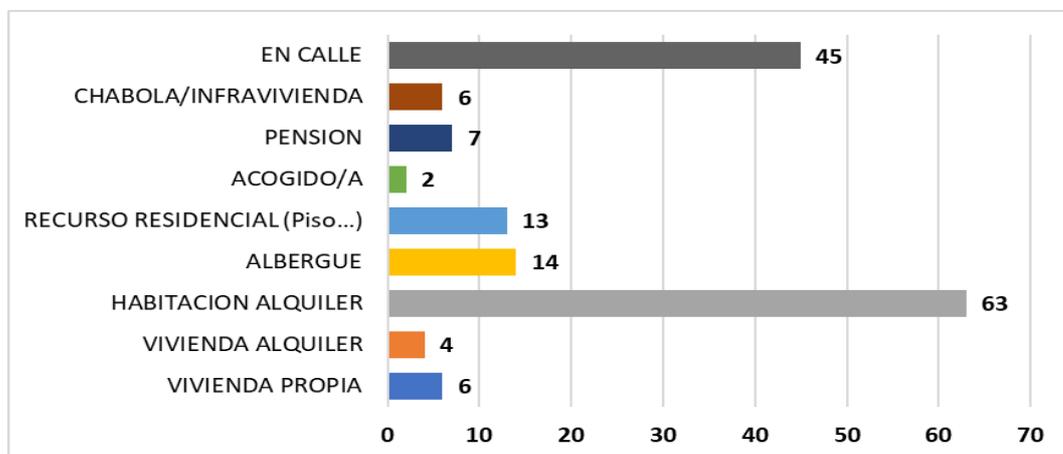
Respecto al nivel formativo de estas personas, destaca el dato de que un 35% de estas personas tienen estudios sin homologar, ya que son migrantes de otros países, por tanto, son personas con formación que no está reconocida en nuestro país. Únicamente un 5% tiene estudios universitarios iniciados. El porcentaje de personas que no tiene estudios es elevado, alcanzando el 18%.

Figura 18. Nivel formativo de las personas atendidas



Un aspecto destacado de las personas en situación de riesgo es todo lo relacionado con la vivienda y el alojamiento. La mayoría de estas personas tienen serias dificultades en este aspecto. Un 28% de las personas atendidas vive en la calle, un 44% en una habitación alquilada o en una pensión, y únicamente un 6% tiene vivienda propia o en alquiler.

Figura 19. Donde viven las personas atendidas



Este análisis de datos puede realizarse con la aplicación Qlik por cada entidad o tipo de servicios, o cruzando todas las variables que consideremos más interesantes (grupo de edad, origen, sexo, objetivos de un determinado ámbito de salud o alojamiento...)

Situación inicial y final

A la hora de determinar la gravedad de la situación de exclusión, se utilizan los indicadores basados en la herramienta de valoración de la exclusión para establecer la situación al inicio del proceso de intervención, que se vuelven a valorar y comparar en

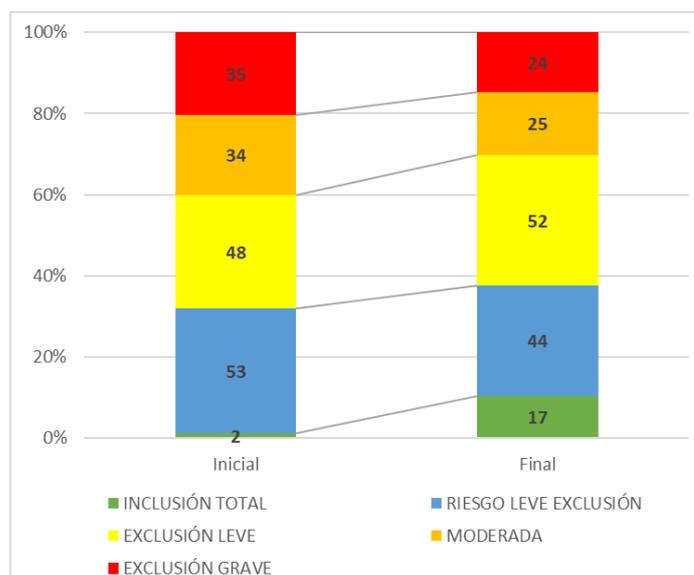
las revisiones periódicas que se realizan de los casos para poder ver su evolución. En esta escala cuanto mayor es la puntuación menor es el nivel de gravedad.

En los casos analizados se puede observar como a raíz de las intervenciones se va revertiendo la situación y mejora de forma sustancial la valoración de exclusión: aumentan los casos que no presentan exclusión, disminuyen los casos de exclusión moderada y grave; y aumentan ligeramente los casos de exclusión leve

Tabla 6. Nivel gravedad inicial y actual las personas atendidas

	Nivel Gravedad Inicial	Nivel Gravedad Actual	Variación
INCLUSIÓN TOTAL	2	17	88,24%
RIESGO LEVE EXCLUSIÓN	53	44	-20,45%
EXCLUSIÓN LEVE	48	52	7,69%
MODERADA	34	25	-36,00%
EXCLUSIÓN GRAVE	35	24	-45,83%

Figura 20. Nivel gravedad inicial y actual las personas atendidas



Una de las dificultades en el trabajo con personas en situación de exclusión es detectar los cambios en las distintas áreas y cómo medirlos. Sin embargo, como podemos observar en los casos analizados se ve como a raíz de las intervenciones se van detectando cambios significativos en las competencias sociales, en la formación, en los dinámicos vitales.... Hay áreas en las que hay muy poco avance como: situación residencial; adaptación al medio; u organización vida cotidiana. Y también hay áreas en las que hay retroceso como salud; participación comunitaria; vínculos afectivos; y convivencia comunitaria.

Figura 21. Situación inicial y actual por áreas

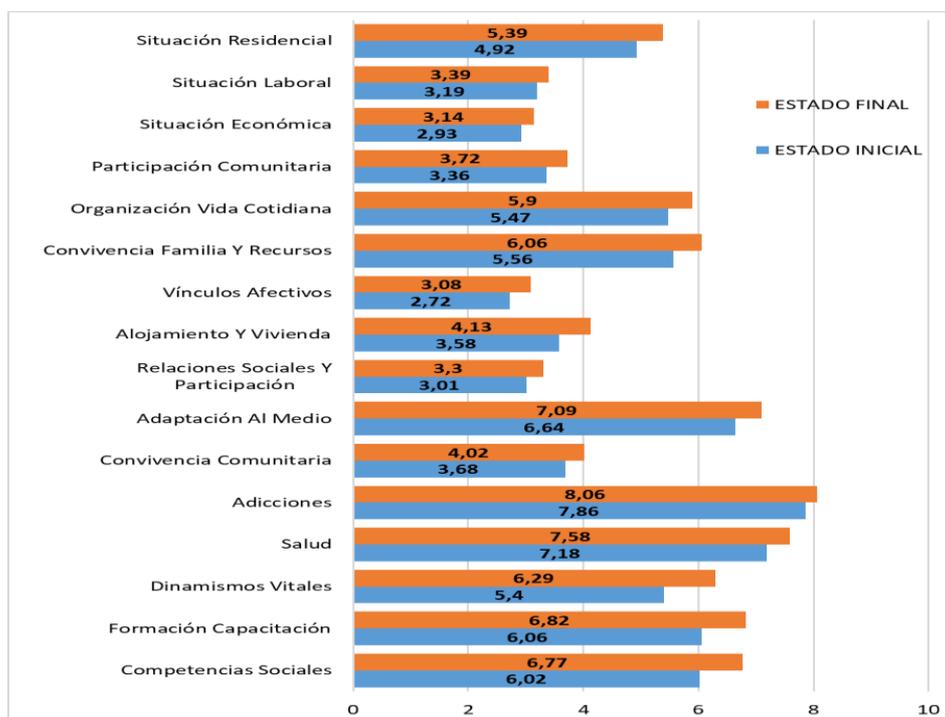


Figura 22. Situación inicial y actual por áreas. Evolución

Indicador	ESTADO INICIAL	ESTADO FINAL	MEJORA
Competencias Sociales	6,02	6,77	↑ 0,75
Formación Capacitación	6,06	6,82	↑ 0,76
Dinamismos Vitales	5,4	6,29	↑ 0,89
Salud	7,18	7,58	↓ 0,4
Adicciones	7,86	8,06	↓ 0,2
Convivencia Comunitaria	3,68	4,02	↓ 0,34
Adaptación Al Medio	6,64	7,09	→ 0,45
Relaciones Sociales Y Participación	3,01	3,3	↓ 0,29
Alojamiento Y Vivienda	3,58	4,13	→ 0,55
Vínculos Afectivos	2,72	3,08	↓ 0,36
Convivencia Familia Y Recursos	5,56	6,06	→ 0,5
Organización Vida Cotidiana	5,47	5,9	→ 0,43
Participación Comunitaria	3,36	3,72	↓ 0,36
Situación Económica	2,93	3,14	↓ 0,21
Situación Laboral	3,19	3,39	↓ 0,2
Situación Residencial	4,92	5,39	→ 0,47

Evolución de gravedad y de mejora

En esta misma línea el factor tiempo de estancia en el servicio es un elemento que puede ser determinante en la evolución de la situación de estas personas. En la siguiente tabla

se puede observar la incidencia del tiempo de estancia en la evolución de la gravedad de la exclusión. No hay una correlación clara entre el tiempo de estancia y los resultados.

Figura 23. Evolución de la gravedad en función del tiempo en el recurso

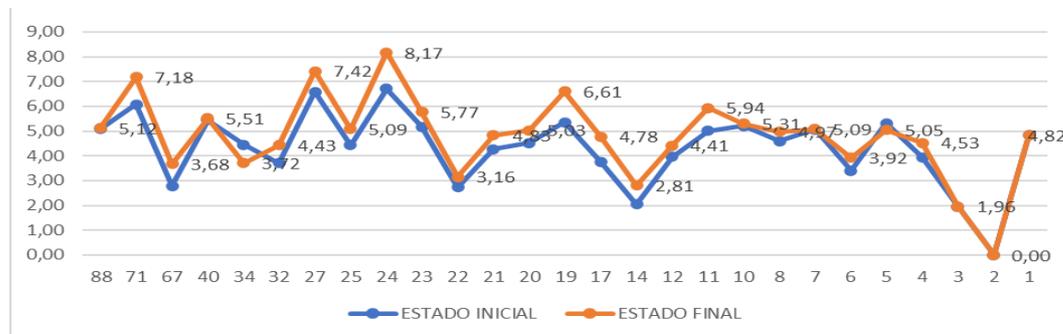


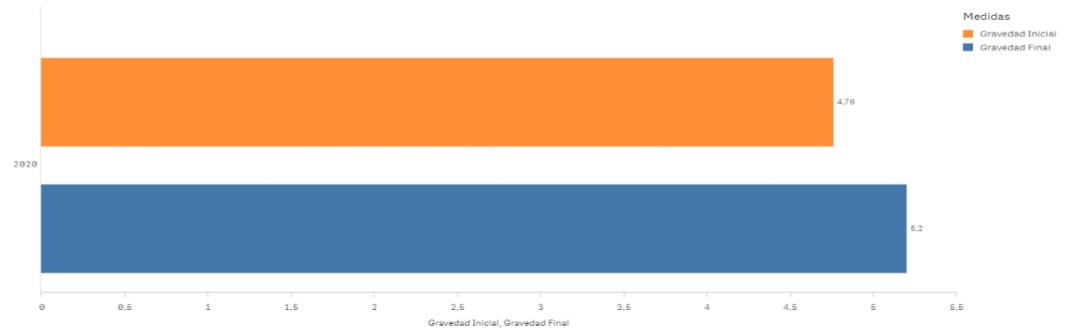
Tabla 7. Evolución de la gravedad en función del tiempo en el recurso (Tabla)

Tiempo en el Recurso (meses)	Estado Inicial	Estado Final	% Mejora
88	5,09	5,12	0,00
71	6,07	7,18	0,11
67	2,79	3,68	0,09
40	5,45	5,51	0,01
34	4,46	3,72	-0,07
32	3,70	4,43	0,07
27	6,59	7,42	0,08
25	4,44	5,09	0,06
24	6,71	8,17	0,15
23	5,17	5,77	0,06
22	2,73	3,16	0,04
21	4,28	4,83	0,06
20	4,52	5,03	0,05
19	5,36	6,61	0,12
17	3,77	4,78	0,10
14	2,06	2,81	0,08
12	3,96	4,41	0,04
11	5,00	5,94	0,09
10	5,21	5,31	0,01
8	4,59	4,97	0,04
7	5,07	5,09	0,00
6	3,41	3,92	0,05
5	5,33	5,05	-0,03
4	3,94	4,53	0,06
3	1,96	1,96	0,00
2	0,00	0,00	0,00
1	4,82	4,82	0,00

La media general conforme a nuestra baremación del estado inicial de los casos registrados es de 4,76, mientras que la media del estado final de estos mismos casos en

su 6ltima revisi6n es de 5,20, evidenciado la mejora general. El 61% de los casos presenta una mejora en su situaci6n, y el 6ndice de mejora de los casos es de un 4,40%

Figura 24. Evoluci6n de la gravedad. Media





Modelo de mejora político-social de protocolos de atención a las víctimas de violencia de género basado en la persona

Vanesa Zorrilla-Muñoz, Irene de Lamo Velado y Patricia Nieto Rojas²⁷

RESUMEN

Este capítulo propone un modelo de mejora político-social sobre los protocolos de actuación a víctimas existentes en la Comunidad de Madrid, basado en la persona y a partir de la metaevaluación de protocolos publicados en España y entrevistas a personas responsables que trabajan con víctimas²⁸. Este requisito no solo es uno de los objetivos previstos en la vigente estrategia autonómica contra la violencia de género, sino que se configura como condición necesaria para el establecimiento de propuestas de *lege ferenda* para ofrecer una respuesta coherente, integral y adecuada a las víctimas de violencia de género. Entre los resultados obtenidos, cabe destacar la necesidad de continuar estableciendo redes de coordinación y atención a las víctimas, así como el establecer un procedimiento de evaluación homogéneo de los protocolos.

Palabras clave: violencia de género, protocolos, vulnerabilidad, riesgo, indicadores

1. Introducción

Este trabajo se enmarca en un análisis de la respuesta institucional de los protocolos de violencia de género en España. Por ello, hay que partir de la respuesta jurídica a esta temática. En esta introducción se hace referencia a las modificaciones efectuadas en la Ley Orgánica de la VG y la normativa concorante para el reconocimiento jurídico en la condición de víctima de violencia.

En este sentido, el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, aprobado en Estambul el 11 de mayo de 2011, tiene entre otros objetivos: promover la cooperación internacional para eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, así como apoyar y ayudar a las organizaciones y las fuerzas y cuerpos de seguridad para cooperar de manera eficaz para adoptar un enfoque integrado con vistas a eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.

Este Convenio supuso el primer mecanismo vinculante en Europa para proteger, prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y reconoce la violencia contra las mujeres como una vulneración de los derechos humanos. El artículo 5.2 obliga a los Estados miembros del Consejo de Europa y los demás signatarios del Convenio a que las partes tomen las medidas legislativas y demás necesarias para actuar con la diligencia debida para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia incluidos en el ámbito de aplicación de éste.

²⁷ Vanesa Zorrilla-Muñoz, <http://orcid.org/0000-0002-0933-8986>; Irene de Lamo Velado, <https://orcid.org/0000-0001-5980-0617> y Patricia Nieto Rojas, <https://orcid.org/0000-0003-3734-3392>. Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Estudios de Género

²⁸ Este trabajo ha sido subvencionado por el proyecto MinECo TEC2017-84395-P y el proyecto regional de Madrid EMPATÍA-CM (Y2018/TCS-5046).

Aunque España ya disponía de herramientas legales contra la violencia de género, en 2014 ratificó el Convenio de Estambul²⁹, sumando así una herramienta legal más para luchar contra la violencia contra las mujeres en todas sus formas y creando instancias a las que acudir en caso de incumplimiento. Dando respuesta a este mandato de actuación diligente para prevenir, investigar y castigar, el Estado español aprobó el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género. Esta reforma tiene entre otros objetivos fortalecer la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia y a los recursos de asistencia de las víctimas de violencia de género. Una de las modificaciones más relevante de este RD Ley respecto a la respuesta institucional a las víctimas por parte de las administraciones públicas implicadas para garantizar su protección se contiene en la modificación que efectúa del artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, (en lo sucesivo LO 1/2004) en un doble sentido: por una parte, concreta y amplía los títulos judiciales habilitantes para acreditar la condición de víctima de violencia de género; y, por otra,—establece otros títulos no judiciales habilitantes para los casos en los que no hay denuncia y, en consecuencia, tampoco se inicia un proceso judicial. Medida que, en la práctica, es muy relevante puesto que un porcentaje elevado de las víctimas de violencia de género asesinadas no había denunciado previamente la situación de maltrato que estaba sufriendo. A modo de ejemplo, alrededor del 80% de las mujeres asesinadas no había denunciado previamente a su agresor, de ahí la urgencia y la necesidad de proceder a ampliar los mecanismos de acreditación de las situaciones de violencia de género (CGPJ, 2018: 6). Cabe recordar que el artículo 18.3 del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, exige no supeditar la protección de las víctimas de violencia de género al ejercicio por parte de aquéllas de acciones legales ni a la declaración contra el autor.

Otra de las medidas más relevantes de este Real Decreto Ley es que plantea la necesidad de adoptar las modificaciones legales para que la Administración local pueda llevar a cabo actuaciones en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, así como contra la violencia de género, ya que se trata de la administración más cercana a la ciudadanía. Para atender a la misma, la Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 establece cuantías específicas destinadas a las entidades locales dirigidas a implementar este Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

A este respecto, ha de tenerse en cuenta, que el art. 32 Ley Orgánica 1/2004 prevé “planes de colaboración” entre las diferentes administraciones implicadas. Con este objetivo, *“los poderes públicos elaborarán planes de colaboración que garanticen la ordenación de sus actuaciones en la prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género, que deberán implicar a las administraciones sanitarias, la Administración de Justicia, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los servicios sociales y organismos de igualdad”*. Prosigue el citado artículo señalando que *“en desarrollo de dichos planes, se articularán protocolos de actuación que determinen los procedimientos que aseguren una actuación global e integral de las distintas administraciones y servicios implicados, y que garanticen la actividad probatoria en los procesos que se sigan”*.

²⁹ Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011 (BOE 6.7.2014).

Asimismo, mandata a las administraciones con competencias sanitarias a promover “la aplicación, permanente actualización y difusión de protocolos que contengan pautas uniformes de actuación sanitaria, tanto en el ámbito público como privado, y en especial, del Protocolo aprobado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud”. Tales protocolos impulsarán las actividades de prevención, detección precoz e intervención continuada con la mujer sometida a violencia de género o en riesgo de padecerla. Los protocolos, además de referirse a los procedimientos a seguir, harán referencia expresa a las relaciones con la Administración de Justicia, en aquellos casos en que exista constatación o sospecha fundada de daños físicos o psíquicos ocasionados por estas agresiones o abusos. Con certero criterio se señala que en todas estas actuaciones “se considerará de forma especial la situación de las mujeres que, por sus circunstancias personales y sociales puedan tener mayor riesgo de sufrir la violencia de género o mayores dificultades para acceder a los servicios previstos en esta Ley, tales como las pertenecientes a minorías, las inmigrantes, las que se encuentran en situación de exclusión social o las mujeres con discapacidad”.

En este marco estatal, la reforma operada en el art. 23 LO 1/2004 supone que la acreditación de las situaciones de violencia de género que dan lugar al reconocimiento de los derechos puedan hacerse bien mediante una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. También podrán acreditarse las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos El Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, diseñarán, de común acuerdo, los procedimientos básicos que permitan poner en marcha los sistemas de acreditación de las situaciones de violencia de género. Con esta modificación no solo se amplía la legitimación para emitir títulos habilitantes de la condición de víctima, sino que incluso respecto de los sujetos ya legitimados modifica sustancialmente los presupuestos de su intervención, de igual manera ampliándolos.

Respecto a la eficacia de la respuesta institucional, desde el año 2004 se han elaborado varios informes evaluando la Ley Orgánica 1/2004, y es en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género (Pacto, en lo sucesivo) contemplan varias medidas relacionadas con esta actuación: En primer lugar, el eje 2 persigue “la mejora de la respuesta institucional a las víctimas de violencia de género a través de la coordinación y el trabajo en red”. En segundo lugar, el eje 3 pretende “el perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección que se ofrece a las mujeres víctimas de la violencia de género y a sus hijos e hijas”. En ambos se identifican algunos documentos de actuación que contemplan protocolos de actuación de naturaleza estatal.

Materializando este compromiso, se firma el protocolo de derivación entre las comunidades autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida para las mujeres víctimas de la violencia de género y de sus hijos e hijas, el cual tiene como destinatarias a mujeres víctimas con orden de protección conforme a lo dispuesto en la

Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección. Ahora bien, que haya tantas Administraciones implicadas, conforme a nuestra distribución competencial, explica que en el Acuerdo de 21 de julio de 2014, de la Conferencia Sectorial de Igualdad, por el que se aprueba el Protocolo de derivación entre las comunidades autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida para las mujeres víctimas de la violencia de género y de sus hijos e hijas, se reconozca la condición de víctima de violencia de género en los términos establecidos por la LO 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género, en adelante Ley Integral, mediante:

- Resolución judicial otorgando la orden de protección o acordando medida cautelar a favor de la víctima relativa a causa criminal por violencia de género.
- El informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género hasta que se dicte la resolución judicial procedente.
- Excepcionalmente, en situaciones urgentes de peligro o riesgo inminente de la vida de la mujer víctima de violencia de género, como en los casos de valoración policial de riesgo elevado, bastará con que la Comunidad de origen envíe a la de acogida un informe del Centro de la Mujer, servicio social, organismo de igualdad o equivalente. A través del informe se valorará la situación de peligro o riesgo para la vida, motivando por qué se considera conveniente su traslado a esa Comunidad y no a otra. Cuando la Comunidad de acogida sea el Principado de Asturias o Andalucía, procederá la admisión de forma excepcional únicamente cuando se haya interpuesto denuncia y exista una valoración policial de riesgo alto, limitando, en consecuencia, el alcance de la intervención.

En suma, la existencia de un protocolo de acción comunitario ha supuesto que se desarrollen diversas estrategias diferentes en cada comunidad, que, a la vez, conllevan la elaboración de protocolos de actuación a nivel autonómico, provincial y local.

Desde otro sentido, en el contexto actual de pandemia por la COVID-19, se ha puesto en evidencia la posibilidad de un considerable aumento de casos de violencia en este país, tal y como así lo muestran los datos del INE (2019), donde en el año 2019, aumentaron los casos en un 2,0% del número de mujeres víctimas de violencia de género³⁰ en comparación con el año anterior, hasta alcanzar un total de 31.911. Desde el aspecto de la red de atención a las víctimas, en el año 2019 se registraron en España 68.714 llamadas al número 016, mientras que desde el 1 de enero hasta el 31 de julio de 2020 se realizaron 50.239 llamadas (Ministerio de Igualdad, 2020: 18). Estos datos evidencian que el soporte y la red de agentes y recursos es vital para la lucha contra la violencia endémica, lo cual, puede resultar un paradigma sobre la propia gestión de recursos que se lleva a cabo en este país, en particular, desde niveles autonómicos y provinciales. Desde un sentido estricto y metodológico, los modelos psicosociales se implementan, cada día más, con una mirada integradora basada en la persona, a modo de ejemplo, así se hace para el caso de la atención de personas mayores y/o en situación de dependencia (véase, por ejemplo, Rodríguez Rodríguez, 2013). Estos modelos se corresponden con una serie de criterios objetivos que puedan medirse de alguna manera y que se vinculan a variables tales como la autonomía, la independencia, la

³⁰ Incluye los casos correspondientes a medidas cautelares u órdenes de protección.

individualidad, la continuidad de atención o la inclusión social, entre otras. Por ello, la mejora de protocolos desde un prisma político-social no solamente debería integrar indicadores medibles y coherentes con los objetivos, sino que deben encubrir una serie de técnicas que permitan la continuidad del sistema de mejora continua.

En cuanto a los estándares elaborados por entidades de normalización, los de AENOR, por ejemplo y como referencia en este país, que pudieran integrarse en materia de violencia de género, tampoco detallan apuntes sobre la manera de evaluar los protocolos (véase, por ejemplo, AENOR (2007, 2015a, 2015b, 2017, 2019) que incluyen los requisitos en diversas áreas relacionadas con la gestión de servicios. En síntesis, no existen normas detalladas que permitan la evaluación en profundidad documentalmente y solamente se dispone de protocolos de actuación comunes en todo el país. Con todo ello, la evaluación como técnica queda a merced de la entidad, grupo de personas, o persona que evalúa, pero resulta un instrumento fundamental para la detección de carencias y necesidades para establecer procedimientos que recojan mejoras en los protocolos de atención a las víctimas de violencia de género. Este es el objetivo clave de este capítulo, cuyo fin es comprobar si existen indicadores de mejora en los protocolos de atención a las víctimas de violencia de género a partir de la evaluación y el análisis discursivo. Todo ello, permitirá establecer pautas para el desarrollo de un modelo de mejora desde un enfoque político-social.

2. Materiales y métodos

El método se desarrolla: 1) A través de una meta meta-evaluación de informes sobre protocolos para el caso de violencia de género, en particular, desde una perspectiva desde la integración tecnológica para la lucha contra la violencia de género y, 2) Análisis de entrevistas semiestructuradas.

2.1. Meta-evaluación de informes sobre protocolos para el caso de de violencia de género

La metaevaluación es un proceso que permite obtener información a partir de evaluaciones previas pertinentes. La metodología que desarrolla el proceso de meta-evaluación es ampliamente utilizada en el área social y también educativa, como así se puede consultar en estudios de diversos/as autores/as clásicos/as como Scriven (1969), Stufflebeam y Shinklied (1987) Lipsey y Wilson (1993: 1181), Shadish *et al.* (1995: 345-360) y que continúa utilizándose más recientemente, como así se muestra en Díaz Jiménez, (2003), Agulló-Tomás y Topa (2005: 55-72), Agulló-Tomás (2003: 159-164) y García Sedano *et al.* (2019). Para el análisis en este caso, se parte de informes sobre protocolos existentes y propuestas donde se desarrolla una triangulación de fuentes de datos a partir de la consulta y evaluación sistémica de las evaluaciones realizadas previamente. La aplicación de la meta-evaluación se basa en los criterios clave mencionados por García-Sedano *et al.* (2019):

- 1) Descripción del objeto y objetivos de la evaluación: planteados, consecución o no, claridad, planificados, realistas, etc.
- 2) Diseño de evaluación: tipo de evaluación aplicada, criterios, tiempo (duración o cronograma), desde cuándo se aplica, recursos, etc.

- 3) Método: técnicas, instrumentos, muestra, etc.
- 4) Agentes implicados en la evaluación: partes involucradas que participan o no, quienes evalúan, colaboradores y facilitadores/as, financiadores, organizadores, etc...
- 5) Resultados adaptados al uso tecnológico, ideas y partes revisadas, claridad de resultados.
- 6) Contraste con otras evaluaciones: referencias bibliográficas, webs, etc.
- 7) Recomendaciones (dos tipos: las que ofrece el informe y por parte de las autoras): si son concretas, claras, jerarquizadas, por ejemplo.
- 8) Otros aspectos a considerar: posible financiación y transparencia en el presupuesto.

3. Entrevista en el marco del Proyecto EMPATIA-CM

La entrevista semiestructurada se emplea como técnica de análisis para la obtención de información, ya que posibilita la obtención de una perspectiva a partir de personas expertas de la situación de los protocolos relacionados con la violencia de género. Das et al. (2020) destacan este método como herramienta útil para investigar temas sensibles como es la violencia de género. En este estudio, las personas entrevistadas participaron como informantes clave con experiencia en atención a víctimas de violencia de género, de tal forma que se les pidió profundizar en aspectos como las emociones de las víctimas de violencia de género, el funcionamiento de las Administraciones implicadas en la asistencia y en los usos actuales y futuros de la tecnología para la seguridad y el bienestar de las víctimas. Las entrevistas se realizaron dentro del proyecto EMPATIA-CM (protEcción integral de las víctimas de violencia de género Mediante computación AfecTIva multimodAl) que tiene por objetivo general entender las reacciones de las víctimas de la violencia de género ante situaciones de peligro y generar mecanismos de detección automática de estas situaciones. En este contexto, se elaboró un guión de entrevista que planteaba preguntas abiertas a las y los participantes para recopilar datos sobre: (1) Emociones y (2) Seguridad de las víctimas de violencia de género; (3) Políticas públicas y protocolos internos sobre asistencia a las víctimas y (4) Filmografía sobre las emociones de las víctimas de violencia de género. En lo relacionado con las políticas públicas y protocolos, se plantearon cinco preguntas para conocer las normas internas de actuación, identificar cuáles han sido las más eficientes y eficaces en el abordaje de la violencia de género y los principales aspectos a mejorar:

Pregunta 6. ¿Qué protocolos de actuación se han implementado en su entidad en relación a la violencia de género?

Pregunta 7. ¿Qué elementos de los protocolos han funcionado mejor y cuáles se han debido modificar? ¿Disponen de memorias/informes a este respecto?

Pregunta 8. ¿Se evalúan periódicamente los protocolos?

Pregunta 9. ¿Cómo se mejorarían estos protocolos? ¿Cuál sería el “protocolo ideal” sobre la VG (en su entidad y en general)?

Pregunta 10. ¿Cuál es la colaboración de su entidad con otros agentes sociales (como la policía, servicios sociales, ong...)? ¿Funciona bien? ¿Podría mejorarse?

4. Participantes

El campo se desarrolló mediatizado por las propias personas profesionales de los puntos y Organizaciones de la Sociedad Civil. En primer lugar, se realizó una exploración a todos los Puntos Municipales del Observatorio Regional de Violencia de Género (PMORVG) de la Comunidad de Madrid, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con experiencia en la atención a víctimas de violencia de género y, la Unidad de la Familia y Mujer (UFAM) de la Policía Nacional. En total se localizaron 39 PMORVG municipales y 15 mancomunidades y 9 OSC. El análisis de evaluación de los protocolos en los distintos servicios que dan atención a víctimas de violencia de género se basa en el trabajo de campo realizado entre los meses de marzo y agosto de 2019. Finalmente, se llevaron a cabo un total de 34 entrevistas (14 entrevistas grupales y 20 individuales), lo que dispuso un total de 59 personas participantes: 18 pertenecían a los Puntos Municipales de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género de la Comunidad de Madrid (PMORVG) y 6 Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con Violencia de Género y de la Unidad de Familia y Mujer de la Policía Nacional. Estas entidades y municipios fueron escogidos por su actividad dentro de la Comunidad de Madrid.

El perfil profesional de las personas entrevistadas fue el siguiente: Coordinación (n=11; 18,64%), Policía (n=5; 8,47%), Psicología (n=22; 37,29%), Derecho (n=5; 8,47%), Educación Social (n=3; 5,08%), Trabajo Social (n=9; 15,25%), Secretaría (n=1; 1,69%) y Dirección (n=3; 5,08%). Todas las personas entrevistadas contaron en el momento de la entrevista con una media de 15 años de experiencia profesional en violencia de género.

5. Análisis

El análisis de los discursos se llevó a cabo a través del programa informático Atlas.ti. Los procesos de codificaciones fueron realizados durante el mes de enero de 2020 por equipos multidisciplinares de personas investigadoras de las áreas de Comunicación y Sociología. Las diferentes entrevistas fueron codificadas utilizando criterios que fueron previamente discutidos en reuniones de los equipos tras varias pruebas individuales. La fiabilidad del proceso se consideró aceptable teniendo en cuenta la interpretación y robustez de los criterios (Krippendorff, 2004: 413).

Se generaron un total de 51 códigos y que fueron estructurados en 8 categorías para su posterior análisis. En la presente investigación, se utilizaron los siguientes códigos agrupados en la categoría de Protocolos (véase Tabla 1): evaluación (incluye todo aquel discurso relacionado con la evaluación de protocolos), mejora (se refiere a las propuestas de mejora de los protocolos) y coordinación (contempla los discursos que tratan sobre la coordinación entre instituciones y administraciones, esto incluye, la existencia de mesas de coordinación, acciones orientadas a la coordinación, incluso en el caso de ser protocolos verbales).

Tabla 1. Códigos empleados en el análisis de las entrevistas.

Categoría	Descripción
Evaluación	Incluye todo aquel discurso relacionado con la evaluación de protocolos
Mejora	Se refiere a las propuestas de mejora de los protocolos
Coordinación	Contempla los discursos que tratan sobre la coordinación entre instituciones y administraciones, esto incluye, la existencia de mesas de coordinación, acciones orientadas a la coordinación, incluso en el caso de ser protocolos verbales

6. Resultados

Los resultados se dividen en dos subapartados que son: metaevaluación de informes y análisis de entrevistas en profundidad.

6.1. Metaevaluación de informes

En el proceso de búsqueda de informes de evaluación sobre los protocolos de violencia de género se recuperaron 6 documentos relacionados con la violencia de género. De estos documentos, solamente uno (Evaluación de los protocolos locales para la atención a las mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales) lleva a cabo una evaluación completa y global de los protocolos. El resto, muestran ciertas indicaciones relacionadas con los protocolos que se han considerado en el proceso de metaevaluación. La Tabla 2 muestra el balance general de algunos aspectos evaluados, como son, título, agentes implicados y período de análisis.

Tabla 2. Documentos meta-evaluados.

TÍTULO	PERÍODO ANÁLISIS	DE AGENTES IMPLICADOS
Evaluación de los protocolos locales para la atención a las mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales	2012	Emakunde
Datos en relación con la evaluación de los recursos de atención a las mujeres víctimas de violencia de género en la CAPV. Análisis de la Información	2016	Emakunde
I Informe sobre la Evaluación periódica del Sistema de Atención a las Víctimas el Delito	2017	Ministerio de Justicia
Informe Violencia de Género	2018	CCOO
Informe de Violencia de Género	2018	USO
Informe Anual del Defensor del Pueblo, separata dedicada a la Violencia de Género	2016	Defensor del Pueblo

En general, en todos los informes, coexiste un objetivo común: informar y formar a la sociedad para hacer frente a la violencia de género y la erradicación. Todo ello, conforme a objetivos que se muestran específicos y globales, destacando la incipiente necesidad de partir de modelos y métodos de consolidación sobre la atención a las víctimas, la mejora de la coordinación interinstitucional y la imperativa obligación de seguir investigando en la temática.

Otro de los puntos clave en la metaevaluación ha sido conocer el origen, recorrido y evolución de los protocolos analizados. Cabe subrayar que se parte de la necesidad constatada desde distintos organismos tanto nacionales como internacionales para la mitigación y erradicación de la violencia de género. Todo ello, vinculado a la importancia de la evaluación de políticas públicas entendida como parte del proceso, entendida como procedimiento de investigación autónomo, sistemático, transversal y generalizado que contribuye a generar recomendaciones para mantener la eficacia y eficiencia.

En cuanto al diseño, cabe mencionar que se llevaron a cabo en los documentos evaluaciones de datos estadísticos y revisión de protocolos o informes existentes en cada caso. En suma, podría decirse que son evaluaciones de tipo externas, sobre datos existentes, de resultados, contextual y dentro de un período, aunque en ninguno se percibe la evaluación de tipo participativa, de cobertura, eficacia, sumativa, pluralista, de diseño y proceso, de impacto o de eficiencia. Tampoco se recoge el método aplicado en cada caso, excepto en el caso del documento sobre la *“Evaluación de los protocolos locales para la atención a las mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales”* que hace alusión también a los objetivos y el proceso que se aplica en cada uno de éstos.

Se desconoce en la gran mayoría de los casos la financiación disponible para realizar los informes, así como el cronograma e hitos clave relacionados con actividades de trabajo, estudio de viabilidad, resultados de efectividad o impacto posterior, que probablemente existan, pero que no han sido publicados en los informes. En suma, el único documento que recoge la financiación es el *“Datos en relación con la evaluación de los recursos de atención a las mujeres víctimas de violencia de género en la CAPV. Análisis de la Información”* que recoge información sobre el presupuesto y agentes implicados.

En relación a los resultados obtenidos, cabe destacar en primer lugar que, se alude en la evaluación de los mismos a la alta heterogeneidad de los protocolos existentes, pudiendo resultar eficaces desde un ámbito local, como se indica en la *“Evaluación de los protocolos locales para la atención a las mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales”* ofreciendo una respuesta institucional ágil, y permitiendo trabajar a las entidades con herramientas específicas, citando el caso de la entrevista, el listados de recursos a los que derivar, las personas de referencia a las que recurrir, las guías para las entrevistas con víctimas, las guías de recursos y los tiempos planificados, que la atención en la urgencia está primordial y mejora respecto a protocolos más globales. De esta forma, se indica en el documento que la información sobre los recursos que reciben las mujeres es mayor y de más calidad y, finalmente, que los protocolos locales permiten la detección de casos desde los servicios de igualdad y desde los servicios sanitarios, observable por su aumento, el menor tiempo de reacción y mejoras de capacitación y proceso. En contraposición a esto, se plantean muchos aspectos de mejora, por ejemplo, en cuanto al seguimiento y adaptación de las pautas de actuación es que la presentación

o no de denuncia o su “retirada” posterior, es un factor que influye en la eficacia de los procesos y que crea situaciones de desorganización y dudas procedimentales y en los mecanismos de coordinación.

En cuanto a los mecanismos de coordinación, es común en todas las evaluaciones analizadas incluir un apartado de mejora sobre la coordinación interinstitucional, sobre todo a nivel judicial, como menciona el “I Informe sobre la Evaluación periódica del Sistema de Atención a las Víctimas del Delito” desde la coordinación con las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito (OAV), lo que también implica la mejora y modificación del sistema de recogida de datos.

También, en el “Informe del Defensor del Pueblo” se alude a la necesidad de la mejora la coordinación con las autoridades judiciales y fiscales, sobre todo en el sentido de que se disponga de una guía con consejos de seguridad para las víctimas y nuevos cuestionarios que la policía pueda utilizar para valorar el nivel de riesgo de la mujer que denuncia amenazas, malos tratos o agresiones, también sobre la posibilidad de que el Sistema VioGén reciba información de los servicios sociales y de igualdad de las comunidades autónomas.

En cuanto a las pautas de actuación de los protocolos, se alude a que existen carencias en la falta de definición de objetivos y funciones detalladas de las mesas de coordinación y seguimiento, que sufren algunos protocolos, lo cual puede dificultar que la respuesta sea más eficaz.

También se alude en algunas partes que la coordinación, en general, no contempla criterios preventivos, aunque algunos protocolos se enmarquen dentro de un plan de violencia, en el que se incluyen objetivos y actuaciones de prevención. Como elementos barrera para la coordinación, se han identificado en la “Evaluación de los protocolos locales para la atención a las mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales” la posible vulneración sobre la protección de datos³¹, la falta de unificación total de términos, las dificultades de coordinación y entendimiento entre algunos ámbitos o la obligación profesional de denuncia de oficio.

La actualización de protocolos es otro de los aspectos comentados en las evaluaciones. Sobre todo, a un nivel judicial, por ejemplo, el “Informe Anual del Defensor del Pueblo”, separata dedicada a la “Violencia de Género” hace mención a que, al entrar en vigor de la Instrucción 7/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad, se requiere la actuación de dos protocolos simultáneamente: el “Protocolo de las Oficinas de Asistencia a Víctimas” y el “Protocolo de los Institutos de Medicina Legal”.

En cuanto a los instrumentos de seguimiento y evaluación de protocolos, en la “Evaluación de los protocolos locales para la atención a las mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales” se hace mención a que, a pesar de que los protocolos prevén la realización de evaluaciones, en muy pocos se planifica y se hace mención a esto, además de los mecanismos aplicados en el proceso de evaluación, el cómo, y el quién tiene la responsabilidad de llevarla a cabo y con qué recursos. Por otra parte,

³¹ Se encuentra tipificado en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

también se hace mención a la excesiva personalización de las personas que intervienen o son responsables en los procesos.

7. Análisis de entrevistas en profundidad

En primer lugar, cabe comentar el tipo de evaluaciones que se llevan a cabo en las entidades. Como es habitual, se alude a la evaluación de programas que se llevan a cabo, pero no sobre la validación de instrumentos utilizados, como podrían ser los protocolos.

[...] Hacemos evaluaciones de los talleres grupales, etc, pero no tanto de instrumentos, que no cambiamos tanto, la verdad, ya que no nos da la vida. Y además, porque no siempre se utilizan de la misma forma. Nuestro objetivo no es ese, no es validar los instrumentos. Para nosotras los instrumentos están dando alguna información y tampoco nos lo tomamos al pie de la letra. Por ejemplo, el cuestionario de depresión, que es un cuestionario que ya está validado, pues que lo que nos interesa realmente es como varía en esta mujer. Que sí, que lo paso, es parte del proceso, pero nada más. Es que no hacemos ese tipo de análisis...[...]. Profesional de Psicología, Mujer, E26.

Además, es común comprobar que, en algunos de los discursos se pone de manifiesto expresamente la escasez de evaluaciones o la falta de instrumentos para la evaluación de protocolos.

[...] Formalmente no, yo creo que no, o sea, no hay como un mecanismo así formal como de evaluación. O sea, que sí que es verdad que cuando ha habido problemas hemos comentado las cosas, por ejemplo, así con los servicios sociales... pero no hemos conseguido tampoco que siempre lo hagan de una manera. [...]. Profesional de Trabajo Social, Mujer, E16.

[...] Funciona mucho la buena sintonía lamentablemente, porque estas cosas deberían estar establecidas. Pero no, no se evalúan. No hay una evaluación. Sí que cuando se detecta un problema de coordinación, se busca solución y se intenta resolverlo. Y en general, existen actitudes positivas desde los distintos organismos, ¿no? de "esto hay que cambiarlo, sí, o sea que..." [...] Profesional de Trabajo Social, Mujer, E17.

Generalmente, en aquellos casos en los que existe una evaluación de los protocolos, se hace mención a aquellos protocolos o aspectos de los protocolos relacionados con el trabajo que se lleva a cabo en la entidad.

[...] Entrevistadora: Y este protocolo, ¿lo habéis evaluado?

Psicóloga: En el Plan de Igualdad, uno de los capítulos tiene que ver con violencia género y todos los meses se comprueba, claro. Y, en esa valoración está toda la intervención que incluye a todos los expertos y todas expertas de las áreas. [...]. Profesional de Psicología, Mujer, E25.

A pesar de no existir mecanismos de evaluación, en algunos discursos sí que se comenta la utilidad de un proceso evaluatorio conjunto entre todos los agentes implicados en las situaciones de violencia de género y, con todo lo que ello supone, desde una mejor coordinación hasta la revisión de decisiones. También se recuerda la ausencia de la

coordinación en algunos casos, como parte del proceso de evaluación y/o revisión, lo cual llevaba a un compromiso y a ciertos acuerdos entre las partes implicadas.

[...] Esas decisiones se toman internamente, porque tenemos un equipo de coordinación y hablamos entre nosotras. En ocasiones hemos tenido que revisar alguna evaluación de alguna compañera de la primera vez que viene la mujer, porque no sé... de repente ocurre algo en el momento que denuncian... Si pone la denuncia ellas, a lo mejor no estás informada... En este caso, es muy complicado pero lo mismo, también cuando ha habido agresión hacia los menores, tenemos que valorar cómo se actúa, porque muchas veces nos cuentan algo, pero tampoco podemos sacar más información. En algunos casos, hemos tenido que hacerlo coordinadamente y para eso, tenemos que estar alerta y si ya vemos que se nos va de las manos y empeora hemos tenido el caso de tener que interponer nosotras mismas la denuncia y hemos tenido que tomar las decisiones por la otra persona. [...]. Profesional de Psicología, Mujer, E21.

[...] al principio, nos hacían reuniones. O sea, había como grupos de personas, ¿no? y luego coordinadoras por zonas. Yo fui una de las coordinadoras de la zona norte, entonces nosotras íbamos a una reunión de Madrid y éramos como la transmisión de información al equipo que nos tocaba cada una, ¿no? Y luego, sí que hacían como reuniones globales cada cierto tiempo en la comunidad. Estaba fenomenal, porque ahí sí que no era una evaluación... la reunión no era de evaluación, pero se hacía de todo. [...]. Profesional de Psicología, Mujer, E16.

En aquellos casos donde existe una coordinación implantada, es habitual la elaboración de los protocolos interinstitucionales. De alguna forma, parece que es la primera vía para la coordinación formal entre los distintos agentes, además de las habituales mesas de coordinación.

[...] Pues hemos hecho un protocolo conjunto con guardia civil, policía local, médicos, eh, servicios sociales, el caso es que es un protocolo conjunto que dependiendo de donde viene la víctima pues así se va a derivar y se va a ofrecer estos servicios. Al final siempre se ofrecen estos servicios. Es igual que si llega aquí la víctima y hay peligro para ella, directamente va a policía local, a guardia civil... bueno, a guardia civil porque es directamente donde tienen que poner la denuncia. Lo hemos hecho desde aquí. [...]. Profesional de Coordinación, Mujer, E13.

[...] Nosotras en un momento firmamos protocolos con todos: salud, Guardia Civil, Policía Local... Ahora mismo están ahí, digamos que se utilizan normalizados, es el proceso normal que llevamos, pero tenemos firmados protocolos con todas las fuerzas del municipio. [...]. Profesional de Psicología, Mujer, E23.

A pesar de todo y, aun no existiendo un proceso de evaluación homogéneo, las personas entrevistadas son conscientes de la importancia de llevar a cabo mejoras entre las partes implicadas a nivel protocolario. En particular, en lo que se refiere a la retirada de la coordinación entre agentes y a la necesidad de la continuidad de las redes de coordinación.

[...] retiraron toda la coordinación porque no sé si por la protección de datos... esta que han puesto ahora ¡qué no podemos hablar ninguna entre ninguno... qué es una cosa! y ahora lo que han hecho es esto que cuenta mi compañera y fenomenal otra vez. Muy bien, hay cinco agentes 5 mujeres que lleva cada policía, como 11...

Cada policía lleva 5 mujeres. Es una mejora, sí, porque no tienes que llamar a todas las mujeres, ha mejorado el protocolo, tienes que valorar, tú por protocolo, no puedes estar así haciendo llamadas porque al final ¡madre mía! ¡las conviertes en víctimas de administración también! no sé... que cuando una mujer me deja claro "que no me llames más que estoy bien", pues yo la dejo en paz, pero la policía sigue y sigue... pero bueno, vamos a ver como acaba esto. [...]. Profesional de Trabajo Social, Mujer, E16.

[...] Yo creo que la coordinación siempre está de más. Ahí es un foco que hay que atender siempre, la mejora de la coordinación entre los distintos agentes y profesionales: sanitario, judicial, policía... Que sí, que estamos todos en el mismo plano y la mujer, recorre al final, la mayoría de todos estos profesionales, pero que falta esa fluidez, esa sensibilización, formación... Para que cada uno podamos llevar a cabo nuestra tarea de la manera adecuada. [...] Profesional de Coordinación, Mujer, E22.

8. Discusión y conclusiones

Los protocolos son (o pueden ser) espacios privilegiados para detectar, desde las diferentes instituciones participantes, las necesidades y ámbitos desde los que es necesario desarrollar un trabajo de prevención. Los resultados del análisis de este trabajo muestran como un modelo mejorado debería integrar la evaluación de la **eficacia de la respuesta institucional**, el método y análisis, cómo lo han hecho y en qué se traslada y dónde se podría mejorar.

En este sentido, la mejora de protocolos con una perspectiva de inclusión tecnológica puede ser, como indicaba Marugán Pintos (2010: 53) un componente positivo de apoyo a la lucha contra la violencia de género en los planes estratégicos más aún, desde un enfoque de innovación social.

Cabe destacar que existe un especial interés que plantea la necesaria actualización del protocolo policial, con especial atención, por un lado, a la fase previa a la interposición de denuncia y a la toma de declaración de la víctima, estableciendo pautas que optimicen la detección de situaciones similares pasadas, así como indicadores de cualquier forma de violencia que incluya a hijas e hijos, y, por otro lado, que se incluyan criterios complejos y a diferentes niveles político-sociales, teniendo en cuenta factores de vulnerabilidad y riesgo individualizados en la propia víctima como son: antecedentes de violencia de género en la familia, discapacidad, embarazo, enfermedad grave, si carece de apoyo familiar o social, y otros factores relativos a la conducta del agresor que sean indicadores de violencia psicológica y de control. Tampoco se puede obviar como mencionan Agulló-Tomás y Zorrilla-Muñoz, (2020a) la edad de las mujeres y la imperiosa necesidad de hacer frente al edadismo para la erradicación de la violencia de género a partir de una imagen positiva, en especial, la de las mujeres mayores.

Desde otra mirada, los procedimientos en asistencia social recogen, cada día más, el uso tecnológico como elementos de apoyo positivo e inclusivo en la sociedad, por ejemplo, en lo que se refiere al campo de la asistencia médica, cuya aceptación es bastante positiva entre las personas usuarias, como así lo muestra el estudio de Ziefle y Wilkowska (2010). En algunos artículos, como el de Kennedy et al. (2012) donde se lleva a cabo una revisión de la literatura interdisciplinaria para determinar en qué medida las

capacidades tecnológicas activas del procesamiento dinámico y adaptativo de la información se están aplicando en las intervenciones de cambio de comportamiento e identificar su papel en estas intervenciones, se identifica la necesidad potencial de evaluar completamente las capacidades y los riesgos potenciales de las tecnologías de asistencia activa y, además, donde se identifica que las personas diseñadoras deben considerar más a fondo los algoritmos y métodos informáticos relevantes, por supuesto, a través de un análisis de posibilidades que requiere una profunda colaboración interdisciplinaria, por ejemplo, entre psicología de la salud, informática, informática de la salud, ciencia cognitiva y metodología educativa. Por su parte y, más recientemente, Mir y Parrey (2019) consideran el constructor de la tecnología desde un constructo social, en el que se observan tanto aspectos positivos como negativos. Desde un aspecto positivo, aparece dentro de un enfoque que acelera, de alguna manera, a la sociedad, más aún, en lo que se refiere a la comunicación, el consumo, la producción de bienes y servicios, pero con ciertos riesgos a merced de personas y grupos vulnerables. Así por ejemplo, desde una perspectiva de la violencia de género, la relación entre ambos conceptos (social y tecnológico) dispone de una relación negativa, en el sentido, por ejemplo, de que el uso de tecnología móvil, el mayor acceso a Internet pueden ser utilizadas como tecnologías de control, localización, persecución o facilitación de acceso a la víctima en cualquiera forma de violencia (véase entre otros/as Henry y Powell, 2018; Hinson et al., 2018; Duerksen y Woodin, 2019; Romo-Avilés et al., 2020). También cabe destacar, la influencia negativa de redes sociales que involucran imágenes negativas de las mujeres (estereotipadas, sexistas y edadistas, como demuestran Adá-Lameiras et al., 2020) En otro sentido, la tecnología también ha abierto un campo al empoderamiento de las mujeres y, en especial, de aquellas de más edad, a pesar de que hasta el momento todavía exista la consabida “brecha digital” (aunque se esté y seguirá reduciéndose en los próximos años) (véase, por ejemplo, Agulló-Tomás y Zorrilla-Muñoz, 2020b). En suma, la mejora de aspectos a partir del diseño integrado, integral y centrado en la persona, la usabilidad, la ergonomía y la estética (*aesthetic*) en los dispositivos, entre otros aspectos, está permitiendo la introducción de sistemas del internet de las cosas (IoT, *Internet of Things*) que también llegarán a ser utilizados en la actuación y atención a víctimas de violencia de género y para los que habrá que establecer protocolos adaptados y especializados. Es decir, las tecnologías y, especialmente las nuevas y emergentes tecnologías pueden ser un referente en cuanto a que están transformando y acercando a la sociedad, por lo que, a su vez, están comenzando a ser integradas en la legislación en todos los niveles, en particular, desde niveles autonómicos y municipales.

9. Referencias

- Adá-Lameiras, A., Hernández, A.M, Zorrilla-Muñoz, V. y Agulló-Tomás (2020). Edadismo, sexismo y discapacitismo: un análisis desde twitter en tiempos de la covid-19. En *Avances de Investigación en Salud a lo largo del Ciclo Vital. Nuevas realidades* (pp. 135-146). Dykinson.
- AENOR (2015a). UNE 158101. Servicios para la promoción de la autonomía personal. Gestión de los centros residenciales y centros residenciales con centro de día o centro de noche integrado. Requisitos.

- AENOR (2015b). UNE 158201. Servicios para la promoción de la autonomía personal. Gestión de centros de día y de noche. Requisitos.
- AENOR (2007). UNE 158401. Servicios para la promoción de la autonomía personal. Gestión del servicio de teleasistencia. Requisitos.
- AENOR (2017). UNE-EN 15224. Sistemas de gestión de la calidad Aplicación de la Norma EN ISO 9001:2015 en los servicios sanitarios.
- AENOR (2019). UNE 158401. Servicios para la promoción de la autonomía personal. Gestión del servicio de teleasistencia. Requisitos.
- Agulló-Tomás, M. S. 2003. "Evaluando Programas Desde Un Enfoque Psicosociológico." *Encuentros En Psicología Social*, Vol. 1, N°. 3: 159-164.
- Agulló-Tomás, M. S. y G. Topa. 2005. "Técnicas De Investigación En Psicología Social Y De Las Organizaciones: El Meta-Análisis Y El Grupo De Discusión." In *Psicología De La Organización*, editado por F. J. Palací, 55-72.
- Agulló-Tomás, M. S. y Zorrilla-Muñoz, V. (2020a). La aparente paz de género en las mujeres mayores: datos, emociones y discursos sobre las violencias. En *Avances de Investigación en Salud a lo largo del Ciclo Vital. Nuevas realidades* (pp. 75-86). Dykinson.
- Agulló-Tomás, M. S., y Zorrilla-Muñoz, V. (2020b). Technologies and Images of Older Women. In *International Conference on Human-Computer Interaction*, 163-175. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-50232-4_12
- CGPJ (2018). *Informe sobre víctimas mortales de violencia de género en el ámbito de la pareja o expareja*. Consejo General del Poder Judicial. <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Violencia-domestica-y-Violencia-de-genero/Victimas-mortales-de-violencia-de-genero-y-violencia-domestica-en-ambito-de-la-pareja-o-ex-pareja/>
- Das, T. K., Bhattacharyya, R., Alam, M. F., & Pervin, A. (2020). *In-Depth Semi-Structured Interviewing: Researching Domestic Violence as a Public Health Issue in Bangladesh*. SAGE Publications Ltd.
- Díaz Jiménez, Luis Fernando (2003). *Metaevaluación Evaluación De La Evaluación De Políticas, Programas Y Proyectos Sociales*. Vol. 3 EUNED.
- Duerksen, K. N., y Woodin, E. M. (2019). Technological intimate partner violence: Exploring technology-related perpetration factors and overlap with in-person intimate partner violence. *Computers in Human Behavior*, 98, 223-231. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2019.05.001>
- García-Sedano, T., V. Zorrilla-Muñoz, and M. S. Agulló-Tomás. "Aproximación Al Trabajo Forzoso E Infantil Desde Una Perspectiva Interdisciplinar E Internacional." In *Estrategias Para La Consecución Del Trabajo Decente Y Sostenible En La Empresa*, edited by E. M. Blázquez Agudo y D. Pérez del Prado, 47-75. Madrid: Dykinson.
- Henry, N., y Powell, A. (2018). Technology-facilitated sexual violence: A literature review of empirical research. *Trauma, violence, & abuse*, 19(2), 195-208. <https://doi.org/10.1177/1524838016650189>

- Hinson, L., Mueller, J., O'Brien-Milne, L., & Wandera, N. (2018). Technology-facilitated gender-based violence: What is it, and how do we measure it?. https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2019/03/ICRW_TFGBVMarketing_Brief_v4_WebReady.pdf
- INE (2019). Nota de prensa. Estadística de violencia de género y violencia doméstica (EVDGV). Año 2019. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176866&menu=ultiDatos&idp=1254735573206
- Kennedy, C. M., Powell, J., Payne, T. H., Ainsworth, J., Boyd, A., & Buchan, I. (2012). Active assistance technology for health-related behavior change: an interdisciplinary review. *Journal of medical Internet research*, 14(3), e80. <https://doi.org/10.2196/jmir.1893>
- Krippendorff, K. (2004). Reliability in Content Analysis: Some Common Misconceptions and Recommendations. *Human Communication Research*, 30 (3), 411-433. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2958.2004.tb00738.x>
- Lipsey, Mark W. and David B. Wilson. 1993. "The Efficacy of Psychological, Educational, and Behavioral Treatment: Confirmation from Meta-Analysis." *American Psychologist* 48 (12): 1181. <https://doi.org/10.1037//0003-066X.48.12.1181>
- Marugan Pintos, B. (2010). *Aspectos Jurídicos Del Maltrato En: Intervención social en la atención a las agresiones a menores y mujeres*. Madrid: Ediciones Gps, pp. 45-72. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/18956>
- Ministerio de Igualdad (2020). Boletín Estadístico Mensual. Julio 2020. <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/boletines/boletinMensual/2020/home.htm>
- Mir, S. R., y Parrey, M. I. (2019). Technology and Social Acceleration: Insights from Sociology of Speed. *Journal of Advances in Social Science and Humanities*, 5(1), 543-546. <https://doi.org/10.15520/jassh51392>
- Rodríguez Rodríguez, P. (2013). *La Atención integral y centrada en la persona*. Colección Papeles de la Fundación. <https://tienda.fundacionpilares.org/es/pdf/44-la-atencion-integral-y-centrada-en-la-persona-pdf.html>
- Romo-Avilés, N., García-Carpintero, M. Á., & Pavón-Benítez, L. (2020). Not without my mobile phone: alcohol binge drinking, gender violence and technology in the Spanish culture of intoxication. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 27(2), 154-164. <https://doi.org/10.1080/09687637.2019.1585759>
- Scriven, Michael. 1969. "An Introduction to Meta-Evaluation." *Educ Prod Rep*.
- Shadish, William R., Kevin Ragsdale, Renita R. Glaser, and Linda M. Montgomery. 1995. "The Efficacy and Effectiveness of Marital and Family Therapy: A Perspective from Meta-analysis." *Journal of Marital and Family Therapy* 21 (4): 345-360. doi:10.1111/j.1752-0606.1995.tb00170.x.
- Stufflebeam, D.L. y Shinkfield, A.J. 1987. *Evaluación Sistemática Guía Teórica Y Práctica* Paidós.

Ziefle, M., y Wilkowska, W. (2010). Technology acceptability for medical assistance. In 2010 4th international conference on pervasive computing technologies for healthcare (pp. 1-9). IEEE.
<https://eudl.eu/doi/10.4108/icst.pervasivehealth2010.8859>
<http://dx.doi.org/10.4108/ICST.PERVASIVEHEALTH2010.8859>



Hacia una identificación sistemática de personas con necesidades sociales complejas: un estudio piloto sobre el uso de la matriz de autosuficiencia.

Marta Ballester Santiago, Xavier Delgado Alonso, Francisco Hernández y Torres,
Meritxell Benedí³²

Resumen

La atención integrada es parte central de las iniciativas para mejorar la sostenibilidad y la asequibilidad de los sistemas de atención. Las personas con "necesidades complejas" son, a menudo, el foco principal de estos esfuerzos. Su identificación en la asistencia sanitaria se ha desarrollado ampliamente, sin embargo, está menos desarrollada en la atención social.

Presentamos los resultados del inicio de la implementación de la matriz de autosuficiencia (SSM-CAT) en Cataluña para una identificación sistemática de personas con necesidades complejas en los servicios sociales, testado en un piloto previo.

Métodos: SSM-CAT es una herramienta que proporciona una evaluación fiable de la autosuficiencia en trece dominios de la vida: economía, trabajo y formación, uso del tiempo, alojamiento, relaciones en la unidad de convivencia, salud mental, salud física, adicciones, actividades de la vida diaria (básicas e instrumentales), relaciones sociales, participación comunitaria y aspectos judiciales y de orden público.

Los profesionales de las áreas de servicios sociales básicos de Cataluña, una vez formados, evalúan la situación de las personas atendidas valorando la complejidad de sus necesidades y la autosuficiencia con la herramienta SSM-CAT.

Resultados: Se identificaron 4 perfiles de personas atendidas según sus niveles de autosuficiencia. Y se confirmó el modelo de identificación de la complejidad con la herramienta SSM-CAT, consiguiendo predecir correctamente el 77% de los casos.

Conclusiones: SSM-CAT tiene el potencial de estandarizar la evaluación profesional, apoyar sus decisiones y mejorar la comunicación entre equipos de atención. También tiene utilidades en gestión de servicios y la planificación política.

Palabras clave: Complejidad; Apoyar a las decisiones; algoritmos; cribado

1. Personas con necesidades de atención social complejas (PNASC)

Tradicionalmente, la tipificación de los perfiles atendidos por los servicios sociales básicos se ha realizado en función del grupo poblacional; serían ejemplos, personas con discapacidad, personas de más de 65 años, familias con niños, mujeres víctimas de

³² Marta Ballester Santiago, Instituto Universitario Avedis Donabedian (FAD), Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) y Red de investigación en servicios de salud en Enfermedades crónicas (REDISSEC).
Xavier Delgado Alonso, Dirección General de Servicios Sociales, Departamento de Derechos Sociales, Generalitat de Cataluña
Francisco Hernández y Torres, Servicio de Acción Social, Área de Igualdad y Sostenibilidad Social, Diputación de Barcelona
Meritxell Benedí Altés, Institut Català de les Dones (Directora general de Servicios Sociales (2018-2021)

violencias machistas, etc. Esta clasificación permite ofrecer una primera orientación sobre la actuación a realizar, pero se ha demostrado insuficiente ya que dentro de una misma categoría se incluyen personas con necesidades muy diferentes y con utilización de recursos muy desigual que actualmente no es posible analizar.

A nivel agregado, en general, sólo se dispone de información sobre el número de personas usuarias de servicios sociales de cada grupo poblacional. Es un dato de actividad que no permite inferir información sobre la dedicación profesional requerida; a modo de ejemplo, es evidente que no supone la misma carga de trabajo para los profesionales una mujer víctima de violencia machista que sea consumidora de drogas y que no tenga referentes familiares en el territorio que una que no sea consumidora y que tenga una excelente red social.

Para ayudar a identificar cuáles son las personas atendidas que presentan múltiples y complejas necesidades, la literatura identifica, entre otros, los siguientes perfiles (Rosengard et al., 2007)

- Personas con problemas de salud mental, especialmente las personas que presentan trastornos mentales graves y de larga evolución.
- Personas jóvenes y mayores en situación de transición o cambio vital significativo.
- Personas que, por motivos de abuso o violencia, han tenido que huir.
- Personas víctimas de violencias.
- Grupos étnicos minoritarios o personas inmigrantes que cultural y socialmente están en una situación desfavorecida o de exclusión.
- Personas con diversidad funcional con limitaciones severas permanentes o con previsión de deterioro progresivo. Presentan necesidades adicionales que no pueden ser cubiertas fácilmente.
- Personas en situación de pobreza o de falta de vivienda.
- Personas de entornos rurales con dificultad de acceso a los servicios que requieren para dar respuesta a sus necesidades básicas.
- Personas con adicciones a sustancias y en riesgo de exclusión.

Para aquellas personas que dependen de su entorno para recibir los cuidados que precisan, la complejidad socio-familiar viene determinada por las dificultades que tenga el entorno relacional para proveer los cuidados. Los criterios de complejidad generalmente considerados son la claudicación y / o sobrecarga de la persona cuidadora y la deficiente cobertura de las necesidades de la persona (Esteban-Pérez et al., 2013).

Las personas con necesidades de atención social complejas (Barcelona, 2019), se identifican como aquellas que se encuentran en situaciones denominadas multiproblemáticas, que requieren un abordaje integrado, y representan un reto para el sistema de servicios sociales, que se encuentran en situación de incertidumbre, inestabilidad o situación insostenible para la misma persona, y para su entorno relacional y/o cuidador.

La complejidad es un factor clave a la hora de planificar acciones individuales para personas o familias, grupos o comunidades en situación de riesgo. No identificar la complejidad puede generar una variabilidad no deseada en el acceso a los servicios y en la intensidad de los apoyos y de la atención recibida.

Por todo lo expuesto, el consenso en la identificación de personas con necesidades de atención social complejas emerge como un gran reto en los sistemas de prestación de servicios sociales y en otros sistemas relacionados con la atención a las personas.

En un piloto realizado entre 2018 y 2019 se confirmó que la herramienta SSM-CAT (y ES) podía ser utilizada para identificar los casos de personas con necesidades de atención social complejas mediante algoritmos que vinculaban los perfiles de puntuación de la herramienta y la percepción de los profesionales.

Partiendo de los resultados del estudio el Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Cataluña (en el momento de la presentación Departamento de Trabajo, Familias y Servicios Sociales) decidió impulsar su uso en todos los servicios sociales básicos de Cataluña.

2. La herramienta de valoración de la autosuficiencia: SSM-CAT

La Matriz de autosuficiencia SSM, se ha desarrollado para valorar el funcionamiento de las personas a todos los dominios esenciales de la vida y expresa este funcionamiento como una puntuación para el nivel de autosuficiencia de esta persona en el momento de la valoración.

Se define la autosuficiencia como:

" La realización de un nivel aceptable de funcionamiento en un número de dominios vitales " (ej.: vivienda, apoyo social, salud mental) bien por una mismo u organizando adecuadamente el cuidado (apoyo) (The Snohomish County Self-Sufficiency Taskforce, 2004).

El SSM destaca pues por la adopción de una perspectiva centrada en las capacidades, en la autosuficiencia, en comparación con la tendencia más extendida de centrarse en necesidades y / o problemáticas. La misma definición destaca la importancia de dos elementos a considerar: las dimensiones valoradas (*dominios vitales*) y los niveles de estas valoraciones (*niveles aceptables*).

Cabría destacar que la definición de autosuficiencia utilizada en la herramienta incluye y prevé la activación de recursos o apoyos disponibles en el entorno de la persona evaluada. Es decir, bajo el concepto de autosuficiencia utilizado en el SSM-CAT dos personas que tienen limitaciones físicas funcionales (o de cualquier otro tipo) iguales pero que articulan de manera diferente los recursos disponibles en su entorno pueden tener diferentes niveles de autosuficiencia. Por ejemplo, una persona con limitaciones funcionales que tiene activado un servicio de apoyo a domicilio y que ha podido adaptar su vivienda tendrá mayor autosuficiencia que una persona que tienen las mismas limitaciones funcionales, pero no tiene estos apoyos.

Es pues una herramienta que reconoce la importancia de los recursos del entorno más allá de las capacidades y/o limitaciones de la propia persona. De esta manera se reconoce que el nivel de autosuficiencia de una persona está condicionado también por su entorno socioeconómico y que no es un atributo meramente personal.

En la herramienta SSM-CAT se definen 5 niveles de autosuficiencia, el nivel más bajo es el (1) y el nivel más alto (5) es la máxima autosuficiencia. Los niveles se marcan con una puntuación:

- Problemas agudos: la situación es insostenible. Problemas agudos.
- No auto suficiente: el usuario no es auto suficiente. La situación se deteriorará si no hay intervención.
- Escasamente auto suficiente: auto suficiencia limitada, la situación es estable pero escasamente adecuada.
- Adecuadamente auto suficiente.
- Completamente auto suficiente.

Otra característica particular del SSM-CAT se da en su manera de puntuar ya que se puntúa la situación de la persona partiendo del nivel 5 de máxima autosuficiencia y solo se baja la puntuación de la persona si se tiene evidencia de que hay limitaciones en ese dominio. Es decir, la herramienta parte asumiendo la autosuficiencia y la capacidad de la persona. De esta manera propone un cambio de paradigma en la manera de evaluar. Se propone que los profesionales de atención social no se concentren exclusivamente en los problemas o limitaciones de una persona, sino que también reconozcan las fortalezas y capacidades de esta y de su entorno. Más allá de un importante cambio conceptual este giro de reconocimiento de las fortalezas y capacidades también puede implicar cambios en la práctica profesional facilitando el aprovechamiento de recursos disponibles y habilidades de la persona,

3. Evolución de la Herramienta SSM

La primera versión de la herramienta SSM se desarrolló inicialmente por Sonohomish County Self-Sufficiency Taskforce, en Washington, Estados Unidos, en el 2004, en el marco de la lucha contra la pobreza y particularmente en la atención a personas sin hogar.

Desde el desarrollo de la SSM, su uso se extendió por otros estados de EEUU y comenzó a ser adoptada en algunas experiencias europeas, de manera destacada a los Países Bajos en donde se extendió territorialmente por varias ciudades y en los usos que se dan a la herramienta.

Países Bajos - Adaptación al contexto europeo (inicio 2010)

Alrededor de 2010 varias localidades de los Países Bajos decidieron adoptar este instrumento y realizaron un proceso de adaptación para elaborar la SSM-D (Self-sufficiency Matrix - Dutch version) (Fassaert et al., 2013), por el que se simplificó la escala reduciendo (y adaptando) las dimensiones

Las dimensiones incluidas en la versión holandés (inicialmente 11 y posteriormente 13) surgen de un proceso de consulta con profesionales de nivel sanitario y social, investigadores y decisores políticos y fueron seleccionadas porque se consideraba que eran relevantes en todo el país y porque eran relevantes para todos los adultos (Steve Lauriks et al., 2013).

Cabe resaltar que como a parte de la adaptación al contexto de los Países Bajos se estudiaron las propiedades psicométricas (Fassaert et al., 2013) de la herramienta, por lo que se pudo confirmar la consistencia interna (se mide un único constructo y no hay

dominios redundantes) de la SSM-D y la fiabilidad inter-evaluadores (S Lauriks et al., n.d.)

En cuanto a la consistencia interna, se confirmó que todos los dominios de la SSM-D estaban correlacionados con dos instrumentos utilizados extensamente: HoNOS y CANSAS. Más específicamente el estudio demostraba tal y como se esperaba que los dominios de la SSM-D estaban correlacionados negativamente con los resultados globales y de la mayoría de (sub) - dominios de los instrumentos HoNOS y CANSAS, por tanto, los usuarios que eran más autosuficientes (según la SSM-D) eran menos proclives a mostrar necesidad de atención según las escalas HoNOS y CANSAS (Fassaert et al., 2013).

Proceso de adaptación y decisión al contexto catalán

En Cataluña, la Diputación de Barcelona lideró un proceso de búsqueda de una herramienta que ayudase a identificar las necesidades sociales compleja. Este proceso consistió en una búsqueda bibliográfica, consulta con expertos y un proceso de selección colaborativo con agentes clave en el territorio.

Se seleccionó la herramienta SSM-CAT como la más adecuada. Una vez seleccionado el SSM-CAT se procedió a su adaptación transcultural y a confirmar la validez del contenido y el constructo de esta versión adaptada. Así mismo se hizo un test de fiabilidad y repetibilidad especialmente enfocado en medir la concordancia inter evaluador que reportó buenos resultados.

Una vez la herramienta se había adaptado al contexto catalán se procedió a hacer un piloto en el que se midió su usabilidad y utilidad desde la perspectiva de los profesionales de atención directa y se testó el algoritmo para identificar la complejidad.

Basado en estos resultados el Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Cataluña decidió impulsar la implementación de la herramienta se SSM-CAT en todo el territorio de Cataluña específicamente en las áreas básicas de servicios sociales.

Se ha iniciado este proceso de implementación a finales de 2019. El proceso de implementación ha consistido de 3 pilares fundamentalmente: el primero centrado en la formación y capacitación de los profesionales de servicios sociales para utilizar e interpretar los resultados de la herramienta; en segundo lugar se ha trabajado en la integración de la herramienta SSM-CAT en los sistemas de información de los servicios sociales y el tercero ha consistido en el apoyo a la gestión del cambio que implica la introducción de una nueva herramienta en los procesos de trabajo.

El proceso de implementación se ha llevado a cabo en diferentes iteraciones y continuará activo hasta final de 2022. A continuación, se presentan los resultados preliminares con datos recogidos hasta febrero de 2021.

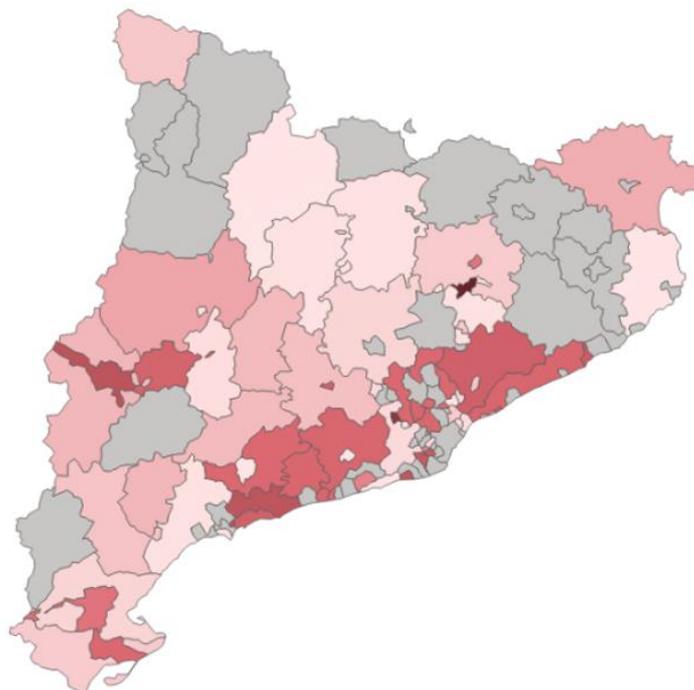
4. Resultados

Distribución territorial de la implementación preliminar

A continuación, presentamos los resultados de la evaluación de autosuficiencia. Cabe destacar que nuestra muestra se componía de 3653 evaluaciones hechas entre abril de 2020 y febrero de 2021. Estas evaluaciones se realizaron en 63 áreas básicas de servicios

sociales. De media en cada área básica se evaluaron 58 personas y participaron en total 468 profesionales evaluando de media 8 casos por profesional. En la siguiente figura se puede observar la distribución territorial

Figura 1. Distribución territorial de la implementación inicial de la herramienta SSM-CAT (proceso previsto de concluir a finales de 2022).



Como se puede observar esta distribución todavía no es uniforme y por tanto hay que interpretar los resultados con cautela y serán actualizados cuando se haya completado la implementación de la herramienta en toda Cataluña.

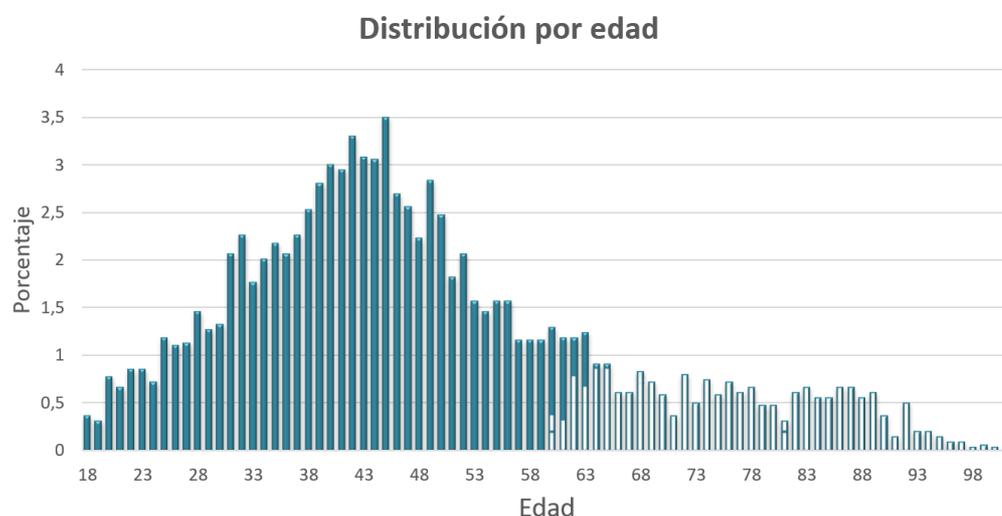
Así mismo se debe considerar que estos resultados recogen ya el impacto de la COVID sobre las necesidades sociales de las personas atendidas.

5. Perfiles de personas atendidas y Niveles de autosuficiencia

En nuestra muestra encontramos un 67,7% de mujeres entre los perfiles de las personas atendidas. en los servicios sociales en España y en particular en Cataluña es común una preponderancia de mujeres entre las personas atendidas. Aun así, el 67% de nuestra muestra es algo superior a la distribución histórica que ronda el 60%. Será interesante confirmar en un futuro si esto se debe a una particularidad de la muestra preliminar o se detecta un cambio de tendencia real en las personas que acuden a servicios sociales

La edad media de las personas atendidas era de 48,5 años más joven de lo esperado, quizás aquí se detecta el impacto de la COVID y las personas que acuden a los servicios sociales en el contexto del impacto de la pandemia, pero no se puede detectar tampoco una particularidad de la muestra.

Figura 2. Gráfico distribución de edad de las personas evaluadas



Respecto a la tipología de perfiles, presentados en la siguiente tabla, destaca la prevalencia de personas con problemas de salud mental y/o adicciones un 24,4% también las personas en situación de dificultad de acceso a servicios públicos (21%) o las personas en situación de transición vital (18,9%).

Tabla 1. Perfiles de personas atendidas

Perfiles (personas en situación de ...)	%
Salud mental y/o adicciones	24,4
Transición vital	18,9
Necesidad de salida del domicilio	5,1
Violencia de género y/ otras violencias	13,6
Permiso de residencia irregular	7,1
Discapacidad intelectual	5,2
Discapacidad física	15,2
Comportamientos conflictivos/disruptivos hacia la comunidad	7,1
Dificultad de acceso a los servicios mínimos para cubrir sus necesidades	21,0
Dificultad generación de vínculo con el servicio	15,8
Otros perfiles	37,3

6. Perfiles de autosuficiencia

A partir de las evaluaciones hechas con la herramienta SSM-CAT se identificaron 4 perfiles de personas atendidas, presentadas en la siguiente tabla. Dichos perfiles se han realizado con la técnica estadística de clústeres de k medias siempre confirmando su significancia estadística

Uno de los perfiles presentaba un nivel de autosuficiencia gravemente limitada. Se puede ver que estas personas tienen limitaciones importantes en prácticamente todos los dominios de su vida y representan más del 8% de las personas atendidas, lo que constata un importante reto para la atención prestada, tanto para los propios servicios sociales como más allá para otros servicios de atención.

Es precisamente este tipo de perfiles de necesidades sociales el que probablemente se beneficiaría más de la atención integrada de los diferentes sistemas de atención. También son las personas más vulnerables respecto a cualquier posible problema de falta de coordinación entre nuestros servicios de atención y por tanto representan un reto de atención y también una gran oportunidad de generar impacto social

Por otra parte, podemos ver perfiles con limitaciones más limitadas. Se identificó un perfil de limitaciones graves en funcionalidad donde se detectan autosuficiencia muy baja en las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria pero también una cierta afectación en el uso del tiempo, la salud física y la participación en la comunidad. Pudimos contrastar que este perfil era más común entre las personas mayores de 65 años.

Otro perfil es el de las limitaciones económicas, laborales y relaciones sociales que presentan también cierta afectación en el uso del tiempo y en la vivienda. Se puede observar que las puntuaciones más bajas se dan en el ámbito de economía y trabajo y formación. Sería interesante, en el futuro analizar si las limitaciones en estos ámbitos las que llevan después a desarrollar limitaciones en el uso del tiempo y las relaciones sociales y de participación en la comunidad o si por el contrario las limitaciones en las redes sociales o comunitarias son las que acaban incidiendo en los aspectos económicos laborales

Finalmente se identificó el perfil de autosuficiencia limitada en solo las dimensiones económicas aquí se observa un buen funcionamiento en general y solo una cierta afectación en el dominio de economía, aunque cabe prever que si la situación económica no es atajada o mejorada podría desarrollar problemas mayores.

Tabla 2. Perfiles de autosuficiencia de las personas atendidas (clústers)

	Clúster			
	Limitaciones graves en funcionalidades	Limitaciones económico-laborales + relaciones sociales	Autosuficiencia limitada en dimensiones económica	Autosuficiencia gravemente limitada
1_Economía	4	2	3	3
2_Trabajo y formación	4	2	4	2
3_Uso del tiempo	3	3	4	2
4_Vivienda	5	3	4	3
5_Unidad de conviven.	4	4	4	3
6_Salud mental	4	4	5	3
7_Salud física	3	4	5	3
8_Addiciones	5	5	5	4
9_ABVD	2	5	5	3

10_AIVD	2	5	5	3
11_Relaciones sociales	4	3	4	2
12_Comunidad	3	3	4	2
13_Judiciales	5	5	5	4
N personas por clúster	543	1417	1383	310
% sobre el total	14,86	38,79	37,86	8,49

Leyenda: Puntuación 5 mayor autosuficiencia, 1 menor autosuficiencia.

7. SSM-CAT, la Complejidad y el Apoyo a las Decisiones de los profesionales

Como se ha presentado uno de los usos más relevantes de la herramienta SSM-CAT es el de ayudar a identificar la complejidad de las necesidades sociales de las personas atendidas.

A modo de breve referencia conceptual sobre la complejidad cabe decir que en nuestro proyecto hemos utilizado el marco conceptual de la complejidad elaborado por David Snowden y Mary Boone (Snowden & Boone, 2007) ellos proponen que la complejidad de un sistema se caracteriza por las siguientes características

1. Múltiples Elementos con múltiples interacciones.
2. Interacciones no lineales
3. Se dinámico.
4. Necesita de múltiples parámetros de control
5. Fuentes de información indirectos o hay que acero una inferencia.
6. Existencia de conexiones en nodos o en paralelo.
7. *Feedback loops* no intencionados. Información de retorno no esperada.
8. Requiere personal más Especializado y con un abordaje de diferentes disciplinas

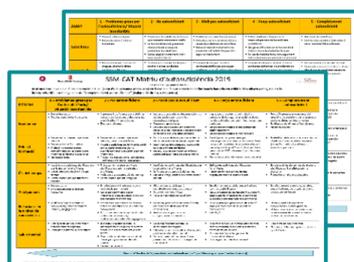
Se deduce de la definición, que el concepto de la complejidad, por lo tanto, es difícil de medir y ciertamente en una revisión de la literatura anterior y consulta con expertos internacional no se encontró ninguna herramienta que midiese de manera directa la complejidad de las necesidades sociales.

Partiendo de esta falta de instrumentos directos, en nuestro estudio piloto hipotetizamos y demostramos que se podía medir la complejidad con un proxy: un modelo basado en las dimensiones recogidas en la herramienta SSM-CAT.

Para construir el modelo cruzamos la valoración de la autosuficiencia medida en SSM-CAT con la percepción profesional de la complejidad, ilustrado en la siguiente figura.

Figura 3. Construcción del modelo de complejidad.

Modelar frente a que perfiles de autosuficiencia se identifica complejidad



Perfil puntuación
SSM-CAT

Valoración del profesional
de la complejidad

Aplicando este método hemos desarrollado un modelo que, partiendo de las valoraciones de la autosuficiencia SSM-CAT predice correctamente el 77,1% de los casos. Se presentan los detalles de resultado en la siguiente tabla.

Tabla 3. Capacidad de pronóstico del modelo de complejidad

		Pronosticado por el modelo		Porcentaje correcto
		Complejidad inexistente, baja moderada	Complejidad alta o muy alta	
Observación (percepción de los profesionales)	Complejidad inexistente, baja moderada	2095	280	88,2
	Complejidad alta o muy alta	556	722	56,5
Porcentaje global				77,1

En la siguiente tabla se muestra los valores de la ecuación que informan este modelo. Se pueden ver destacadas las dimensiones que son significativas para explicar la complejidad.

Tabla 4. Modelo general de las necesidades sociales complejas³³

	B	error estándar	Wald	gl	Sig.	Exp (B)
1_Economía	-0.202	0,043	22.533	1	0,000	0,817
2_Trabajo y formación	-0.039	0,037	1,092	1	0,296	0,962
3_Uso del tiempo	-0.241	0,048	24.773	1	0,000	0,786
4_Vivienda	-0.176	0,040	19.541	1	0,000	0,838
5_Unidad de conviven.	-0.498	0,044	126.831	1	0,000	0,608
6_Salud mental	-0.344	0,053	42.549	1	0,000	0.709
7_Salud física	-0.007	0,056	0,014	1	0.907	0,993
8_Addiciones	-0.044	0,061	0.515	1	0.473	0,957
9_ABVD	-0.103	0,070	2.156	1	0,142	0,902
10_AIVD	-0.097	0,060	2.576	1	0,109	0.908
11_Relaciones sociales	-0.389	0,051	57.335	1	0,000	0.678
12_Comunidad	-0.021	0,056	0,146	1	0,702	0,979
13_Judiciales	-0.300	0,070	18.213	1	0,000	0.741
constante	8.740	0,467	349.712	1	0,000	6247.772

Como se puede observar no todas las dimensiones de la autosuficiencia de una persona son relevantes para identificar la complejidad de sus necesidades sociales. Dentro de las dimensiones que sí son relevantes se observan algunas características más bien socioeconómicas como pueden ser la situación económica de la persona y de su vivienda pero también son importantes las variables relacionadas con las relaciones de la persona como son las relaciones dentro de la unidad de convivencia o las relaciones sociales, la estructuración de su día reflejada en la variable de uso del tiempo, su estado de salud mental e incluso su relación con el sistema judicial y/o policial.

También hemos explorado si diferentes grupos de población presentaban diferentes modelos de complejidad y hemos podido confirmar que así es.

En la siguiente tabla se muestran los grupos de población para los que hemos recogido una muestra suficientemente robusta. A modo tentativo se puede ver que efectivamente diferentes variables son significativas para diferentes grupos de personas así por ejemplo las relaciones sociales son significativas para explicar la complejidad de las necesidades sociales de las personas con trastornos de salud mental y/o adicciones, pero no son tan significativas para las personas que viven con discapacidad física. Esto puede llevar a pensar y confirmar que la complejidad de las necesidades sociales es

³³ a. Variables especificadas en el paso 1: *_1_economia*, *_2_feina*, *_3_temps*, *_4_allotjament*, *_5_convivencia*, *_6_salut_mental*, *_7_salut_fisica*, *_8_drogues*, *_9_abvd*, *_10_aivd*, *_11_relacions*, *_12_comunitat*, *_13_judicials*.

difícilmente recogida en una única definición, al contrario, parece que requiere especificaciones según las características de la situación de la persona y por tanto puede llevar a plantearse que también requiere intervenciones diferenciadas según la situación de la persona.

Por otra parte, sí se observan algunas variables que son comunes a todos los perfiles aquí analizados. Estas son la variable de economía, la variable de relaciones en la unidad de convivencia y la variable de salud mental. Es decir, estos dominios de la vida diaria de una persona son siempre relevantes para identificar la complejidad independientemente del perfil específico de la persona atendida.

Tabla 5. Modelo de complejidad de colectivos específicos de población

Variables en la ecuación	Salud mental y adicciones	Discapacidad física	Dificultad de acceso	Dificultad generar vínculo	
	Sig.	Sig.	Sig.	Sig.	
1_Economía	0,000	0,000	0,002	0,000	
2_Trabajo y formación	0,779	0,476	0,053	0,185	
3_Uso del tiempo	0,007	0,020	0,000	0,295	
4_Vivienda	0,097	0,484	0,001	0,565	
5_Unidad de conviven.	0,000	0,000	0,009	0,000	
6_Salud mental	0,001	0,001	0,013	0,003	
7_Salud física	0,444	0,001	0,025	0,909	
8_Addiciones	0,087	0,248	0,601	0,356	
9_ABVD	0,652	0,025	0,012	0,495	
10_AIVD	0,375	0,915	0,928	0,128	
11_Relaciones sociales	0,002	0,056	0,004	0,256	
12_Comunidad	0,124	0,472	0,831	0,598	
13_Judiciales	0,885	0,015	0,086	0,436	
constante	0,000	0,000	0,000	0,000	
N personas	892	554	767	578	
Porcentaje correcta	predicción	74,10%	77,10%	77,70%	73,20%

Uso de algoritmos: apoyar a la toma de decisiones de profesionales

Nuestros resultados llevan a pensar que sería útil implementar un modelo de identificación de la complejidad como ayuda al profesional de atención directa. Pero, a pesar de estos resultados positivos, siempre que se implementa una herramienta de inteligencia artificial hay que delimitar bien sus usos.

Nos gustaría por tanto destacar que la recomendación de este estudio sería que si se implementa el modelo de identificación **siempre se dé la decisión última de identificación al profesional**. Es decir, un sistema de información podría sugerir una identificación de complejidad o no en función del modelo, pero el profesional referente de un caso siempre debería poder confirmar o refutar dicha sugerencia. Esto resulta

evidente porque la gran mayoría de modelos no son capaces de identificar con un 100 por 100 de ajuste el fenómeno que estudiamos. Por ejemplo, con nuestro modelo somos capaces de identificar el 77% de los casos correctamente, pero esto implica que aún no somos capaces de modelar correctamente el 23% de los casos.

Más allá de las consideraciones de ajuste del modelo consideramos importante mantener la confianza en el juicio del profesional que es quién tiene los detalles de la situación de la persona y puede hacer una evaluación más detallada. Nuestro modelo siempre debe ser interpretado como una ayuda en este juicio del profesional nunca como un sustituto.

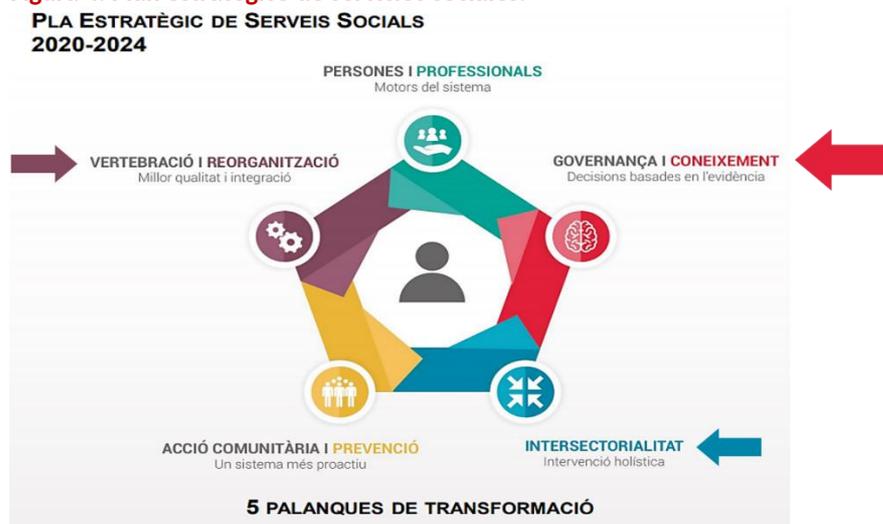
También sugerimos que se mantenga un análisis constante y repetido del ajuste del modelo con la decisión final del profesional ya que es posible que en el futuro se interprete de manera diferente la complejidad y, por tanto, sea necesario ajustar el modelo de identificación de la misma.

8. Conclusiones y próximos pasos

La herramienta se enmarca dentro de un planteamiento estratégico más amplio que se recoge en el plan estratégico de servicios sociales 2020-2024; este plan estratégico tiene 5 palancas de transformación ilustradas en la siguiente figura.

Como se puede observar, la herramienta SSM-CAT encaja dentro de este plan estratégico. En un futuro aportará información para ayudar a la gobernanza y conocimiento de los servicios sociales ayudando a las decisiones basadas en la evidencia. Esperamos que aportando una valoración holística de la situación de la persona también ayude a que las intervenciones se planteen dentro de este marco holístico y por tanto ayuden a la intersectorialidad. Finalmente, facilitando una herramienta común a todos los servicios sociales básicos se espera que ayude a mejorar la calidad e integración de los mismos.

Figura 4. Plan estratégico de servicios sociales.



Dentro del encaje con el plan estratégico, valoramos que la herramienta SSM-CAT tiene las siguientes utilidades a diferentes niveles:

Atención directa	Gestión de servicios y equipos	Planificación política
<ul style="list-style-type: none">- Apoyo al diagnóstico- Apoyo plan trabajo- Seguimiento persona usuaria- Apoyo a la toma de decisiones- Lenguaje común	<ul style="list-style-type: none">- Revisión de cargas de trabajo- Comunicación y coordinación entre equipos	<ul style="list-style-type: none">- Identificación de necesidades diferenciales por territorio- Identificación de perfiles de usuarios

Partiendo de estas utilidades el objetivo del presente proyecto es que al final de 2022 todas las áreas básicas de servicios sociales de Cataluña usen la herramienta SSM-CAT para evaluar la situación de las personas atendidas e identificar si tienen necesidades sociales complejas.

Más allá de este proyecto en el futuro se espera extender el uso de la herramienta a otros contextos específicamente extendiendo el uso a los trabajadores sociales en salud (enfocado en un trabajo de integración), a los trabajadores sociales en Instituciones Penitenciarias (como herramienta de traspaso servicios sociales básicos en casos de tercer grado o libertad); a las entidades sociales del tercer sector que trabajan en ámbitos de la atención social (para asegurar la continuidad de la atención) y muy especialmente a servicios especializados de servicios sociales.

Para concluir cabe remarcar los siguientes puntos clave

- **SSM-CAT:** Herramienta de medida de **autosuficiencia** de adultos (13 dominios)
- **Valoración positiva** en el su uso en el piloto y experiencia internacional en super uso
- Se **confirma la hipótesis:** podemos prever la modelar la identificación de complejidad de las necesidades sociales desde la herramienta SSM-CAT.

9. Bibliografía

- Barcelona, D. de. (2019). Identificació de persones en situacions de necessitats socials complexes – PNASC. Secció Recursos per l'Autonomia Personal de la Gerència de Serveis de Benestar Social de la Diputació de Barcelona.
- Esteban-Pérez, M., Grau, I. C., Castells Trilla, G., Bullich Marín, Í., Busquet Duran, X., Aranzana Martínez, A., Besora Torradeflot, M. I., Picaza Vila, J. M., Tuca Rodríguez, A., & Valverde Vilabella, E. (2013). Complejidad asistencial en la atención al final de la vida: criterios y niveles de intervención en atención comunitaria de salud. *Medicina Paliativa*, 22(2), 69–80. <https://doi.org/10.1016/j.medipa.2013.03.007>
- Fassaert, T., Lauriks, S., Weerd, S. Van De, Theunissen, J., Kikkert, M., Dekker, J., Buster, M., & Wit, M. De. (2013). Psychometric Properties of the Dutch Version of the Self-Sufficiency Matrix (SSM-D). *Community Mental Health Journal*, 49(6), 1–10. <https://doi.org/10.1007/s10597-013-9683-6>
- Lauriks, S, Fassaert, T., de Wit, M., Buster, M., & van de Weerd, S. (n.d.). Self Sufficiency Matrix, Comprehensive and reliable screening in Dutch Public Mental Health Care.

- Lauriks, Steve, Buster, M., Wit, M. De, Weerd, S. Van De, & Theunissen, V. (2013). Self Sufficiency Matrix 2013. Manual (pp. 1-25).
- Rosengard, A., Laing, I., Ridley, J., & Hunter, S. (2007). A Literature Review on Multiple and Complex Needs.
https://www.researchgate.net/publication/242483070_A_Literature_Review_on_Multiple_and_Complex_Needs
- Snowden, D., & Boone, M. (2007). A Leader's Framework for Decision Making. Harvard Business Review, THE NOVEMBER 2007. <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making>
- The Snohomish County Self-Sufficiency Taskforce. (2004). Self-Sufficiency Matrix: An Assessment and Measurement Tool Created Through a Partnership of the Human Services Community in Snohomish County (Vol. 2004). http://www.performwell.org/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=48&cf_id=24



Aportaciones de las teorías feministas al Trabajo Social.

Núria Fustier³⁴

RESUMEN

Las teorías feministas surgen de la práctica del movimiento feminista y se han ido haciendo un hueco en el ámbito académico, ofreciéndonos metodologías y visiones para el análisis de los fenómenos sociales desde parámetros alejados de los patrones clásicos.

Disponemos aún de pocas aportaciones sobre el Trabajo Social Feminista, aunque van aumentando en los últimos años, pero eso no es un obstáculo para que podamos recurrir a las autoras feministas y analicemos cómo integrar sus propuestas en nuestra práctica.

Buscamos en las autoras feministas aportaciones que permitan al Trabajo Social avanzar en una línea de cumplir su finalidad, tal como la define la Federación Internacional de Trabajo Social: « [...] promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión social y el empoderamiento y la liberación de las personas. Los principios de justicia social, derechos humanos, responsabilidad colectiva y respeto por las diversidades son fundamentales para el trabajo social.» (FITS, 2014)

Principios que, desde nuestra perspectiva, no pueden ser incorporados como principios en la práctica sin contar con las aportaciones de las teorías feministas.

Para identificar estas aportaciones hacemos un recorrido por la historia del movimiento y las teorías feministas para, finalmente, identificar aquellas aportaciones que nos parecen clave tanto en el ámbito de la construcción teórica del Trabajo Social como en la práctica profesional, poniendo especial énfasis en la utilidad de la conceptualización de la interseccionalidad como análisis de las desigualdades que nos conduce hacia una práctica más humanizada, lejos de las generalizaciones a las que nos lleva la clasificación por colectivos.

PALABRAS CLAVE: feminismo; trabajo social feminista; interseccionalidad; empoderamiento.

1. Introducción

Las teorías feministas, especialmente las desarrolladas desde mediados del siglo XX, han hecho importantes aportaciones al análisis de la realidad social incorporando criterios y metodologías que permiten reflexionar y revisar las bases del funcionamiento social.

A lo largo de la historia del Trabajo Social, la definición de su objeto ha ido siendo modificada, pero, aun así, existen elementos en común a la mayoría de las definiciones que ponen en el centro de la acción del Trabajo Social a la persona y su contexto. Entendemos, pues, que las teorías feministas pueden aportarnos elementos para el análisis de las interacciones entre las personas y sus diversos contextos.

Desde una perspectiva general podemos decir, tal como señala Payne (2014) que las teorías feministas aportan al Trabajo Social un marco de análisis, explicación y respuesta ante la situación de opresión que viven las mujeres; pero queremos profundizar y planteamos una reflexión de las aportaciones de las teorías feministas a dos niveles: desde una perspectiva teórica, es decir, sus aportaciones en cuanto al análisis de la

PANEL 2: Trabajo Social y herramientas para la intervención social

³⁴ Núria Fustier. Universitat de Barcelona

realidad sobre la que incide el Trabajo Social, y desde una perspectiva práctica, destacando aquellos elementos y técnicas que provienen del feminismo y que son, o pueden ser, útiles para la intervención desde el Trabajo Social.

Así pues, nuestros objetivos en esta comunicación son:

- Identificar aportaciones de las teorías feministas que puedan incidir en la concepción y práctica del Trabajo Social.
- Analizar las estrategias feministas que aporten nuevas orientaciones metodológicas a la práctica del Trabajo Social.

En esta presentación vamos a empezar con un recorrido por la historia del movimiento feminista y de las teorías feministas; partiendo de estas bases, nos centraremos en identificar qué pueden aportar las teorías feministas a la epistemología y a la práctica del Trabajo Social. Y, para acabar, pondremos especial atención en la interseccionalidad como conceptualización de las desigualdades y las discriminaciones y cómo puede ayudar al Trabajo Social a humanizar la práctica.

En síntesis, se trata de hacer un recorrido por las aportaciones de las teorías feministas que pueden ser claves para una orientación del Trabajo Social desde la perspectiva de los derechos humanos, la justicia social y el respeto a la diversidad.

2. Historia breve del movimiento feminista y de las teorías feministas

Nos hemos referido continuamente a teorías feministas en plural y esto se debe dos motivos principalmente. Por una parte, el movimiento feminista y su desarrollo teórico tiene un largo recorrido que se inicia a finales del siglo XVIII y, por tanto, es lógico pensar que ha habido una evolución a todos los niveles. Por otra parte, como veremos, hay una cierta dificultad para consensuar la propia definición de feminismo y se han ido sumando definiciones y visiones.

Esta dificultad para definir el objeto no es ajena al Trabajo social se trata de un debate que ha estado presente a lo largo del desarrollo de la disciplina porque, tal y como señala María José Aguilar el Trabajo Social, como otras profesiones de ayuda, «se inicia como una respuesta a la insatisfacción de necesidades humanas» (Aguilar, 2013, p. 24) y el debate se ha centrado más en la definición de la insatisfacción y de las necesidades humanas que en el propio debate sobre el objeto del Trabajo Social.

Esta dificultad para definir el objeto del Trabajo Social debido a sus orígenes vinculados con la acción, con la práctica, son compartidos con el feminismo; Ana Alcázar-Campo (2014) recurre a la siguiente aportación de bell hooks³⁵ sobre el feminismo para ilustrarla: «A central problem within feminist discourse has been our inability to either arrive at a consensus of opinion about what feminism is or accept definition(s) that could

³⁵ Bell hooks escribe su nombre en minúsculas por decisión propia y, por tanto, se mantendrá en las citas.

serve as points of unification³⁶» (hooks, 1984, p. 17). Afirmación que nos sirve, como decíamos, para justificar el uso del término “teorías feministas” en plural, porque existen diversos feminismos, como veremos a continuación.

Sin ánimo de extendernos sí que queremos dejar constancia de la larga trayectoria del feminismo, como movimiento social y como construcción teórica, que abarca desde finales del siglo XVIII, siglo en el que destacan tanto Olimpe de Gouges que, en 1791, elaboró la *Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana* (Postigo, 2006, p. 29) como respuesta a la *Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano* aprobada por la Asamblea Nacional francesa de 1789, siendo su redactado inclusivo de mujeres y hombres³⁷. Prácticamente en la misma época se publica *A Vindication of the Rights of Woman*, de Mary Wollstonecraft en 1792 uno de los primeros textos feministas.

Pero, pese a estas pioneras, el movimiento feminista se considera que aparece a mediados del siglo XIX y sigue vigente y activo hasta la actualidad; en todo este tiempo ha vivido una constante evolución.

La evolución del movimiento feminista y de las teorías feministas se clasifica en lo que se ha denominado *olas del feminismo*³⁸ tal como recogen Krolokke y Sorensen (2006), que es el nombre que se da a las diferentes etapas históricas.

Según estas autoras, la **primera ola** aparece en el contexto de la industrialización y de las políticas liberales; se extiende desde finales del siglo XIX hasta principios del siglo XX en los Estados Unidos de América y Europa. La primera ola está vinculada políticamente con los movimientos liberales por los derechos de las mujeres y, también, con el primer feminismo socialista; en Estados Unidos tiene profundos vínculos con el movimiento antiesclavista y por la libertad de los hombres y mujeres negros. De esta primera ola tenemos una referencia clara: la Convención de Seneca Falls³⁹ (Nueva York, 1848) que supuso la primera convención y declaración por los derechos de las mujeres que reclamaban igualdad de acceso y de oportunidades. Sin duda el movimiento más conocido en el marco de esta primera ola es el *sufragista*, que luchaba por el derecho al voto, pero, también por el resto de los derechos civiles, tales como la igualdad en el matrimonio y respecto a los hijos e hijas. El feminismo de la primera ola es conocido como el feminismo de la igualdad de oportunidades o el feminismo de la equidad (Krolokke y Sorensen, 2006, p. 6) y mantiene su influencia a lo largo del siglo XX tanto en las sociedades occidentales como en las orientales.

³⁶ Traducción: «Un problema central dentro del discurso feminista ha sido nuestra incapacidad para llegar a un consenso de opinión sobre qué es el feminismo o aceptar definiciones que puedan servir como puntos de unificación.» (hooks, 1984, p. 17).

³⁷ Debemos señalar que la iniciativa de Olimpe de Gouges fue rechazada por los gobernantes y acabó sus días en la guillotina.

³⁸ Aunque la denominación *olas del. Feminismo* es ampliamente aceptada, hay discrepancias entre distintas autoras para fecharlas y caracterizarlas; seguiremos la propuesta de Krollokke y Sorensen (2006) dado que es la que más habitualmente se encuentra en diversas referencias.

³⁹ La vinculación del primer movimiento feminista con el movimiento antiesclavista, se traduce también en vínculos con el pacifismo y con movimientos religiosos que se vincularon con el antiesclavismo entre los que destacaban los cuáqueros muchas de las pioneras y figuras clave del feminismo entre las que convocaron la Convención eran cuáqueras (Miyares, 2012)

La **segunda ola** emerge a mediados del siglo XX, hacia finales de 1960 y principios de 1970 y se extenderá hasta la última década del siglo XX; se caracteriza por una mayor radicalidad. Esta segunda ola no puede separarse de otros movimientos que, en la misma época, surgen en las sociedades occidentales de postguerra: «among them the student protests, the anti-Vietnam War movement, the lesbian and gay movement and, in the United States, the civil rights and Black power movements⁴⁰» (Krolokke y Sorensen, 2006, p. 8). La segunda ola introduce los conceptos de opresión del patriarcado y llama a la liberación de las mujeres; las mujeres participantes en todos estos movimientos recogen los aprendizajes de todas las mujeres que participaron en el movimiento feminista desde los inicios en relación con la opresión que sufren las mujeres sumada a la del racismo o el clasismo, derivada únicamente del hecho de ser mujer. Ya las primeras feministas norteamericanas vieron como su lucha por los derechos de los esclavos se traducían en derechos para los hombres, incluidos los negros, que a ellas se les seguían negando. Lo característico de esta segunda ola es que este aprendizaje se transforma en acción política. Sin duda una de las expresiones que surge en esta ola y que más la puede representar es la famosa frase “lo personal es político”⁴¹. En la época que marca esta ola podemos encontrar distintas corrientes del feminismo, que veremos más adelante y, como nos recuerdan Krolokke y Sorensen (2006) que es en esta ola en la que aparecen los movimientos de mujeres de color y del tercer mundo; el foco central de esta segunda ola se encuentra en los derechos sociales. Desde una perspectiva de construcción teórica y política, en esta ola se fija la diferencia entre sexo y género que ofrece una explicación sociológica o cultural al debate sobre igualdad o diferencia, aunque, como señalan las autoras no resolverá todas las dudas (Ibíd., p. 14). El feminismo radical que surge en la segunda ola es el conocido como el “feminismo de la diferencia” que se contrapone al “feminismo de la igualdad” (Ibíd., p. 12).

Finalmente, podemos hablar de la **tercera ola**, que se iniciaría en la década de 1990 y que se extiende hasta nuestros días; Krolokke y Sorensen (2006, p. 15) la denominan la ola de la “política transversal”. Surge en un contexto del mundo postsocialista (tras la desaparición de la Unión Soviética y el llamado bloque del Este) y postcolonial, pero, también, en la sociedad de la información, neoliberal y globalizada. Las feministas de la tercera ola buscan desarrollar teorías que permitan deconstruir el pensamiento categórico, dualista o binario, caracterizado por categorías absolutas; en este sentido, por ejemplo, se cuestiona la noción de “mujer universal”. En el marco de esta ola se desarrolla un activismo local, nacional y transnacional que abarca diversos temas: «violence against women, trafficking, body surgery, self-mutilation, and the overall “pornification” of the media» (Krolokke & Sorensen, 2006, p. 17). Esta ola se centra en el reconocimiento de la diversidad de feminismos y en nuevos elementos de análisis de los procesos de opresión de las mujeres.

⁴⁰ Traducción: «entre ellos las protestas estudiantiles, el movimiento contra la Guerra de Vietnam, los movimientos de lesbianas y gays y, en los Estados Unidos, los movimientos por los derechos civiles y el poder Negro» (Krolokke y Sorensen, 2006, p. 8).

⁴¹ Un lema clásico del movimiento feminista que se popularizó a partir de un ensayo de Carol Hanisch de 1969 que llevó este título, aunque la autora ha afirmado que no fue ella quien lo tituló así sino que fueron las editoras del libro en el que apareció (ver Hanisch (2006)). En todo caso, es considerado uno de los principios del feminismo

Como señalábamos en el repaso histórico, a lo largo de la historia y, especialmente, en los últimos 50 o 60 años han confluído múltiples visiones y enfoques; Dominelli (2002) recoge cinco grandes corrientes: liberal, radical, marxista/socialista, negro y posmoderna, que se recogen en la tabla siguiente.

Tabla 1. Corrientes del feminismo

Corriente	Características
Feminismo liberal	Centrado en obtener libertades e igualdad de oportunidades con los hombres. Sistema de valores: independencia, igualdad de oportunidades, individualismo.
Feminismo radical	Describen el patriarcado como la forma sistemática de subyugación de las mujeres por parte de los hombres; es una forma de organización social de la que surgen diversos tipos de opresión.
Feminismo marxista y socialista	Analizan los marcos del capitalismo y del patriarcado. Desde la perspectiva económica se centran en poner en valor la importancia del trabajo doméstico para la reproducción del capitalismo. También analizan la familia y los roles y ejercicios de poder que se producen en su seno
Feminismo negro	Toman el racismo como punto de partida de su análisis de la opresión de las mujeres y promueven una comprensión más diferenciada de la condición de las mujeres. Destacan la centralidad de la teoría y del activismo político.
Feminismo posmoderno	Profundizan en la comprensión de la posición de la mujer. Utilizan conceptos como el lenguaje, el discurso, la diferencia, la deconstrucción y el posicionamiento. Incorporan también el concepto de fluidez en la identidad y en las relaciones sociales y la capacidad de agencia (capacidad de actuar)

Fuente. Elaboración propia a partir de Dominelli (2002)

Cada una de estas corrientes tiene unos efectos prácticos diferentes en el Trabajo Social, aunque coincidan en aspectos clave.

3. Aportaciones a la epistemología del Trabajo Social

Lena Dominelli (2002) recoge las aportaciones de Harding (1990) sobre las contribuciones que ha hecho el feminismo a la epistemología del Trabajo Social que podemos sintetizar en: dejar de utilizar el mundo masculino como unidad de medida universal, analizar los estándares universales para identificar su falta de incorporación de las experiencias y conocimientos de las mujeres, criticar el pensamiento dualista basado en categorías binarias, reconocer la identidad política como base de la organización social, respeto a las múltiples identidades de las mujeres, reconocimiento de la trascendencia de las relaciones de poder de género para el desarrollo de mujeres

y hombres y reconocimiento de la capacidad de las mujeres para su propia auto-determinación y para la solidaridad.

1. challenging men's experiences as the yardstick for measuring women's;
2. unpacking universalist standards and exposing their failure to describe, understand or value women's diverse lifestyles and contributions to society;
3. critiquing dualist thinking and the concepts that formulate knowledge as binary categories operating in opposition to each other;
4. recognising identity politics as a central dynamic in how social relations are organised and reproduced;
5. respecting women's multiple and fluid identities;
6. acknowledging the significance of gendered power relations in shaping the opportunities available for men and women to build their lives in accordance with their views of their needs; and
7. recognising the capacity of women to take action on their own behalf and to demonstrate solidarity across a range of social divisions⁴². (Dominelli, 2002, p. 18)

Estas aportaciones son importantes porque, como recogen Dominelli y McLeod en su obra *Trabajo Social Feminista* de 1989, diversas autoras habían demostrado como la práctica profesional del Trabajo Social desde las instituciones se había centrado más en el refuerzo del rol doméstico de las mujeres, su rol como «proveedoras de asistencia personal en el escenario doméstico – sin tener en cuenta las consecuencias de ello para su bienestar – y considerarlas enfermas y estigmatizarlas como individuos cuando “fallan”» (Dominelli y MacLeod, 1989, p. 63). Dominelli insiste en esta idea más adelante cuando afirma que las tareas de cuidado son socialmente necesarias y se ha dado por supuesto que es una tarea que deben desarrollar las mujeres sin tener en cuenta sus necesidades y, además, los profesionales del Trabajo Social no reconocen los esfuerzos que hacen las mujeres en las tareas de cuidado:

Caring is hard work. It is also socially necessary work. Yet, it has been consistently devalued and taken for granted. Something women do 'naturally'. None the less, women are constantly engaged in servicing its circuitous motions, often at the expense of looking after their own needs as they pour their efforts into ensuring that the lives of their loved ones are a little easier. Social workers collude with the seeming effortless of women's endeavours and thereby negate the

⁴² Traducción. Desafiar las experiencias de los hombres como criterio para medir las de las mujeres; 2. Desentrañar los estándares universalistas y exponer su incapacidad para describir, comprender o valorar los diversos estilos de vida y contribuciones de las mujeres a la sociedad; 3. Criticar el pensamiento dualista y los conceptos que formulan el conocimiento como categorías binarias que operan en oposición entre sí; 4. Reconocer la política de identidad como una dinámica central en cómo se organizan y reproducen las relaciones sociales; 5. Respetar las identidades múltiples y fluidas de las mujeres; 6. Reconociendo la importancia de las relaciones de poder de género en la configuración de las oportunidades disponibles para hombres y mujeres para construir sus vidas de acuerdo con sus puntos de vista sobre sus necesidades; y 7. Reconociendo la capacidad de las mujeres para actuar en su propio nombre y demostrar solidaridad en una variedad de divisiones sociales. (Dominelli, 2002, p. 18)

*recognition of how much effort they put into basic survival*⁴³. (Callahan (2000) citada por Dominelli (2002, p. 2))

En este contexto, ¿qué significan las teorías feministas? ¿Qué pueden aportar al Trabajo Social? Las teorías feministas inciden en un elemento clave de la definición del objeto del Trabajo Social: la noción de sujeto, tal como explica Leticia Inés Sabsay (2009):

Asimismo, los aportes de la teoría feminista a estos debates es indisputable; claro está que el cuestionamiento de la noción de sujeto ha sido desde siempre central a su tradición crítica. La introducción del concepto de género en el campo teórico supuso, de hecho, una transformación teórico-política dentro del mundo académico en la que se puso de relieve la necesidad de reevaluar la historia de la teoría social a la luz del sesgo genérico. (Sabsay, 2009, p. 5)

En la misma línea, Teresa de Lauretis apunta que el sistema sexo/género, como construcción sociocultural «es un sistema de representación que confiere significado (identidad, valor, prestigio, posición en el sistema de parentesco, estatus en la jerarquía social, etc.) a los individuos de una sociedad dada» (de Lauretis, 2000, p. 39). Y nos plantea también un elemento que será clave para la práctica y teoría del Trabajo Social y es que si partimos de la aceptación del principio feminista de «lo personal es político», debemos aceptar la inexistencia de barreras de separación entre la esfera pública (el ámbito del trabajo remunerado) y la esfera privada (el ámbito doméstico, pero, también, el de los afectos, la familia, la sexualidad, etc.) y así «podemos pensar en diferentes tipos de relaciones sociales unidos entre sí: relaciones de trabajo, de clase, de raza y de sexo/género» (de Lauretis, 2000, p. 42).

Así pues, las teorías feministas pueden aportar un nuevo marco de análisis para la realidad social, las necesidades de las personas y la forma en que éstas dan respuesta a sus necesidades, pero, también, ayudarán al Trabajo Social a reflexionar sobre los roles y sobre las relaciones que se establecen entre las personas atendidas y su red familiar y social y, también, con las profesionales.

El Trabajo Social Feminista, según Dominelli (2002), parte del reconocimiento de la experiencia de las mujeres y de su posición en la sociedad, busca dar respuesta a sus necesidades específicas y generar relaciones igualitarias entre las personas atendidas y las profesionales. Las teorías feministas aportan al Trabajo Social, como ya habíamos comentado, un análisis que busca superar una visión androcéntrica, en la que el hombre es la medida de todo, y en la que la mujer es vista como la responsable de garantizar el bienestar de su familia, garantizar los cuidados, pero sin tener en cuenta sus propias necesidades.

El Trabajo Social Feminista puede aportar a la práctica un proceso de deconstrucción de los conceptos aprendidos, de las presunciones asentadas en nuestro conocimiento

⁴³ Traducción: «Cuidar es un trabajo duro. También es un trabajo socialmente necesario. Sin embargo, ha sido constantemente devaluado y dado por sentado. Algo que las mujeres hacen "naturalmente". Sin embargo, las mujeres se dedican constantemente a atender sus movimientos tortuosos, a menudo a expensas de atender sus propias necesidades a medida que dedican sus esfuerzos a garantizar que la vida de sus seres queridos sea un poco más fácil. Los trabajadores sociales conspiran con la aparente falta de esfuerzo de los esfuerzos de las mujeres y, por lo tanto, niegan el reconocimiento de cuánto esfuerzo ponen en la supervivencia básica.» (Callahan (2000) citada por Dominelli (2002, p. 2)).

práctico para dar paso a una revisión que permita una visión más igualitaria de las relaciones entre personas, tanto de las personas atendidas con su entorno social como de las relaciones entre persona atendida y profesional.

4. Aportaciones para la práctica

La práctica del Trabajo Social se ha ido nutriendo de técnicas y conceptos provenientes de distintas disciplinas y marcos teóricos; también las teorías feministas han hecho aportaciones que pueden tener relevancia a la hora de la práctica; Dominelli destaca: «interconnectedness, reciprocity, mutuality, ambiguity, power and citizenship⁴⁴» (Dominelli, 2002, p. 37).

La **interconexión** nos vincula con la interdependencia entre las personas, interdependencia que se construye sobre la reciprocidad y que tienen unas implicaciones directas en la generación de relaciones más igualitarias, tanto en la esfera privada como en la pública, tanto en la vida de las personas atendidas como en su relación con las profesionales del Trabajo Social. Dominelli (2002) señala que en el Trabajo Social de orientación tradicional esta reciprocidad no existe, se visualiza la relación persona atendida - profesional como una relación unidireccional.

La **ambivalencia** es la base para una mayor sensibilidad a las necesidades de los otros, se vincula con las situaciones en las que predomina la incertidumbre. Dominelli lo define de la siguiente manera:

Ambiguity underpins many struggles that aim to become more sensitive to the needs of others, particularly when women are uncertain about what to do, but desire to move away from previous patterns of interaction because their inadequacies have become so apparent. Social workers' attempts to address issues of oppression are replete with instances of ambiguity. Ambiguity is illustrated in women's roles as carers when women feel the double bind of being responsible for others and wanting to help, but also wishing to be free of the responsibility and focus on themselves. Feminist principles of solidarity assist in negotiating through the uncertainties of ambiguity to create an inclusive citizenship that celebrates difference. Citizenship in this framework is about obligations within reciprocal relationships. In it, ambiguity is not obviated, but provides the basis for reciprocity⁴⁵. (Dominelli, 2002, p. 38)

⁴⁴ Traducción: «interconexión, reciprocidad, mutualidad, ambivalencia las aportaciones del feminismo a la noción de sujeto y su influencia en el ts, poder y ciudadanía» (dominelli, 2002, p. 37).

⁴⁵ La ambigüedad sustenta muchas luchas que apuntan a volverse más sensibles a las necesidades de los demás, particularmente cuando las mujeres no están seguras sobre qué hacer, pero desean alejarse de patrones previos de interacción porque sus deficiencias se han vuelto muy evidentes. Los intentos de los trabajadores sociales de abordar los problemas de la opresión están repletos de casos de ambigüedad. La ambigüedad se ilustra en los roles de las mujeres como cuidadoras cuando las mujeres sienten el doble vínculo de ser responsables de los demás y querer ayudar, pero también desear liberarse de la responsabilidad y concentrarse en sí mismas. Los principios feministas de solidaridad ayudan a negociar a través de las incertidumbres de la ambigüedad para crear una ciudadanía inclusiva que celebre la diferencia. La ciudadanía en este marco se trata de obligaciones dentro de relaciones recíprocas. En él, la ambigüedad no se evita, pero proporciona la base para la reciprocidad. (Dominelli, 2002, p. 38)

Desde el Trabajo Social la ambivalencia es un elemento clave en tanto que, desde una visión feminista, se buscará un posicionamiento respetuoso ante las situaciones en las que las personas se encuentren en una disyuntiva de confrontación entre la responsabilidad y el deseo.

La **solidaridad** es otro de los conceptos feministas por excelencia, la creación de redes de apoyo ha sido una de las características del movimiento feminista que busca una ciudadanía más inclusiva, que reconozca las diversidades. Malcolm Payne (2014) destaca como aportaciones prácticas la ayuda mutua, el diálogo y la concienciación.

Finalmente, otro concepto, también surgido en el marco de las teorías feministas aunque vinculado también con el de concientización desarrollado por Freire (1968, citado por Calvès (2009)), es el de **empoderamiento** (*empowerment*); surgido especialmente en la práctica de los grupos para la toma de conciencia (*consciousness-raising*) que se promueven tanto desde la segunda ola del feminismo para fortalecer la posición de las mujeres ante la acción de la sociedad patriarcal, como en contextos de desarrollo internacional y comunitario (Calvès, 2009).

5. La interseccionalidad: aportaciones para el análisis de las desigualdades.

La interseccionalidad es un concepto que surge de las teorías feministas a finales de la década de 1980 y que queremos abordar de manera específica por su importancia en cuanto puede representar una gran aportación teórica y práctica para el Trabajo Social. Este concepto fue acuñado por Kimberle Crenshaw (1989) para referirse a los distintos ejes de discriminación que sufrían las mujeres negras (sexo, raza, origen...) en los diversos contextos en los que se desarrollaban (empleo, familia, etc.).

Leslie McCall (2005) define la interseccionalidad en el mismo sentido, la multiplicidad de dimensiones que confluyen en las relaciones sociales y en la formación de los sujetos: «the relationships among multiple dimensions and modalities of social relations and subject formations⁴⁶» (McCall, 2005, p. 1771). R. Lucas Platero hace una aproximación más visual cuando define el concepto de la siguiente manera: «La interseccionalidad nos evoca la imagen de un sujeto atravesado, una especie de cruce de caminos, que trata de reflejar un interés por ir más allá de una concepción estática, homogeneizante y cuasiétnica de los colectivos, para poder centrarse en la “discriminación múltiple”» (Platero, 2013, p. 86).

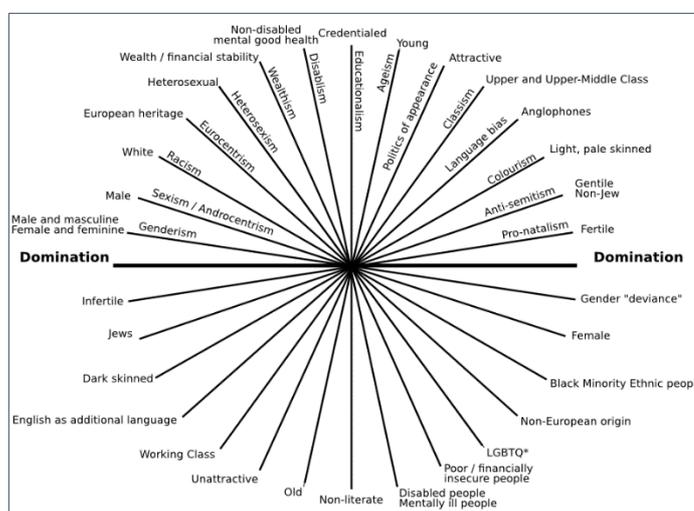
En un contexto como el que se da en la práctica del Trabajo Social donde se han identificado las situaciones objeto de intervención en función de algunas características de las personas, agrupándolos en colectivos (por ejemplo, personas con discapacidad, familias monoparentales, personas con drogadicciones, etc.) introducir una categoría de análisis como la interseccionalidad obliga a hacer frente a la complejidad de la realidad social y es clave para el desarrollo de la práctica y la teoría profesional en la medida que nos permitirá superar la generalización que conllevan las categorías simplificadoras y,

⁴⁶ Traducción: «las relaciones entre múltiples dimensiones y modalidades de relaciones sociales y formaciones del sujeto» (McCall, 2005, p. 1771)

tal como apunta García Roca (2007), que llevan al anonimato, a la uniformidad, a la generalización que deshumaniza a las personas.

Una aportación gráfica sobre el concepto de la interseccionalidad nos lo ofrece Kathryn P. Morgan (1996) que diseña una figura en la que sitúa en el centro a la persona, como «nexus or site of intersection in a larger set of personal, comunal, and institutional interrelations⁴⁷» (Morgan, 1996, p. 190). En esta figura, la dominación se representa mediante un eje horizontal; mientras que los privilegios se sitúan en la parte superior e implican «the power to dominate in systematic ways, which are simultaneously ideological and material, institutional and personal⁴⁸» (Ibíd., p. 190); por el contrario, la opresión, situada en la parte inferior, implica «the lived, systematic experience of being dominated by virtue of one's position on various particular axes⁴⁹» (Ibíd., p. 190).

Figura 1. Ejes de intersección de privilegio, dominación y opresión



Fuente. Morgan (1996, p. 192)

K.P. Morgan (1996) propone, en su imagen gráfica, como los ejes de dominación - opresión constituyen una línea continua que confluye, o puede confluir, en una única persona; así pues, define 14 ejes que reflejan situaciones diversas de las personas: estereotipos sexuales⁵⁰, sexismo, racismo, eurocentrismo, heterosexismo, capacitismo⁵¹, educacionalismo, edatismo, política de apariencia, clasismo, colorismo,

⁴⁷ Traducción. «el nexo o lugar de intersección en un amplio conjunto de interrelaciones personales, comunitarias e institucionales» (Morgan, 1996, p. 190).

⁴⁸ Traducción. «El poder de dominar de manera sistemática, que es simultáneamente ideológico u material, institucional y personal» (Ibíd., p. 190).

⁴⁹ Traducción: «La experiencia sistemática vivida de ser dominado en virtud de la posición de uno mismo en varios ejes particulares» (Ibíd., p. 190)

⁵⁰ Hemos traducido "genderism" por "estereotipos sexuales" dado que no existe equivalente a la palabra inglesa, por lo que nos hemos basado en el contenido.

⁵¹ Hemos adaptado la palabra inglesa "Capacitism" que hace referencia a las capacidades de las personas frente a la "discapacidad" en las personas.

antisemitismo y pro-natalismo. Y, para cada eje, dibuja los dos extremos; así, por ejemplo, para el eje sexismo podemos encontrar la categoría *hombre* en el extremo de dominación y *mujer* en el de opresión; en el eje racismo, encontramos *blanco* en el extremo de dominación y *persona de color* en el de opresión; o, en el eje del edatismo, *joven* se encuentra en el extremo de dominación, mientras que *viejo* lo hace en el de opresión. Esta formulación de los ejes de dominación-opresión serán un elemento relevante que abordaremos en el diseño de la propuesta, puesto que sistematizan factores de contexto que escapan de las actitudes y voluntades de las personas y, por tanto, deben ser tenidos en cuenta.

6. Conclusiones

En resumen, reconocemos la necesidad de contar con las teorías feministas para profundizar en el conocimiento de una realidad compleja que no puede ser explicada desde una única visión y, lógicamente, menos aún desde una visión que toma como vara de medir al hombre (blanco y de clase media, generalmente).

Las teorías feministas aportan al Trabajo Social un nuevo marco de análisis y, teniendo en cuenta que tanto la mayoría de las profesionales como de las personas atendidas son mujeres, no cabe menos que reconocer su conocimiento y sus necesidades. Incorporar conceptos como la interconexión que nos recuerdan la interdependencia de los seres humanos; la ambivalencia que nos enfrenta y nos ayuda ser sensible ante la incertidumbre que y las contradicciones humanas; la solidaridad que nos aporta modelos de redes de apoyo, técnicas como los grupos de ayuda mutua; y, finalmente, el empoderamiento, como un proceso de fortalecimiento para la toma de decisiones y la autodeterminación personal.

Por otra parte, la introducción de nuevas categorías de análisis, como la interseccionalidad, nos permitirán tener una visión más global de la complejidad huyendo de las simplificaciones generalistas que deshumanizan a las personas y, por tanto, nos deshumanizan como profesionales.

7. Bibliografía

- Aguilar, M. J. (2013). *Trabajo social. Concepto y metodología* (Kindle). Madrid: Consejo General de Trabajo Social - Ed. Paraninfo.
- Alcázar-Campos, A. (2014). Miradas feministas y/o de género al Trabajo Social, un análisis crítico. *Portularia*, 14(1), 27-34. <https://doi.org/10.5218/prts.2014.0003>
- Calvès, A.-E. (2009). «Empowerment»: généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement. *Revue Tiers Monde*, 200(4), 735. <https://doi.org/10.3917/rtm.200.0735>
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139-167. Recuperado de <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclfhhttp://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

- de Lauretis, T. (2000). *Diferencias. Etapas de un camino a través del feminismo*. Madrid: Horas y horas.
- Dominelli, L. (2002). *Feminist social work. Theory and practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dominelli, L., & MacLeod, E. (1989). *Trabajo social feminista*. Madrid: Editorial Cátedra, SA.
- FITS. (2014). Definición Global de Trabajo Social. Recuperado 11 de enero de 2016, de <http://ifsw.org/propuesta-de-definicion-global-del-trabajo-social/>
- García Roca, J. (2007). La revancha del sujeto. *Documentación social*, (145), 37-52.
- Hanisch, C. (2006). The personal is political. <https://doi.org/10.5840/soctheorpract1981714>
- hooks, bell. (1984). *Feminist Theory from margin to center*. Boston. MA: South end press.
- Krolokke, C., & Sorensen, A. S. (2006). Three Waves of Feminism: From Suffragettes to Grrls. En C. Korlokke & A. S. Sorensen (Eds.), *Gender Communication Theories & Analyses: From Silence to Performance* (pp. 1-24). Thousand Oaks: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781452233086.n1>
- McCall, L. (2005). The Complexity of Intersectionality. *Journal of Women in Culture and Society*, 30(3), 1771-1880.
- Miyares, A. (2012, abril 1). Seneca Falls. Recuperado 5 de marzo de 2021, de <http://www.lrmcidii.org/seneca-falls-la-primera-convencion-feminista/>
- Morgan, K. P. (1996). Describing the Emperor's New Clothes: Three Myths of Educational (In-)Equity. En A. Diller (Ed.), *The gender question in education* (pp. 189-203). Boulder, Colo: Westview Press.
- Payne, M. (2014). *Modern Social Work Theory* (4th ed.). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Platero, R. (Lucas). (2013). *La interseccionalidad en las políticas públicas sobre la ciudadanía íntima: los discursos y la agenda política española (1995-2012)*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Recuperado de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencPolSoc-Rplatero/Documento.pdf>
- Postigo, M. (2006). *Género e igualdad de oportunidades: la teoría feminista y sus implicaciones ético-políticas*. Tesis Doctoral. Universidad de Málaga.
- Sabsay, L. I. (2009). *El sujeto de la performatividad: narrativas, cuerpos y políticas en los límites del género*. Universitat de València. <https://doi.org/10.1038/132817a0>

Aportaciones del Trabajo Social a los Servicios Sociales: análisis comparativo de instrumentos para la sistematización del diagnóstico social

Núria Fustier⁵²

RESUMEN

Los Servicios Sociales se definen como multidisciplinarios porque es necesaria la suma de las distintas disciplinas implicadas en el sistema para, conjuntamente, desarrollar la intervención social. La multidisciplinariedad supone el reconocimiento de la diversidad de estas disciplinas y que cada una debe aportar su conocimiento específico, su análisis de la realidad para confluir en el diseño de acciones que puedan dar respuesta a las necesidades sociales

El Trabajo Social es una de estas disciplinas de los Servicios Sociales y tiene un amplio bagaje en la concepción teórica y práctica del diagnóstico social y estudiaremos algunas de sus aportaciones para la categorización diagnóstica.

Planteamos dos objetivos:

1. Conocer las características de instrumentos para la sistematización del diagnóstico social.
2. Analizar la capacidad de contribuir a definir diagnósticos para la intervención desde Servicios Sociales.

Se han analizado distintos instrumentos con orígenes diversos: Escala General de Categorías Diagnósticas (de Rosario Conde); PIE System (Asociación Nacional de Trabajadores Sociales – USA); Diagnóstico Social – Euskadi (basado en una propuesta de los colegios de Trabajo Social); Self – Sufficiency Matrix, se analizan tres versiones: Snohomish County – Washington USA, Ámsterdam (Países Bajos) y Generalitat de Catalunya; Outocome Star es un instrumento inglés desarrollado por una empresa social; finalmente, se analizarán tres instrumentos de administraciones públicas españolas en el ámbito de servicios sociales: SIUSS, Hesti@ y DS-Diba.

Del análisis se va a concluir con la identificación de las características clave de un instrumento para el diagnóstico social.

PALABRAS CLAVE: diagnóstico social; servicios sociales; interdisciplinariedad; categorización; trabajo social.

1. Introducción

La intervención social es un término bastante genérico que, según Teresa Zamanillo (2012, p. 105), «se refiere a toda la acción social que trata de transformar las condiciones existentes de las personas en situación de desventaja social o de exclusión». La complejidad de la realidad social requiere de la participación de diversas profesiones, Fernando Fantova lo resume afirmando: «Necesita del concurso de varias disciplinas y profesiones, y, fundamentalmente, del trabajo social, de la educación (y pedagogía social) y de la psicología de la intervención social» (Fantova, 2018, p. 81).

La definimos como una actividad formal, desarrollada por una o varias personas, con una profesión y una disciplina que les facilita la elección del marco filosófico, teórico,

⁵² Núria Fustier, consultora social. Universitat de Barcelona

metodológico y técnico que les permita hacer frente a las necesidades sociales de personas o grupos de personas. Entendemos las necesidades sociales como estados de carencia relacionados con el desarrollo personal y social, enmarcados en una sociedad y en un momento histórico (Maluquer et al., 2010).

En los Servicios Sociales, como política social sectorial de más reciente incorporación a los sistemas públicos de protección social en España, existen diversos debates abiertos, entre ellos sobre el objeto y el ámbito de actuación que influyen también en el proceso de sistematización de la información para la actuación práctica. En los servicios sociales confluyen herramientas de diagnóstico social genéricas o específicas (por ejemplo, para evaluar un determinado riesgo o para un sector de población) junto con categorías destinadas a la recopilación de datos con fines estadísticos.

Los Servicios Sociales son multidisciplinarios para cumplir sus objetivos; requieren distintas disciplinas para desarrollar la intervención social en distintos niveles (micro, meso y macro). Por tanto, implica reconocer la contribución específica de cada disciplina a la intervención social; contribución tanto en ámbitos de intervención como en formas de analizar la realidad. El Trabajo Social es una de las disciplinas del Sistema de Servicios Sociales y, en muchos de los modelos actuales, es la disciplina clave en la configuración de la atención primaria y, por tanto, en el acceso al Sistema.

El uso de instrumentos para elaborar diagnósticos sociales está vinculado, en muchas ocasiones, a las organizaciones donde se desempeña el Trabajo Social, especialmente a los sistemas públicos de Servicios Sociales; al mismo tiempo cada profesional aporta su conocimiento teórico y práctico.

En los últimos años hemos visto un aumento de la sistematización de la información y una cierta homogeneización de los instrumentos a partir, fundamentalmente, de la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC): la creación de sistemas de gestión de expedientes ha comportado la generación de categorías diagnósticas estandarizadas con la finalidad de dar tratamiento a la información recogida en la práctica profesional. A estas iniciativas cabe añadir el desarrollo de instrumentos centrados en aspectos concretos⁵³ para sistematizar información relacionada con las necesidades sociales y relacionales.

Partiendo de estos elementos, los objetivos de esta comunicación son:

- Conocer las características de instrumentos para la sistematización del diagnóstico social.
- Analizar la capacidad de contribuir a definir diagnósticos para la intervención desde Servicios Sociales.

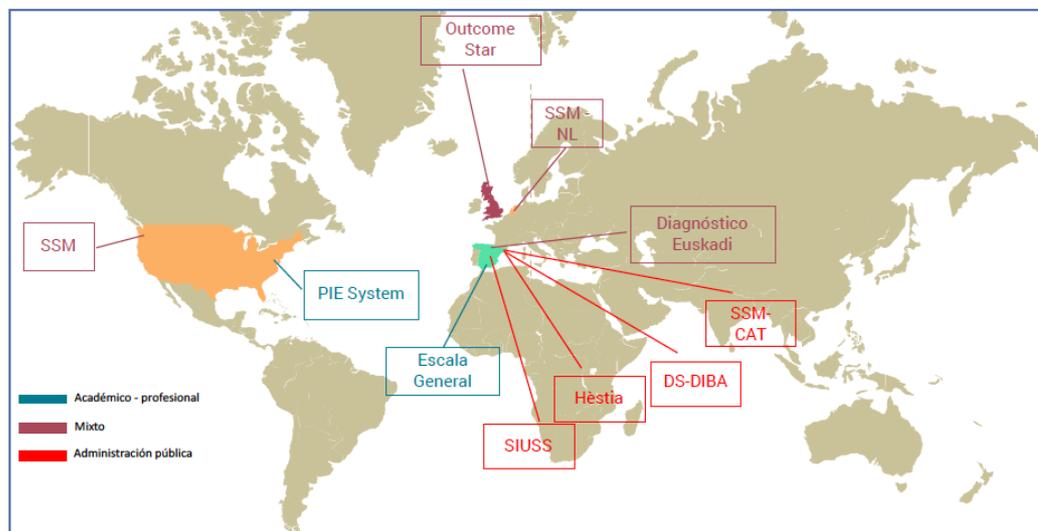
2. Los instrumentos: criterios para el análisis y la descripción

En este apartado vamos a presentar los instrumentos analizados, así como los criterios utilizados. Se han seleccionado 10 instrumentos con distintos orígenes y autorías. En la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se ve la distribución geográfica y se o

⁵³ Por señalar algunas podemos hablar de instrumentos sobre el funcionamiento familiar (Pérez et al., 1997); competencia parental (J. C. Martín et al., 2013); percepción de apoyo social (Cuéllar-Flores y Dresch, 2012; VVAA, 2015)) o riesgo social (Cabrera et al., 1999).

Se observa una importante representación de instrumentos con origen en España: Catalunya, Euskadi, Andalucía y general (España); el resto son instrumentos provenientes de países de tradición anglosajona.

Figura 2. Mapa de distribución de los instrumentos diagnósticos analizados



Fuente. Elaboración propia

Los criterios para la descripción y análisis son:

- Autoría. - Se han identificado tres tipos de autores: instituciones profesionales o académicas; equipos mixtos de profesionales e instituciones; y administraciones públicas.
- Tipo de información. - Características generales de los datos que se recogen. Se definen dos tipos: binarios (absolutos) y agregables, en forma de indicadores.
- Estructura básica. - Categorías y subcategorías, su denominación y estructuración en ámbitos.
- Desarrollo del instrumento. - Forma de funcionamiento, tipología de conceptos, lenguaje usado, precisión de las definiciones, incorporación de criterios de interseccionalidad.
- Capacidad para registrar los cambios en la situación. - Forma de recogida y medida, gradualidad de los indicadores, coherencia interna.
- Síntesis de la información. - Existencia de índice sintético u otra forma de construir el diagnóstico.
- Marco conceptual-teórico de base. - Modelo explícito o implícito.
- Posición de los actores. - Punto de vista que recoge el instrumento y papel de los actores principales.
- Soporte del instrumento. - Es un aspecto práctico, se identificará la base material para usar el instrumento.

Los instrumentos estudiados se presentarán por orden cronológico, con excepción de las tres variantes del Self-Sufficiency Matrix que, aun siguiendo el orden cronológico, se presentarán conjuntamente al final.

Tabla 2. Instrumentos diagnósticos por analizar y año de referencia

SIUSS
Person-in-environment (PIE) System
Escala General de Categorías (Conde, 1998)
Diagnóstico Social - Euskadi
Hestia
DS - DIBA
Outcome Star
Self-Sufficiency Matrix, versión Snohomish County (SSM-USA)
Self-Sufficiency Matrix, versión Países Bajos (SSM-D)
Matriz de autosuficiencia, versión Catalunya (SSM - C)

Fuente. Elaboración propia

3. Descripción y análisis de los instrumentos

Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS)

Instrumento dependiente del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030; se implementó en 1994 como evolución de la llamada Ficha Social que existía en soporte papel (Ramírez, 1990). Se ha desarrollado juntamente con Comunidades Autónomas mediante convenios de colaboración (Servicios Sociales e Igualdad, 2012) y está implementado en dieciséis⁵⁴ de ellas y en las dos ciudades autónomas. Aunque no se trata de un instrumento de diagnóstico stricto sensu, su uso generalizado y el hecho que contenga una clasificación diagnóstica, lo hacen un candidato para el análisis.

El modelo de gestión de datos que presenta SIUSS está orientado en la concepción de los Servicios Sociales como prescriptores de prestaciones, el conocido “binomio necesidad- recurso” de Las Heras y Cortajana (1979). El modelo no está explicitado, pero, en cambio, se puede deducir de la forma en que se describe y en los déficits que pretende cubrir según hemos señalado.

SIUSS recoge los datos de la intervención profesional en cinco elementos: «usuario/s, valoración/es, demanda/s, recurso/s idóneo/s y recurso/s aplicado/s» (García-Longoria y Esteban, 2016, p. 278). Los diagnósticos sociales se recogen en el elemento denominado “valoración/es” que se estructura en forma de árbol codificado en cuatro niveles: 1 - grupo de valoración; 2 - tipo de valoración; 3 - valoración y 4 - valoración específica.

⁵⁴ Canarias firmó el convenio durante el año 2020 para incorporarse al SIUSS, hasta entonces había un único municipio de la comunidad canaria que lo utilizaba.

Los cuatro Grupos de Valoración (Nivel 1) son:

- Necesidad relacionada con una adecuada información sobre el acceso a los recursos: se deriva del «desconocimiento de los derechos sociales que le corresponden a los/as ciudadanos/as y de los recursos disponibles para su efectividad» (Secretaría de Estado de Servicios Sociales, 2019, p. 260). Se refiere a todos los sistemas de protección.
- Necesidad relacionada con una adecuada convivencia personal – familiar: refleja las «circunstancias de necesidad que tengan como causa una carencia o deficiencia en las relaciones de convivencia personales y familiares». (Secretaría de Estado de Servicios Sociales, 2019, p. 265).
- Necesidad relacionada con una adecuada convivencia e integración social: valora situaciones en las que den «circunstancias personales o sociales que supongan para él una dificultad para lograr y/o mantener relaciones positivas con el entorno y que pudieran derivar en un enfrentamiento o rechazo social». (Secretaría de Estado de Servicios Sociales, 2019, p. 271).
- Carencia de medios propios para cubrir necesidades básicas: relacionado con la subsistencia. (Secretaría de Estado de Servicios Sociales, 2019, p. 276).

De acuerdo con los criterios establecidos para la descripción y análisis, SIUSS se caracteriza de la siguiente manera:

Tabla 3. Características principales del SIUSS

Criterios	Descripción
Autoría	Administración pública
Origen geográfico	España
Tipo de información	Datos binarios: categorías absolutas.
Estructura básica	4 grupos de <i>Valoración</i> , subdivididos en <i>Tipos de Valoración</i> (variable según el Grupo) y concretado en <i>Valoraciones</i> (variable según el Tipo).
Desarrollo del instrumento	Las <i>Valoraciones</i> que se estructuran en forma de árbol en Tipos y Grupos, son identificadores únicos. Orientado a déficits. Léxico absolutamente desactualizado, con valoraciones implícitas sobre elementos no problemáticos <i>per se</i> . No se incluyen definiciones en el manual y los términos son ambiguos.
Capacidad para registrar los cambios en la situación	Los cambios requieren un nuevo registro; no permite medida de variaciones en una misma categoría.
Síntesis de la información	Manual, sin índice o resultado sintético
Marco conceptual-teórico en el que se fundamenta	Modelo “necesidades – recursos” ⁵⁵
Posición de los actores en el registro	Profesional como actor principal, en rol experto. Específicamente orientado para trabajadores/as

⁵⁵ Este modelo no se encuentra propiamente entre los enfoques teóricos pero responde a una concepción extendida en la década de 1980 en España de la mano de Elvira Cortajanera y de Patrocinio de las Heras (1979).

Criterios	Descripción
	sociales.
Soporte en el que se presenta el instrumento	Plataforma informática

Fuente. Elaboración propia

Person-in-Environment (PIE) System

El modelo PIE (Person-in-environment) System lo desarrolló la National Association of Social Workers (NASW) de Estados Unidos de América. Existen dos versiones del manual, en 1994 y en 1998, aunque los trabajos son previos. Su origen proviene de la necesidad detectada por los profesionales de disponer de un lenguaje homogéneo y común. Karls y Wandrei (1992), autores del manual, relatan que el intento de los profesionales del Trabajo Social de utilizar una clasificación empieza con el uso clasificaciones propias del ámbito médico (*International Classification of Disease*⁵⁶, 1980) y, especialmente, con el DSM III/57 que incluye el Eje IV que sistematiza “estresores sociales” (Wandrei y Karls, 1992, p. 80).

El PIE System parte del concepto de “funcionamiento social” definido como «a client's ability to accomplish the activities necessary for daily living (for example, obtaining food, shelter, and transportation) and to fulfill major social roles as required by the client's subculture or community» (Karls y Wandrei, 1994, Cap. Introduction).

El PIE System plantea un modelo centrado en la persona y orientado al funcionamiento social. Contiene una clasificación y codificación que se estructura en cuatro factores:

Tabla 4. Estructura del PIE System

Factores	Descripción	Contenido
Factor I	Problemas en el funcionamiento social, tipo, gravedad, duración y habilidad para resolver/afrentar	Identificación de los problemas del cliente en función: rol social, tipo de problema, gravedad de la disrupción que causa, duración y la capacidad para hacerle frente
Factor II	Problemas del entorno, gravedad y duración	Identificación de las condiciones del entorno que afectan a los problemas del Factor I clasificados por sistemas (económico/necesidades básicas; educativo y formativo; judicial y legal; salud, seguridad y servicios sociales; asociación voluntaria; y apoyo afectivo), gravedad de la disrupción que causa y la duración.
Factor III	Problemas de salud mental	Describen el estado físico y mental de la

⁵⁶ Clasificación internacional de enfermedades (CIE): catálogo elaborado por la OMS que incluye un código para problemas psicosociales (Wandrei y Karls, 1992, p. 80)

⁵⁷ DSM III es *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* version III publicado en 1980 (Wandrei y Karls, 1992, p. 80).

Factores	Descripción	Contenido
Factor IV	Problemas de salud física	persona en la medida que afectan al funcionamiento social, no son el foco del trabajador social. Se registran según los ejes I y I del DSM. El Factor IV se puede tomar del Eje III del DSM

Fuente. Adaptación de Karls y Wandrei (1994, pp. 1-2)

De acuerdo con los criterios establecidos para la descripción y análisis, *Person-in-environment (PIE) System* se caracteriza de la siguiente manera:

Tabla 5. Características principales de Person - in- environment (PIE) System

Criterios	Descripción
Autoría	Profesional (National Association of Social Workers)
Origen geográfico	Estados Unidos de América
Tipo de información.	Descripción agregada de situación - problema
Estructura básica	Dos factores centrales más otros dos sobre salud (física y mental). El factor I se estructura sobre roles (4 agrupaciones) y problemas con los roles (9); el factor II se estructura sobre los sistemas del contexto (6 sistemas).
Desarrollo del instrumento	El sistema está diseñado para la definición precisa de las situaciones y la capacidad de la persona para afrontarlas. Las categorías están definidas de manera clara para poder utilizarlas sin dudas. Las categorías de gravedad, duración y capacidad de resolver/afrontar están estratificados. No permite clasificar dinámicas familiares. No incluye criterios vinculados a los ejes de desigualdad o discriminación (interseccionalidad)
Capacidad para registrar los cambios en la situación	Puede visualizarse mediante el cambio de codificación; se prevé codificación para situación sin problemas y por las categorías de gravedad y capacidad de resolución se puede observar la evolución del caso.
Síntesis de la información	Las categorías están codificadas, sistema manual (la codificación permitiría la automatización).
Marco conceptual-teórico en el que se fundamenta	Opción "ateórica" por voluntad de los autores para facilitar un amplio uso. Modelos implícitos: teorías del funcionamiento social, atención centrada en la persona y enfoque orientado a fortalezas.
Posición de los actores en el registro	Profesional activo y directivo. Orientado a profesionales del Trabajo Social, dado el origen del instrumento.
Soporte en el que se presenta el instrumento	Manual.

Fuente. Elaboración propia

Escala General de Categorías Diagnósticas de Conde (1998)

Rosario Conde (1998) describe una propuesta de categorías diagnósticas y una metodología para implementarlo. El punto de partida y modelo teórico es el Trabajo Social Experimental, definido como

[...] la rama científica del TS [Trabajo Social] que estudia la realización del ser humano como sujeto activo del bienestar social en su área particular de actividad y entorno habitual, y que tiene como campos de investigación específica las mencionadas SMS⁵⁸ y los cambios situaciones que, inducidos y orientados por el profesional, es necesario producir para superarlas. (Conde, 1998, p. 23).

Rosario Conde (1998) propone un modelo de diagnóstico en tres fases, - descriptiva, diagnóstica y prospectiva -, y para cada una de ellas elabora una escala de categorías distinta, aunque nos centraremos especialmente en la segunda: la *Escala General de Categorías Diagnósticas*.

El **análisis descriptivo** tiene como objetivo «hacer comprensible la fenomenología social que abordan los trabajadores sociales en su ejercicio profesional, en una primera etapa de valoración inicial» (Ibíd., p. 246). Para desarrollar esta fase tiene en cuenta dos elementos básicos que deben ser analizados: la realidad física y material y la realidad humana (Ibíd., p. 248).

Tabla 6. Síntesis de las categorías descriptivas según Rosario Conde

Elemento básico	Componentes
Realidad física y material	Marcos histórico físico-geográfico económico infraestructural cultural convivencial político - administrativo perceptivo - conductual
Realidad humana (basada en la funcionalidad social ⁵⁹)	Aspecto perceptual: grado de motivación y de claridad en la percepción de su situación. Aspecto conductual: capacidad y habilidad para autodirigirse en relación con la situación dada

Fuente. Elaboración propia a partir de Conde (1998)

Se incluye una metodología para la sistematización de la información de la tesis descriptiva: se diseña una ficha con una tabla de doble entrada en la que se clasifican las informaciones según 4 criterios: factores negativos, factores positivos, datos neutros y vacíos informativos. (Conde, 1998, p. 297).

⁵⁸ SMS: situaciones de malestar social.

⁵⁹ «el modo como una persona trabaja en la superación de las diversas SMS como sujeto activo real» (Conde, 1998, p. 253)

El **análisis diagnóstico** es la segunda fase y ahí se encuentra la propuesta de *Escala General de Categorías Diagnósticas*. El modelo incluye tres núcleos diagnósticos básicos: necesidad, dependencia y riesgo social. (Ibíd., p. 315):

- Núcleo diagnóstico de insatisfacción de necesidades (código: SI): variables relacionadas con la carencia o deficiencia de instrumentos y servicios necesarios para protegerse de adversidades del medio social habitual (Ibíd., p. 315-316).
- Núcleo diagnóstico de dependencia social (código: SD): variables de sujeción a un agente externo para encontrar salidas a estados críticos o conflictos puntuales (Ibíd., p. 316).
- Núcleo diagnóstico de riesgo social (código: SR): condiciones situacionales que producen inseguridades ante la posible manifestación de problemáticas (Ibíd., p. 316).

La autora ofrece orientaciones sobre los contenidos de cada una de las categorías y propone una metodología para sistematizar la información partiendo de la descripción (Primera fase), a la que añade, en tres columnas, cada uno de los núcleos diagnósticos, y cada elemento descrito es clasificado en las distintas categorías (en todas las que tienen relación).

El **análisis prospectivo** es la última fase y vincula el análisis del profesional con el plan de trabajo. Se fundamenta en lo que la autora denomina «fuerzas motoras del cambio situacional» (Conde, 1998, p. 356) y que define como aquellas que «pueden ser aumentadas y dirigidas hacia determinados objetivos de mejora situacional» (Ibíd., p. 356). En esta última fase, Rosario Conde (1998) propone una *Escala General de Categorías Prospectivas* que está formada por dos escalas: categorías de intervención promocional relacionadas con la actuación en relación con los cambios situacionales y categorías de intervención prestacional, relacionadas con el acceso a servicios o prestaciones.

De acuerdo con los criterios establecidos para la descripción y análisis, el instrumento *Escala General de Categorías* se caracteriza de la siguiente manera:

Tabla 7. Características principales de la Escala General de Categorías

Criterios	Descripción
Autoría	Académica (Rosario Conde - Universidad de Granada)
Origen geográfico	Andalucía (España)
Tipo de información.	Categorías absolutas
Estructura básica	3 núcleos diagnósticos y 17 categorías: 6 de insatisfacción de necesidades humanas (SI), 6 de dependencia social (SD) y 5 de riesgo social (SR)
Desarrollo del instrumento	Categorías generales, no incluye indicadores; incluye orientaciones para asignar categorías según la definición dada a cada una de ellas. Incluye metodología para llevar a cabo el diagnóstico social. Incluye déficits y potencialidades, especialmente en la fase prospectiva. Clasifica la actividad profesional en promocional (acompañamiento social) y prestacional (acceso a servicios)

Capacidad para registrar los cambios en la situación	No está previsto
Síntesis de la información	Las categorías codificadas, sistema manual.
Marco conceptual-teórico en el que se fundamenta	Trabajo Social Experimental. Persona en su entorno y funcionalidad social.
Posición de los actores en el registro	Profesional activo y directivo. Orientado a profesionales del Trabajo Social.
Soporte en el que se presenta el instrumento	Manual

Fuente. Elaboración propia

Diagnóstico social - Euskadi

Este instrumento se ha clasificado como mixto (profesional e institucional) porque, aunque la aprobación definitiva es del Gobierno Vasco (Euskadi, 2013a), el modelo conceptual y teórico fue desarrollado por profesionales de los Colegios de Trabajo Social de Euskadi a iniciativa propia (Ormaetxea et al., 2017, p. 905) y contiene una fundamentación teórica, publicada en dos ediciones (Ovejas y Gabantxo, 2006, 2009) desarrollada por trabajadoras sociales de las tres provincias vascas bajo la coordinación de Rosario Ovejas, trabajadora social y profesora de la Universidad del País Vasco.

El marco teórico incluye elementos de tres modelos del Trabajo Social: modelo de resolución de problemas, modelo centrado en la tarea y modelo sistémico (Ovejas y Gabantxo, 2006, p. 47).

Por otra parte, la estructuración de las dimensiones del diagnóstico social tiene su origen en un trabajo anterior, impulsado por los colegios profesionales de la Euskadi, liderado por Maite Martín (M. Martín et al., 1996), cuya revisión publicó y difundió en su web en 2003 (Ormaetxea et al., 2017, p. 905). El instrumento ha vivido, antes y después de su aprobación, un intenso proceso de trabajo de elaboración, prueba, validación y construcción teórica. Analizaremos el modelo del Decreto aprobado por el Gobierno Vasco que incorpora el conjunto completo de indicadores.

Este instrumento tiene las siguientes características:

- Se estructura en cinco ámbitos vitales: económico, laboral y residencial, convivencial, personal, salud y social. Estos se ordenan en 17 dimensiones que se desarrollan en indicadores, más una dimensión transversal que recoge la situación jurídico-administrativa de las personas en cada uno de los ámbitos (con excepción del social). En total contiene 172 indicadores.
- Cada indicador está desarrollado en opciones estandarizadas.
- Lleva aparejado un algoritmo que permite, a partir de los indicadores, obtener un índice sintético sobre una puntuación máxima ponderada (Ovejas y Gabantxo, 2006, p. 140)
- Incluye dos niveles de diagnóstico: inicial y en profundidad. (Euskadi, 2013, art. 3.4), mediante dos conjuntos de indicadores, 33 indicadores para el diagnóstico inicial y los 172 para el diagnóstico en profundidad.

De acuerdo con los criterios establecidos para la descripción y análisis, el instrumento *Diagnóstico Social - Euskadi* se caracteriza de la siguiente manera:

Tabla 8. Características principales del Diagnóstico Social - Euskadi

Crterios	Descripción
Autoría	Mixta - Se basa en el modelo de los Colegios Profesionales de Trabajo Social de Euskadi, desarrollado por un equipo mixto a iniciativa del Gobierno Vasco.
Origen geográfico	Euskadi (España)
Tipo de información.	Indicadores, datos agregados mediante un algoritmo, datos estructurados y estratificados.
Estructura básica	5 ámbitos vitales estructurados en 17 dimensiones más una dimensión transversal.
Desarrollo del instrumento	Valoración mediante un conjunto de 172 indicadores. Selección de 33 indicadores para diagnóstico inicial. Se incluyen descripciones de situaciones graduales: de más positiva a más negativa. Resultado gráfico mediante código semafórico. No se incluyen criterios de interseccionalidad en la asignación de niveles de riesgo. Ofrece un resultado sintético en tres niveles: inclusión, vulnerabilidad y privación
Capacidad para registrar los cambios en la situación	Los indicadores permiten identificar los cambios que modifican el resultado sintético final (código semafórico)
Síntesis de la información	Sistema automatizado.
Marco conceptual-teórico en el que se fundamenta	Fundamentado en elementos de tres modelos: resolución de problemas, centrado en la tarea y sistémico.
Posición de los actores en el registro	Profesional activo y directivo. Orientado a profesionales del Trabajo Social, responsables del diagnóstico social en los Servicios Sociales de Euskadi.
Soporte en el que se presenta el instrumento	Herramienta informática

Fuente. Elaboración propia

Hèstia, aplicación de la Administració Oberta de Catalunya

La informatización en los Servicios Sociales Básicos de Catalunya tiene una larga y amplia historia; el paso del papel a la informatización es paralelo al desarrollo del SIUSS, al que el Gobierno de la Generalitat de Catalunya no se sumó.

A lo largo de los años se han desarrollado distintos instrumentos para la gestión de expedientes sociales por parte de distintas instituciones hasta llegar a Hèstia, creado por el Consell Comarcal del Tarragonés que, en 2013, lo cedió al Consorci Administració Oberta de Catalunya⁶⁰ para su desarrollo e implementación en toda Catalunya.

⁶⁰ El Consorci Administració Oberta de Catalunya se crea mediante la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de medios electrónicos en el Sector Público de Catalunya y su misión es colaborar con las administraciones catalanes para promover la interoperabilidad de los sistemas de información e implementar la administración electrónica. (Consorci AOC, 2020)

Igual que SIUSS, no se trata de un sistema de clasificación diagnóstica *stricto sensu*, pero su implementación y la inclusión de categorías de “Problemáticas” (AOC, 2017, p. 42), que dan respuesta a la estructura de datos que solicita la Generalitat de Catalunya para elaborar las memorias anuales, le hacen candidato a ser incluido en el estudio. En relación con las Problemáticas, señalamos que el Manual no contiene sus definiciones, se encuentran en la propia aplicación en una ventana emergente.

El modelo de gestión de datos de Hèstia está orientado en la concepción de los Servicios Sociales como prescriptores de prestaciones, el conocido “binomio necesidad- recurso” de Las Heras y Cortajanera (1979). El modelo no está explicitado, pero se puede deducir de la forma en que se recogen los datos. Según el manual de uso (AOC, 2017) el patrón para la recogida de datos es: actividad del profesional/servicio (actuaciones); demanda de la persona usuaria; clasificación de la problemática; y asignación de recurso. La secuencia que el propio manual recoge para crear un expediente muestra el modelo de intervención subyacente: situación del expediente (acogida, seguimiento o tratamiento); grado de riesgo (sin valorar, vulnerable, riesgo y alto riesgo), sector (municipio al que pertenece) (AOC, 2017, p. 36). Observamos que incorpora la valoración del riesgo antes que la realización del diagnóstico y de completar el resto de recogida de información.

La estructuración de las problemáticas se realiza en nueve categorías: vivienda, económicas, laborales, salud y drogodependencias, discapacidades, aprendizaje, malos tratos familiares, carencias sociales y otros. En cada categoría se recogen las problemáticas como conceptos absolutos (binarios).

De acuerdo con los criterios establecidos para la descripción y análisis, el instrumento *Hèstia* se caracteriza de la siguiente manera:

Tabla 9. Características principales de Hèstia

Criterios	Descripción
Autoría	Administración pública
Origen geográfico	Catalunya
Tipo de información.	Datos binarios: categorías absolutas.
Estructura básica	9 categorías y un número variable de problemáticas por categoría.
Desarrollo del instrumento	El instrumento tiene un árbol simple: se escoge la categoría para acceder a la problemática. No permite registrar diversidad de situaciones entre los extremos (existe /no existe). Lenguaje poco preciso, muy genérico. En algunos casos las categorías se solapan dentro del mismo ámbito sin criterios para seleccionar la categoría más adecuada. En un mismo ámbito puede haber categorías con poca o ninguna relación con otras del mismo grupo.
Capacidad para registrar los cambios en la situación	Permite registrar dato de inicio y de final.
Síntesis de la información	Manual, no dispone de índice o resultado sintético
Marco conceptual-teórico en el que se fundamenta	Modelo “necesidades – recursos”: orientado a la distribución de recursos.

Criterios	Descripción
Posición de los actores en el registro	Profesional es el actor principal. Orientado al Sistema de Servicios Sociales, uso indistinto por profesionales del Trabajo Social y de la Educación Social.
Soporte en el que se presenta el instrumento	Plataforma informática

Fuente. Elaboración propia

DS-DIBA

La Diputació de Barcelona impulsó, desde 2012, la elaboración de una herramienta de diagnóstico para los Servicios Sociales de la provincia que permitiese «la estratificación de la población usuaria y la determinación de sus necesidades sociales» (Manzano et al., 2016) creando el instrumento denominado DS-DIBA.

Este instrumento cumple con las funciones siguientes:

- Identifica y estratifica grupos de riesgo en base a la gravedad sus situaciones sociales.
- Permite valorar las necesidades sociales, discriminar las situaciones a atender, la prioridad e intensidad de la atención social.
- Ofrece una atención personalizada, mejora el continuum asistencial, favorece la equidad y mejora la eficiencia del Sistema Catalán de Servicios Sociales en su nivel básico. (Manzano et al., 2016)

En el proceso de elaboración y justificación del desarrollo de esta herramienta encontramos un reconocimiento explícito a las aportaciones técnicas (no metodológicas ni teóricas) del Trabajo Social, pero a su vez le atribuye déficits, a destacar: la priorización de casos, el cribado de acceso a prestaciones y servicios, la estructuración del proceso de intervención social y del impacto de actuación en la ciudadanía (Manzano et al., 2016).

Los impulsores del instrumento asumen que la propuesta ha de dar respuesta a los equipos profesionales de servicios sociales y plantean que debe cubrir tres aspectos clave: objetividad en la gestión del caso; sistema de alerta ante cambios en el nivel de riesgo; y disponer de un diagnóstico compartido entre profesionales (Manzano et al., 2016).

El modelo de gestión de datos que presenta DS-DIBA está orientado en la concepción de los Servicios Sociales como prescriptores de prestaciones, el conocido “binomio necesidad- recurso” de Las Heras y Cortajana (1979). El modelo no está explicitado, pero, en cambio, se puede deducir de la forma en que se describe y en los déficits que pretende cubrir según hemos señalado.

El instrumento se estructura en «los tres ámbitos de necesidad social definidos en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Cataluña 2010-13 (Maluquer et al., 2010, p. 65 y ss.), - autonomía, relacional y material e instrumental-, y para cada uno de ellos definen lo que denominan “entornos”: vida diaria e instrumental, vivienda, económica, laboral, escolar, familiar y social (Manzano et al., 2019, p. 182).

Partiendo de estas categorías se describió un total de «31 situaciones sociales susceptibles de intervención por parte de los servicios sociales básicos» (ibídem., p. 182).

El instrumento se estructura en distintos elementos (Diputació de Barcelona, 2018, p. 2):

- **Problemática:** existencia de una discrepancia entre lo que es, estado actual, y lo que debería ser, estado deseado.
- **Gravedad:** intensidad de la problemática en base a las consecuencias o al daño que produce en la persona o familia. Se clasifican en tres niveles: baja, moderada o alta.
- **Frecuencia:** repetición reiterada y a intervalos de la problemática. Se gradúa en tres niveles: ocasional, frecuente o continua.
- **Factores de protección/contextualización:** relacionados con el caso y vinculados con el individuo, su posicionamiento y el contexto del entorno que podrían inhibir, reducir o atenuar la problemática.
- **Grado de riesgo:** situación de vulnerabilidad de la persona en función de circunstancias, elementos y/o causa que contribuyen, influyen o facilitan la fragilidad de la persona. Se gradúa en tres niveles: vulnerabilidad, riesgo o alto riesgo.

En relación con los *factores de contexto* (protección/ riesgo) se han identificado 43 factores de contexto; unos generales y otros vinculados a los tipos de necesidad.

El instrumento se presenta en un soporte informático individual estructurado en tres partes: ficha del caso, completar el diagnóstico y consultar el resumen (valoración) (Diputació de Barcelona, 2018, p. 4); además incorpora una pestaña de apoyo donde constan todas las definiciones.

De acuerdo con los criterios establecidos para la descripción y análisis, el instrumento DS-DIBA se caracteriza de la siguiente manera:

Tabla 10. Características principales de DS - DIBA

Criterios	Descripción
Autoría	Administración pública
Origen geográfico	Catalunya
Tipo de información.	Datos semi-complejos: categorías binarias con matices de gravedad y frecuencia.
Estructura básica	7 entornos, 31 situaciones sociales
Desarrollo del instrumento	Las situaciones sociales y los factores de gravedad y frecuencia están definidos, así como los factores de riesgo y de protección que influyen en la situación. No se incluyen indicadores para configurar las categorías. No se contemplan criterios vinculados con ejes de desigualdad - discriminación (interseccionalidad) para la valoración del riesgo. No diferencia aportaciones de las distintas disciplinas al diagnóstico.
Capacidad para registrar los cambios en la situación	Permite registrar cambio en un nuevo diagnóstico, el soporte actual no permite guardar distintos diagnósticos de la misma persona o unidad de convivencia; requiere uno nuevo.
Síntesis de la información	Automatizado, dispone de índice o resultado sintético

Marco conceptual-teórico en el que se fundamenta	Orientado a la distribución de recursos: modelo “necesidad – recursos”. Se orienta desde una perspectiva de sistema: priorización, estratificación, segmentación.
Posición de los actores en el registro	Profesional es el actor principal.
Soporte en el que se presenta el instrumento	Archivo Microsoft Excel con macros que automatizan procesos (en desarrollo integración en plataforma).

Fuente. Elaboración propia

Outcome Star™

Outcome Star™⁶¹ es un conjunto de instrumentos elaborados por la Triangle Consulting Social Enterprise para ser aplicados en diversas situaciones; cada situación tiene su propia estrella, formada por un determinado número de escalas que se orientan tanto al diagnóstico como al apoyo y a la medida del cambio en las necesidades de atención y apoyo (MacKeith, 2014, p. 189). Actualmente disponen 36 estrellas y están en distintas fases de desarrollo otras 5 (Triangle Consulting, 2020a); estos instrumentos se agrupan por temas. Se trata de un producto que se facilita con licencia de uso por lo que tiene un coste de utilización y dispone versiones en papel e informatizadas.

Los instrumentos del Outcomes Star se basan en tres principios: empoderamiento, colaboración e integración, que parten de entender que las soluciones a los problemas sociales se basan en aprovechar las habilidades y capacidades de agencia de las personas que viven los problemas (MacKeith, 2011, p. 100).

En cuanto al marco teórico, toma como referencia el modelo de atención centrada en la persona, el enfoque basado en las fortalezas y el de coproducción (Triangle Consulting, 2020a). Da una gran relevancia a la perspectiva de las personas y sus prioridades, el hecho que el lenguaje sea en primera persona; describiendo lo que las personas viven y sienten, es un buen ejemplo de este enfoque.

El funcionamiento se basa en *The Journey of Change*, que significa que la estrella no mide solo la gravedad de un problema, sino que las cinco fases y las escalas numeradas (de 1 a 10 o de 1 a 5) permiten medir la relación que una persona tiene con distintas áreas de su vida, cuál es su motivación, qué apoyos dispone y cómo realiza ese tránsito hacia una mejor situación de forma sostenida (Triangle Consulting, 2020b, p. 2). Las cinco grandes fases son:

- Estancado (*Stuck* (1 -2)). La persona no reconoce el problema o no está haciendo nada por afrontarla, aunque otras personas lo vean y le manifiesten su preocupación.
- Aceptando ayuda (*Accepting help* (3-4)). La persona empieza a aceptar apoyos externos, incluso antes de eso, desea tener apoyos.
- Probando (*Trying* (5-6)). La persona se siente segura, tiene lo que necesita y le gusta recibir apoyo.
- Encontrando lo que funciona (*Finding what works* (7-8)). La persona siente que se la escucha y que su entorno está aprendiendo sobre cómo le gustan las cosas.

⁶¹ Se incorpora el signo TM dado que se trata de una marca registrada (Trade Mark) pero solo se incorpora al inicio del apartado para facilitar la lectura.

- Autosuficiente (*Self-reliant* (9-10)). La persona consigue que las cosas funcionen sin ayuda externa.

Las características y funcionamiento del instrumento vinculado con el proceso de intervención social son las siguientes:

- El lenguaje descriptivo de cada uno de los estados y fases se realiza en primera persona, desde la posición de la persona que está viviendo la situación.
- Cada estrella está compuesta por un número variable de escalas que puede oscilar entre 7 y 10.
- La metodología es muy abierta y flexible, en línea con los principios apuntados con anterioridad; para ello el proceso parte de la narración, el profesional va haciendo preguntas sobre los distintos temas para que la persona relate como los vive, como se organiza, como los resuelve. A partir del diálogo se pasa a la segunda fase: identificar los indicadores que mejor se ajustan a la situación de la persona y registrarlos en la “Estrella”, un formato gráfico, que contiene las variaciones.

De acuerdo con los criterios establecidos para la descripción y análisis, el instrumento *Outcome Star* se caracteriza de la siguiente manera:

Tabla 11. Características principales de Outcome Star

Criterios	Descripción
Autoría	Mixta. Empresa social en coordinación y colaboración con entidades públicas y privadas que realizan atención directa
Origen geográfico	Reino Unido
Tipo de información.	Indicadores, graduación en 5 niveles, datos dinámicos.
Estructura básica	Cada “Estrella” tiene un número variable de escalas, según el grupo poblacional o la situación que se vaya a abordar, puede oscilar entre 7 y 10.
Desarrollo del instrumento	Todas las escalas se desarrollan en 5 estadios que se subdividen en dos. En cada estadio hay indicadores que orientan el posicionamiento de la persona. Dispone de representación gráfica para uso pedagógico durante la intervención social. Lenguaje en primera persona desde la perspectiva de la persona que vive la situación; incluye las emociones de la persona frente a la situación.
Capacidad para registrar los cambios en la situación	La graduación de los niveles permite identificar con facilidad el cambio. Representación gráfica de las valoraciones y los cambios.
Síntesis de la información	Semi-manual, no dispone de índice o resultado sintético
Marco conceptual-teórico en el que se fundamenta	Modelo centrado en la persona, orientado a fortalezas.
Posición de los actores en el registro	Centrado en la persona, todo el instrumento está pensado desde la perspectiva de la persona que vive la situación. La posición del profesional queda implícita.
Soporte en el que se presenta el instrumento	Manual e informático (ambos bajo licencia de Triangle)

Fuente. Elaboración propia

Self-Sufficiency Matrix, version Snohomish County (USA)

Este instrumento para el diagnóstico social tiene su origen en los Estados Unidos de América, y ha sido adaptado a otros contextos culturales y geográficos. Se basa en el desarrollo del Self-Sufficiency Standard creado para asesorar a las personas en términos económicos puesto que define la cantidad de dinero necesario para hacer frente a las necesidades básicas (incluyendo el pago de impuestos) sin subsidios públicos (Pierce et al., 2020).

Partiendo de esta base se plantearon que el concepto de auto-suficiencia debía incluir otros factores, junto con el económico, que representan aspectos menos cuantificables de la vida de las personas, tales como educación, estabilidad de la vivienda, habilidades vitales, etc. (Self-Sufficiency Taskforce, 2010, p. i). El Self-Sufficiency Taskforce del Condado de Snohomish, siguiendo la metodología de Pierce, define un instrumento flexible que sirva para la gestión del caso, para el autodiagnóstico, como herramienta de gestión de programas, de medida para organizaciones y de comunicación (Self-Sufficiency Taskforce, 2010, p. ii).

Definen la autosuficiencia como la capacidad de hacer frente a todas las necesidades propias, materiales y no materiales, activando los apoyos sociales necesarios; por otra parte, son pioneros en sumar al concepto de autosuficiencia el del funcionamiento social. Se trata, además, de un instrumento de aplicación generalista para la intervención social.

El instrumento se basa en un conjunto de 25 escalas de resultados sobre ámbitos clave para el desempeño y el funcionamiento social y cada escala de resultados incluye una dimensión y diversos *benchmarks* y se estructura en cinco niveles: satisfactorio, estable, seguro, vulnerable y en crisis. Los ámbitos clave son: acceso a servicios, resiliencia profesional/capacitación, cuidado de hijos e hijas, vestido, educación, estabilidad en el empleo, habilidades con la lengua inglesa, alimentos, capacidad funcional, vivienda, ingresos (Self-Sufficiency Standard), ingresos (ingresos medios del Área), Ingresos (Umbral federal de pobreza), legal, habilidades básicas (gestión del hogar), habilidades básicas (relaciones humanas), habilidades básicas (cuestiones financieras), habilidades básicas (establecer objetivos y recursos), salud mental, parentalidad, salud física, seguridad, abuso de sustancias, sistema de apoyo y transporte (Self-Sufficiency Taskforce, 2010, p. Instruction 2-4).

Self-Sufficiency Matrix es un instrumento flexible y para su uso se recomienda escoger, para cada programa individual, un número que oscile entre 3 y las 5 escalas que tengan relación directa con núcleo central del programa, según los resultados del diagnóstico (Self-Sufficiency Taskforce, 2010, p. Instruction 5).

De acuerdo con los criterios establecidos para la descripción y análisis, el instrumento *Self-Sufficiency Matrix, versión Snohomish County (USA)* se caracteriza de la siguiente manera:

Tabla 12. Características principales de Self-Sufficiency Matrix, versión USA

Crterios	Descripción
Autoría	Mixta: equipo profesional y organizaciones (públicas y privadas)
Origen geográfico	Estados Unidos de América
Tipo de información.	Indicadores, graduación en 5 niveles, datos dinámicos.
Estructura básica	25 ámbitos, incluye la vida cotidiana y la relación con el contexto social.
Desarrollo del instrumento	Cada ámbito se desarrolla en 5 niveles que se identifican mediante indicadores específicos. Alto grado de concreción en los indicadores a partir de referencias objetivas, gradualidad en todos ellos en base a un criterio único. Metodología flexible que permite a los y las profesionales seleccionar los ámbitos de valoración, según necesidades. No incluye criterios vinculados con los ejes de desigualdad / discriminación (interseccionalidad)
Capacidad para registrar los cambios en la situación	La graduación de los niveles permite identificar con facilidad el cambio.
Síntesis de la información	Semimanual, no dispone de índice o resultado sintético
Marco conceptual-teórico en el que se fundamenta.	Modelo orientado a resultados. Modelo implícito: orientado a fortalezas.
Posición de los actores en el registro	Flexible: puede usarse desde perspectiva profesional, pero, también, desde la perspectiva de la persona.
Soporte en el que se presenta el instrumento	Manual (existen versiones informatizadas).

Fuente. Elaboración propia

Self - Sufficiency Matrix, versión Área de Salud Pública de Ámsterdam (Países Bajos)

El Servicio de Salud Pública de Ámsterdam (GDD-Amsterdam, a partir de ahora), en colaboración con la ciudad de Rotterdam, hizo una adaptación del modelo americano en 2010 con una primera versión que fue utilizada por distintas entidades locales, instituciones y otras organizaciones y que actualizaron en 2013 (Lauriks et al., 2013).

Partieron de dos versiones americanas: de Utah y de Arizona (Fassaert et al., 2014, p. 584) y se adaptaron las 19 dimensiones originales a las 11 finales que se consideró que se adaptaban mejor a la realidad neerlandesa, aunque posteriormente se añadió un anexo para la atención a las familias (Lauriks et al., 2013).

El equipo neerlandés crea su propia definición de autosuficiencia: «Saber tener un nivel aceptable de desempeño en los dominios importantes de la vida cotidiana por uno mismo. Organizando el apoyo más adecuado, si es necesario, cuando se prevé una pérdida del nivel de desempeño o cuando ya está sucediendo, en caso de que no se haya podido prever o solucionar por uno mismo» (Lauriks et al., 2013, p. 5).

Las instrucciones de uso para este modelo muestran una orientación centrada en el presente: aconsejan descartar informaciones de más de 30 días de antigüedad y no incluir

predicciones. Conciben el nivel de autosuficiencia como un resultado que refleja un momento concreto (Lauriks et al., 2013, p. 6).

Por otra parte, su modelo relaciona los distintos niveles de autosuficiencia (crítico, no autosuficiente, poco autosuficiente, adecuado y completo) con el tipo de atención requerida (en el sentido de servicios) y de apoyo necesario (en el sentido de intervención profesional).

El modelo neerlandés consta de 11 dominios seleccionados por un grupo de expertos del ámbito de la salud pública y han sido pensados para ser aplicados a cualquier persona adulta que se encuentre en los Países Bajos (Ibíd., p. 9); además se añaden 4 dominios relacionados con la parentalidad. Se define como un instrumento de diagnóstico (*assessment*) y, por tanto, debe venir precedido de un proceso de recogida de información; en cuanto a su uso, se orienta a que se inicie la comparación de la situación con los indicadores partiendo de la situación de mayor autosuficiencia posible y que, en caso de duda entre dos opciones, se elija la de mayor nivel de autosuficiencia (Ibíd. p. 11).

De manera similar al modelo de Snohomish County (USA), definen el instrumento para un uso flexible: evaluar una única persona, evaluar distintas personas en el mismo momento, evaluar una persona en distintos momentos, evaluar distintas personas en diversos momentos, evaluar personas que pertenezcan a un determinado grupo, evaluar personas de un grupo en distintos momentos, evaluar distintos grupos en un único momento o en distintos momentos (Ibíd., p. 15 - 16).

El manual del instrumento incluye recomendaciones para el análisis y explicación de los resultados y especifica tres factores de ponderación: tener cobertura sanitaria (seguro de salud), dominio de la lengua neerlandesa y tener menores a cargo (Ibíd., p. 13).

Los dominios del Self -Sufficiency Matrix neerlandés (SSM-D, a partir de ahora) incluyen una definición general y una específica para cada uno de los términos que aparecen en la definición general de la dimensión (Ibíd., p. 17) que son: economía, actividades diarias, vivienda, relaciones de convivencia, salud mental, salud física, adicciones, actividades de la vida diaria, red social, participación comunitaria y judicial.

De acuerdo con los criterios establecidos para la descripción y análisis, el instrumento *Self-Sufficiency Matrix, versión Países Bajos (D)* puede describirse de la siguiente manera:

Tabla 13. Características principales de Self-Sufficiency Matrix, versión SSM-D

Crterios	Descripción
Autoría	Administración pública (equipo profesional de la propia administración)
Origen geográfico	Países Bajos
Tipo de información.	Indicadores, graduación en 5 niveles, datos dinámicos
Estructura básica	11 ámbitos (más 4 suplementarios para situaciones relacionadas con la Parentalidad)
Desarrollo del instrumento	Cada ámbito se desarrolla en 5 niveles que, a su vez se identifican mediante indicadores. Indicadores poco precisos; pueden inducir a confusión porque incluyen diversos criterios en el mismo bloque. Metodología que propone valorar todos los ámbitos. No incluye criterios vinculados con los ejes de desigualdad/discriminación (interseccionalidad)
Capacidad para registrar los cambios en la situación	La graduación de los niveles permite identificar con facilidad el cambio.
Síntesis de la información	Semi-manual, no dispone de índice o resultado sintético
Marco conceptual-teórico en el que se fundamenta.	Modelo orientado a resultados.
Posición de los actores en el registro	Flexible: puede usarse desde perspectiva profesional, pero, también, desde la perspectiva de la persona. El rol profesional tiene mayor protagonismo.
Soporte en el que se presenta el instrumento	Manual

Fuente. Elaboración propia

Matriz de Autosuficiencia, versión Catalunya (SSM-C)

En Catalunya se han realizado diversos proyectos para impulsar la atención social y sanitaria integrada; en 2014 se crea del Pla Interdepartamental de Atención e Interacción Social y Sanitaria (PIAISS) (Catalunya, 2014) y una de sus prioridades es identificar el grupo de población que presenta, o puede presentar, necesidades complejas en la atención, tanto social como sanitaria. En este sentido, se busca una herramienta que facilite la estratificación por nivel de complejidad en las necesidades sociales de forma similar a como se ha establecido en el ámbito sanitario. Y se lanza un proyecto de investigación con la participación de la Diputación de Barcelona, el PIAISS, el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat y el Ayuntamiento de Sabadell para revisar instrumentos que identifiquen necesidades complejas de atención social (Hilarión et al., 2016, p. 1); partiendo de los resultados, la Generalitat decide impulsar una adaptación del instrumento Self-Sufficiency Matrix de Países Bajos.

La matriz de autosuficiencia adaptada para Catalunya consta de trece dimensiones, a las que se suman cuatro para casos de adultos con menores a cargo, para su desarrollo se ha realizado una prueba piloto en áreas básicas de servicios sociales y de salud (DTASiF, 2019). Las

dimensiones del SSM-C son: economía, trabajo y formación, uso del tiempo, alojamiento, relaciones en la unidad de convivencia, salud mental, salud física, consumo de drogas, actividades básicas de la vida diaria (ABVD), actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD), relaciones sociales, participación en la comunidad y aspectos judiciales y de orden público (DTASiF, 2018).

Para su uso se orienta a iniciar el proceso siempre desde los indicadores del nivel “completamente autosuficiente” y, en caso de que no se ajusten a la realidad de la persona, se deberá ir reduciendo el nivel de uno en uno. Se adapta la denominación de los niveles, que se mantienen en 5: problemas graves para la autosuficiencia/situación insostenible, no autosuficiente, muy poco autosuficiente, bastante autosuficiente, completamente autosuficiente.

De acuerdo con los criterios establecidos para la descripción y análisis, el instrumento *Self-Sufficiency Matrix, versión Catalunya (C)* se caracteriza de la siguiente manera:

Tabla 14. Características principales de Self-Sufficiency Matrix, versión SSM-C

Criterios	Descripción
Autoría	Administración pública (equipo de entidad externa contratada y pruebas con personal de la administración)
Origen geográfico	Catalunya
Tipo de información.	Indicadores, graduación en 5 niveles, datos dinámicos.
Estructura básica	13 ámbitos (más 4 suplementarios para situaciones relacionadas con la Parentalidad)
Desarrollo del instrumento	Cada ámbito se desarrolla en 5 niveles que, a su vez, se identifican mediante indicadores. Indicadores poco precisos y que pueden inducir a confusión porque incluyen diversos criterios en el mismo bloque. Metodología propone valorar todos los ámbitos. No incluye criterios vinculados con los ejes de desigualdad/discriminación (interseccionalidad). No diferencia las aportaciones de las distintas disciplinas de los servicios sociales al diagnóstico.
Capacidad para registrar los cambios en la situación	La graduación de los niveles permite identificar con facilidad el cambio.
Síntesis de la información	Semi-manual, no dispone de índice o resultado sintético
Marco conceptual-teórico en el que se fundamenta	Modelo orientado a resultados
Posición de los actores en el registro	Flexible: puede usarse desde perspectiva profesional, pero, también, desde la perspectiva de la persona. Se prioriza la orientación profesional.
Soporte en el que se presenta el instrumento	Manual.

Fuente. Elaboración propia

Síntesis del análisis

Se presenta en forma de dos tablas, siguiendo los criterios con los que se han descrito y analizado los instrumentos a lo largo de la comunicación.

Ilustración 3. Tabla comparativa de instrumentos con origen en el Estado español

Criterios	SIUSS	Escala General (Conde Megias, 1998)	Diagnóstico Social - Euskadi	Hestia	DS-DIBA
Autoría	Administración pública	Académica (Universidad de Granada)	Mixta – Colegios Profesionales de Trabajo Social y Gobierno Vasco.	Administración pública	Administración pública
Origen geográfico	España	Andalucía (España)	Euskadi (España)	Cataluña	Cataluña
Tipo de información.	Categorías absolutas.	Categorías absolutas	Indicadores, datos agregados, estructurados y estratificados.	Categorías absolutas	Categorías absolutas matizadas por factores (gravidad y frecuencia)
Estructura básica	4 grupos de Valoración, subdivididos en Tipos de Valoración (variable según el Grupo) y concretado en Valoraciones (variable según el Tipo).	3 núcleos diagnósticos y 17 categorías: 6 para situación de insatisfacción (SI), 6 para situaciones de dependencia social (SD) y 5 para situaciones de riesgo social (SR).	5 ámbitos vitales estructurados en 17 dimensiones más una dimensión transversal.	9 categorías y un número variable de problemáticas por categoría.	7 entornos, 31 situaciones sociales.
Desarrollo del instrumento	Valoración de carácter binario, no incluye indicadores ni definiciones. Orientación a déficits. Léxico absolutamente desactualizado con valoraciones implícitas sobre elementos no problemáticos <i>per se</i>	Valoración de carácter binario, incluye indicadores, incluye orientaciones para la asignación según definición.	Valoración mediante un conjunto de 172 indicadores. Selección de 33 indicadores para diagnóstico inicial.	Valoración de carácter binario, no incluye indicadores. Lenguaje poco preciso, las categorías diagnósticas de un mismo ámbito pueden no tener relación entre ellas y pueden solaparse.	Definición de los distintos componentes. No diferencia las aportaciones de las distintas disciplinas del Sistema en el que se aplica.
Capacidad para registrar los cambios en la situación	No permite la medida de variaciones en la categoría.	No está previsto	El uso de indicadores permite medir los cambios. Sistema semafórico.	Permite registrar dato de inicio y de final.	No permite guardar evolución, requiere nuevo diagnóstico.
Síntesis de la información	Manual	Codificación, sistema manual.	Sistema automatizado.	Manual	Automatizad, índice o resultado sintético.
Marco conceptual-teórico en el que se fundamenta.	Modelo "necesidades – recursos".	Trabajo Social Experimental. Persona en su entorno y funcionalidad social.	Modelo de resolución de problemas, modelo centrado en la tarea y modelo sistémico.	Modelo "necesidades – recursos". Metodológicamente no respeta proceso intervención social	Perspectiva de sistema: priorización, estratificación, segmentación.
Posición de los actores en el registro	Profesional actor principal.	Profesional activo y directivo.	Profesional activo y directivo.	Profesional es el actor principal.	Profesional es el actor principal.
Soporte en el que se presenta el instrumento	Plataforma informática.	Manual.	Plataforma informática.	Plataforma informática.	MS Excel con macros para automatizar procesos.

Fuente. Fustier (2020, p. 481)

Ilustración 4. Tabla comparativa del análisis de los instrumentos SSM y otros de origen internacional

Criterios	SSM - C	PIE System	SSM-USA	SSM-D	Outcome Star™
Autoría	Administración pública	Profesional (NASW)	Mixta: administración y organizaciones diversas.	Administración pública	Mixta. Colaboración privado - público
Origen geográfico	Cataluña	Estados Unidos de América	Estados Unidos de América	Países Bajos	Reino Unido
Tipo de información.	Indicadores, graduación en 5 niveles.	Categorías absolutas matizadas por factores.	Indicadores, graduación en 5 niveles.	Indicadores, graduación en 5 niveles, datos dinámicos.	Indicadores, graduación en 5 niveles, datos dinámicos.
Estructura básica	13 ámbitos (más 4 suplementarios para situaciones relacionadas con la Parentalidad)	Dos factores centrales más otros dos sobre salud (física y mental). El factor I: rol social y factor II: sistemas del contexto	25 ámbitos	11 ámbitos (más 4 suplementarios para situaciones relacionadas con la Parentalidad)	Cada "Estrella" tiene un número variable de escalas, según el grupo poblacional o la situación
Desarrollo del instrumento	Cada ámbito se desarrolla en 5 niveles que, a su vez se identifican mediante indicadores, algunos son poco precisos e incluyen distintos criterios. Metodología propone valorar todos los ámbitos.	Definición precisa de las situaciones. Matiza mediante gravedad, duración y capacidad de resolver/afrentar están estratificados. No permite clasificar dinámicas familiares	Cada ámbito se desarrolla en 5 niveles que, a su vez se identifican mediante indicadores específicos. Metodología prevé seleccionar los ámbitos según situación. Reconoce diferencias entre personas: grado máximo no generalizable	Cada ámbito se desarrolla en 5 niveles que, a su vez se identifican mediante indicadores, algunos son poco precisos e incluyen distintos criterios. Metodología propone valorar todos los ámbitos.	Todas las escalas se desarrollan en 5 estadios que se subdividen en dos. Cada nivel tiene indicadores para orientar.
Capacidad para registrar los cambios en la situación	La graduación de los niveles permite identificar con facilidad el cambio.	Cambio de la codificación; prevé codificación para situación sin problemas	La graduación de los niveles permite identificar con facilidad el cambio.	La graduación de los niveles permite identificar con facilidad el cambio.	La graduación de los niveles permite identificar con facilidad el cambio. Representación gráfica de las valoraciones y cambios.
Síntesis de la información	Semi-manual, no dispone de índice o resultado sintético	Las categorías están codificadas en código único por factor, sistema manual	Semimanual, no dispone de índice o resultado sintético	Semimanual, no dispone de índice o resultado sintético	Semimanual, no dispone de índice o resultado sintético
Marco conceptual-teórico en el que se fundamenta.	Modelo orientado a resultados	Opción "atómica" por decisión explícita. Centrado en la persona.	Modelo orientado a resultados	Modelo orientado a resultados	Modelo centrado en la persona, orientado a fortalezas.
Posición de los actores en el registro	Flexible: pero profesional protagonista.	Profesional activo y directivo	Flexible: puede usarse desde perspectiva profesional y de la persona.	Flexible: pero profesional protagonista.	Persona atendida protagonista del instrumento
Soporte en el que se presenta el instrumento	Manual.	Manual	Manual (existen versiones informatizadas).	Manual.	Manual e informático (licencia de Triangle)

Fuente. Fustier (2020, p. 482)

4. Conclusiones

Del estudio y análisis de los instrumentos extraemos algunas conclusiones en relación a cómo debería ser un instrumento diagnóstico:

- Debe incluir metodología para su aplicación: un instrumento es una herramienta de apoyo y, por tanto, debe estar enmarcada en un proceso metodológico explícito que contemple todas las fases necesarias para elaborar el diagnóstico.
- El lenguaje del diagnóstico debe ser preciso, claro y riguroso; debe incluir definiciones comprensibles para personas no profesionales, especialmente para las personas atendidas, o, como mínimo, las definiciones han de ser fácilmente adaptables a un lenguaje común.
- La definición y descripción de los indicadores, así como su disposición en el instrumento, deben priorizar las fortalezas y habilidades de las personas: significa que deben incluirse las situaciones favorables y que deberíamos partir siempre de la mejor situación posible para ir buscando elementos de malestar.
- La gradación de los indicadores ha de permitir la medida de forma clara y concisa, atendiendo a criterios únicos que se desplieguen en distintos niveles, evitando introducir elementos que puedan ser contradictorios o que puedan presentarse de forma independiente.
- Una propuesta de instrumento para el diagnóstico social debe prever su utilización integrada en sistemas informáticos de gestión de expedientes sociales, lo que significa que la información debe estar estructurada y estandarizada.
- Los instrumentos diagnósticos y metodológicos forman parte del bagaje profesional, de la disciplina, y no de los sistemas que, en el caso que se configuren como interdisciplinarios o multidisciplinarios, deben recoger las diferentes aportaciones de cada una de las disciplinas, tal como sucede en otros sistemas (p. ej., sistema sanitario) y con otras disciplinas (p. ej., medicina, enfermería o psicología).

5. Referencias

- AOC. (2017). *Hèstia. Manual d'usuari* (pp. 1-105). Administració Oberta de Catalunya.
- Cabrera, D., Menéndez, A., Fernández, A., Acebal, V., García, J., Díaz, E., y Salamea, A. (1999). Riesgo social - Escala de Valoración sociofamiliar. En *Atencion Primaria* (Vol. 23, Número 7, pp. 434-440). Consejería de Salud.
- Conde, R. (1998). *Trabajo Social Experimental*. Tirant lo Blanch.
- Cuéllar-Flores, I., y Dresch, V. (2012). Validación del cuestionario de Apoyo Social Funcional Duke-UNK-11 en personas cuidadoras. *Revista Iberoamericana de Diagnóstico y Evaluación*, 1(34), 89-102. http://www.aidep.org/03_ridep/R34/ART 4.pdf
- Diputació de Barcelona. (2018). *DS-DIBA. Eina de valoració del risc als Serveis Socials Bàsics. Manual de l'usuari*.
- DTASiF. (2018). *SSM-C Matriu d'autosuficiència 2018*. Departament de Treball, Afers Socials i Família.
- (2019). *La matriu d'autosuficiència, una nova eina per detectar, prevenir i atendre situacions de necessitat social*. Departament de Treball, Afers Socials i Família.

- Euskadi. (2013a). Decreto 353/2013, de 28 de mayo, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del instrumento de diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales. *Boletín Oficial del País Vasco*, 127, 26 de junio, 1-52.
- (2013b). Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión social. *Boletín Oficial del País Vasco*, 149, 7 de agosto, 3530.
- Fantova, F. (2018). Construyendo la intervención social. *Papeles del Psicólogo*, 39(2), 81-88.
- Fassaert, T. J., Lauriks, S., van de Weerd, S., Theunissen, J., Kikkert, M., Dekker, J., Buster, M., y de Wit, M. A. (2014). Psychometric properties of the Dutch version of the self-sufficiency matrix (SSM-D). *Community Mental Health Journal*, 50(5), 583-590.
- Fustier, N. (2020). *El diagnóstico social: una propuesta metodológica desde el Trabajo Social*. Universitat de Barcelona.
- García-Longoria, M. P., y Esteban, R. M. (2016). *Análisi y Diagnóstico en Trabajo Social* (1.ª ed.). Tirant lo Blanch.
- Heras, P. de las, y Cortajanera, E. (1979). *Introducción al bienestar social* (1.ª ed.). Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales.
- Hilarión, P., Ballester, M., Domínguez, J. A., Delgado, X., Sarquella, E., De Andrés Pizarro, J., y Sunol, R. (2016). Screening for Social Care Complex Needs – Review of current experiences. *International Journal of Integrated Care*, 16(6), 1-8.
- Karls, J. M., y Wandrei, K. E. (1994). *PIE Manual. Person-in-Environment System. The PIE Classification System for Social Functioning Problems*. NASW Press.
- Lauriks, S., Buster, M. C., de Wit, M. A., Weerd, S. Van De, Tigchelaar, G., y Fassaert, T. J. (2013). *Self-Sufficiency-Matrix*.
- MacKeith, J. (2011). The development of the Outcomes Star: A participatory approach to assessment and outcome measurement. *Housing, Care and Support*, 14(3), 98-106.
- MacKeith, J. (2014). Assessing the reliability of the Outcomes Star in research and practice. *Housing, Care and Support*, 17(4), 188-197.
- Maluquer, E., Fustier, N., y Recio, M. (Eds.). (2010). *Pla Estratègic de Serveis Socials de Catalunya 2010 - 2013* (1.ª ed.). Generalitat de Catalunya.
- Manzano, M. Á., Pagés, É., y Solé, M. (2019). *Herramienta de valoración social (DS-DIBA) para los servicios sociales básicos en Catalunya. Anexo tablas completas*.
- (2016). Instrumento diagnóstico DS-DIBA. *16a Conferencia Internacional sobre Atención Integrada*, 1.
- Martín, J. C., Cabrera, E., León, J., y Rodrigo, M. J. (2013). La Escala de Competencia y resiliencia parental para madres y padres en contextos de riesgo psicosocial. *Anales de Psicología*.

- Martín, M., Miranda, M. F., y Vegas, A. (1996). *Manual de indicadores para el diagnóstico social - Diagnostilo sozialerako indikadoreen eskuliburua* (s/n).
- Ormaetxea, I., Brunet, M. Á., Arrieta, G., Olaso, R., y Ibaibarriaga, L. (2017). Modelo de diagnóstico social polivalente. En Consejo General del Trabajo Social (Ed.), *Comunidades sostenibles: dilemas y retos desde el trabajo social [XXII Congreso estatal y I Congreso Iberoamericano de Trabajo Social]* (pp. 903-913). Thompson Reuters.
- Ovejas, R., y Gabantxo, K. (2006). *Diagnóstico e Intervención social. Herramienta informática para el Trabajo Social* (M. Rejado (Ed.); 1.ª ed.). Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia.
- (2009). *Diagnóstico Social e Intervención. Herramienta informática para el Trabajo Social*. (M. Rejado y M. Santiago (Eds.)). Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia.
- Pérez, E., De la Cuesta, D., Louro, I., y Bayarre, H. (1997). Funcionamiento Familiar. Construcción y validación de un instrumento. *Ciencia Ergo sum*, 4(2), 144-149.
- Pierce, D. (PhD), Manzer, L., Umanskaya, A., y Kucklick, A. (2020). *Self-Sufficiency Standard*. Center for Women's Welfare - University of Washington. <http://www.selfsufficiencystandard.org/>
- Ramírez, J. M. (1990). La ficha social: un soporte documental básico para los trabajadores sociales. *Revista Servicios Sociales y Política Social*, 20, 110-123.
- Secretaría de Estado de Servicios Sociales. (2019). *Manual de SIUSS. Nivel UTS. SIUSS V5* (Manual).
- Self-Sufficiency Taskforce. (2010). *Self-sufficiency matrix: an assessment and measurement tool*. <http://www.selfsufficiencystandard.org/sites/default/files/selfsuff/docs/SelfSufficiencyMatrix2010.pdf>
- Servicios Sociales e Igualdad, S. (2012). *Memoria del Sistema de Información de Usuarios/as de Servicios Sociales (S.I.U.S.S.)*. Año 2012.
- Triangle Consulting. (2020a). *Triangle*. <https://www.outcomesstar.org.uk>
- (2020b). *What is the Outcomes Star TM? Introducing our evidence-based tools for supporting and measuring change*.
- VVAA. (2015). *Cuestionario DUKE-UNC*. Consejería de Salud.
- Wandrei, K. E., y Karls, J. M. (1992). PIE: A New Language for Social Work. *Social Work*, 37(1), 80-85.
- Zamanillo, T. (2012). La intervención social. *Servicios Sociales y Política Social*, 100, 103-112.
- (2018). *Epistemología del Trabajo Social. De la evidencia empírica a la exigencia teórica*. Ediciones Complutense.



Análisis bibliométrico de la investigación sobre Servicios Sociales en la Web Of Science.

Fernando Relinque-Medina, Manuela A. Fernández-Borrero, Octavio Vázquez-Aguado y Rocío Muñoz-Moreno⁶²

RESUMEN

Ese trabajo presenta los resultados principales del proyecto de investigación “Estrategias de innovación e investigación en Servicios Sociales” financiado por la Dirección General de Servicios Sociales de Andalucía, con la finalidad de conocer la realidad de la investigación en Servicios Sociales tanto a nivel regional como nacional e internacional, y con ello, profundizar sobre las líneas de investigación relacionadas con los Servicios Sociales que se desarrollan en Andalucía. Además, este estudio permite identificar qué nuevas líneas de investigación e innovación se están originando en el territorio nacional y en otras realidades internacionales que puedan aplicarse en la comunidad andaluza.

Se muestran los resultados relativos al estudio exhaustivo de la Web Of Science (WOS) de artículos relacionados con Servicios Sociales en sentido amplio, incorporando áreas de infancia, juventud, mayores, adicciones, género, renta, exclusión social, etc. Las variables consideradas para la realización del estudio son el título, la afiliación de los/as autores del artículo, palabras clave, tipología, perfil e impacto de las de revistas donde se han publicado los artículos citas recibidas y redes de citas. Una vez confeccionada la base de datos, se ha realizado un análisis descriptivo utilizando el software informático SPSS v20, así como, un estudio de las redes de citas de los artículos que se ha llevado a cabo con el programa SciMAT. Estos resultados muestran los datos relativos a una selección de más de 2.200 artículos científicos que definen la realidad regional, nacional e internacional de los procesos estudiados en el ámbito de los Servicios Sociales.

Palabras clave: Servicios Sociales, Andalucía, investigación, bibliometría, Web of Science

1. Introducción

Este trabajo muestra de manera resumida el estudio realizado sobre la investigación que en Andalucía se desarrolla en torno a los Servicios Sociales. Responde a un encargo efectuado por la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía. De manera más detallada, este estudio se encuadra en el marco general del desarrollo de la “Estrategia de investigación e innovación de Servicios Sociales de Andalucía” / Plan de investigación e innovación en servicios sociales de Andalucía contemplado en la Ley de Servicios Sociales de esta comunidad autónoma.

Este Ley, 9/2016, de 27 de diciembre, reconoce e impulsa la labor de investigación e innovación en el ámbito del Sistema Público de Servicios Sociales. Concretamente en los siguientes artículos se recoge:

⁶² Fernando Relinque Medina (Univ. Pablo de Olavide); Rocío Muñoz Moreno (Universidad de Huelva); Manuela Fernández Borrero (Universidad de Huelva) y Octavio Vázquez Aguado (Universidad de Huelva)

- Artículo 64 establece la competencia de la Administración Pública en la promoción y desarrollo de la investigación científica como instrumento para la mejora continua de la calidad de los servicios sociales, la generación de estrategias y buenas prácticas en respuesta a las necesidades y expectativas de la ciudadanía y su contribución al desarrollo económico y social en Andalucía.
- Artículo 65 establece que las Administraciones Públicas de Andalucía serán responsables de elaborar y desarrollar políticas públicas eficaces para promover el fortalecimiento de la capacidad de innovación y el desarrollo de actitudes innovadoras en los agentes del sector social.

Es relevante estudiar la investigación e innovación en Servicios Sociales en Andalucía desde una aproximación científica del mapa de producción científica existente en materia de investigación e innovación de Servicios Sociales en Andalucía. Este acercamiento contempla tanto conocer el lugar que ocupa esta investigación tanto en el marco internacional como en el nacional, así como estudiar cuáles son las características, los rasgos, las tendencias... que esta investigación presenta al objeto de ser conocida per se en el ámbito regional.

Por este motivo, el objetivo del presente trabajo es ofrecer una panorámica amplia acerca de la situación que ocupa la temática de Servicios Sociales en el ámbito científico en la actualidad. Y, para ello, se ha realizado una revisión de este tópico de investigación a partir de la producción contenida en la Web of Science (en adelante, WoS), principal base de datos internacional, aunque no la única, que registra toda la producción científica en prácticamente todos los ámbitos del conocimiento en la actualidad.

La bibliometría, como ciencia evaluadora de las ciencias, toma como base las publicaciones científicas para la evaluación de la actividad científica en diferentes disciplinas o ámbitos del conocimiento. Van Rann (2004) habla de una diferenciación entre bibliometría de rendimiento o bibliometría basada en estudios del contenido. Cuando se hace alusión al rendimiento se están analizando indicadores cuantitativos, como el número de publicaciones, y/o en indicadores de impacto a partir del análisis de citas. En cambio, estudios bibliométricos de contenido basados en co-ocurrencias de términos permiten descubrir la estructura conceptual subyacente de una disciplina científica e incluso analizar su evolución conceptual (Cobo, López-Herrera, Herrera-Viedma y Herrera, 2011).

Este tipo de estudios, en términos de Tomás-Górriz y Tomás-Casterá (2018, p.147), forman parte de los “estudios sociales de la ciencia” y también permiten complementar de manera eficaz las opiniones y los juicios emitidos por los expertos de cada área, así como proporciona herramientas útiles y

Objetivos en los procesos de evaluación de los resultados de la actividad científica o de ámbitos y disciplinas.

Estos mismos autores reconocen que la posibilidad de conocer cuáles son los resultados obtenidos con los indicadores bibliométricos permite para poder mejorar las políticas futuras y en consecuencia, la calidad de la investigación. Además, podemos añadir que no solo mejoraría la calidad investigadora con la determinación y desarrollo de diferentes líneas estratégicas o acciones emanadas de los resultados del análisis bibliométrico, sino que propiciaría transferencia de esos resultados. Esta transferencia se refleja en que, desde la identificación de fortalezas, temáticas emergentes, términos

y áreas deficitarias, entre otros elementos, es viable poder establecer políticas estratégicas y desarrollar acciones orientadas a la mejora. En este sentido, este estudio se encuadra en el desarrollo de la estrategia Andaluza de investigación e innovación en Servicios Sociales, trasladando esta repercusión del estudio bibliométrico a la toma de decisiones políticas y de acción.

Es en esta línea donde surgen voces críticas asociadas a la relevancia del conocimiento bibliométrico y evaluador de la ciencia, aludiendo a la responsabilidad de estar vinculado con elementos de impacto social. Robinson-García, Repiso y Torres-Salinas (2018), indican que las aproximaciones que busquen identificar investigadores socialmente comprometidos con su contexto y su habilidad para interactuar con otros agentes sociales serán esenciales en el avance social y científico. Por lo tanto, la transferencia de alguna de las formas que las Universidades y sus investigadores/as desarrollan (Arias, y Aristizába, 2011), así como la propia vinculación ciencia-comunidad está cada vez más presente porque es realmente más necesaria.

En el campo de los Servicios Sociales, esta transferencia debe ser impulsada y ampliada con vistas a la mejora de los propios procesos de investigación de, para y desde estos Servicios, así como el desarrollo de la innovación en los mismos. Se trata de ir avanzando desde la lógica tradicional de investigación aplicada a estrategias de transferencia y de producción con mayor complejidad y profundidad.

El abordaje de este estudio se ha realizado contemplando los ámbitos territoriales de mayor a menor nivel. De este modo, en primer lugar, se procede a la contextualización de la investigación e innovación en materia de Servicios Sociales en Andalucía en el marco internacional y nacional, identificando sus características principales. Para ello, se ha realizado una revisión de este tópico de investigación a partir de la producción contenida en la Web of Science (en adelante, WoS), principal base de datos internacional de producción científica. De igual modo se ha ido reduciendo el ámbito territorial en el estudio a nivel de Andalucía, sobre Servicios Sociales, sus intervenciones y ámbitos de actuación. Todo el proceso y resultados queda recogido de manera más exhaustiva en la metodología explicada en este texto.

Con todo ello, este estudio da respuesta a los objetivos siguientes:

Objetivos del estudio

Conocer la realidad de la investigación en Servicios Sociales tanto a nivel regional como nacional e internacional, con el fin de profundizar sobre las líneas de investigación relacionadas con los Servicios Sociales que se desarrollan en Andalucía.

En cuanto a los objetivos específicos se plantean:

- Conocer la evolución y características principales de la producción en artículos sobre Servicios Sociales en la WOS.
- Conocer redes de temáticas de investigación y autorías de la producción de Servicios Sociales, principalmente en Andalucía.
- Identificar y caracterizar líneas de investigación e innovación de Servicios Sociales en Andalucía actuales y emergentes.

2. Metodología

La metodología ha sido bastante similar en los tres niveles territoriales contemplados en el estudio de la producción científico sobre investigación e innovación en Servicios Sociales en Andalucía, aunque con ciertos matices que se explican a continuación. De manera global el estudio se basa en la exploración de artículos científicos sobre esta cuestión indexado en la WOS entre los años 2010 y 2019. Esta aproximación se ha realizado a nivel internacional y nacional para una contextualización gruesa de la realidad.

Los parámetros iniciales de búsqueda fueron producciones científicas (artículos) que contuvieran el término social service tanto en el título, en el resumen y en las palabras clave (TS= "Social servic*"), lo que proporcionó un total de 16.301 artículos. Con posterioridad, se limitó la búsqueda al rango de años 2010-2019, y se redujo a un total de 7.245 artículos, que son los que han sido objeto de estudio. Con este volumen de trabajos, se realizó la aproximación tanto a nivel internacional, nacional como andaluz.

Las variables analizadas son la categoría de la WoS donde se adscriben los trabajos publicados, reflejando con ello el ámbito de conocimiento en el que se genera la producción científica, las principales instituciones académicas y de investigación que generan los trabajos, países a los que pertenecen y el tipo de documento del trabajo, así como la revista donde ha sido publicado y el idioma empleado.

Posteriormente, y también usando como fuente de información la WoS, se analiza esta temática solo para el ámbito territorial de Andalucía, pero incorporando un conjunto de términos más concretos que definen áreas de intervención de los mismos (términos sugeridos por los responsables técnicos de la Dirección General de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía), como son: pobreza, familia, exclusión social, inclusión social, intervención social, soledad, infancia, apoyo social, dependencia, autonomía personal, acompañamiento, intervención comunitaria, innovación, voluntariado social y servicio de ayuda a domicilio.

En este caso, el informe muestra, en primer lugar, un análisis descriptivo de los resultados obtenidos en los diferentes ámbitos territoriales y, en segundo lugar, un análisis, mediante el uso de softwares de mapeo científico, de las palabras clave las instituciones a las que las mismas pertenecen solo para el contexto andaluz.

A modo de resumen la siguiente tabla (tabla 1) recoge los elementos metodológicos más relevantes del presente trabajo, considerando que el trabajo de campo fue realizado entre 17 de octubre de 2019 y el 10 de marzo de 2020 (justo antes de la declaración de estado de alarma en España asociado a la COVID-19).

Tabla 1. Resultados. Los resultados se muestran según ámbitos territoriales para facilitar su abordaje y comprensión.

Objeto	Tipo Análisis	Software	Tratamiento Datos
WoS: Servicios Sociales, 7.245 artículos. 2010-2019	Cuantitativo	WoS Excel	Análisis Global Internacional Nacional Autónomo (26 art.) Criterio: social servic*
WoS: 1.284 artículos. 2010-2019	Cuantitativo	Excel SPSS Open Refine	16 criterios (ServiciosSociales, pobreza, familia, exclusión social, inclusión social, intervención social, soledad, infancia, apoyo social, dependencia, autonomía personal, acompañamiento, intervención comunitaria, innovación, voluntariado social y servicio de ayuda a domicilio. Andalucía y provincias (combinaciones múltiples)
WoS: 1.284 artículos. 2010-2019	Bibliométrico	SCIMAT VosViewer	Palabras claves Autores Entidades

Fuente: Elaboración propia.

3. Análisis bibliométrico global: internacional, nacional y autonómico

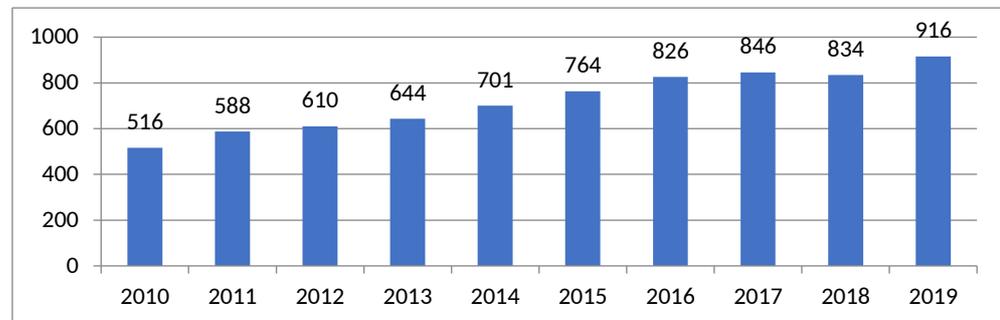
En el marco territorial internacional, el análisis se ha hecho a partir de 7.245 artículos. En cuanto a categorías de la WOS con diferencia Trabajo Social destaca sobre el resto (19%). El resto de publicaciones se distribuyen entre: Salud pública medioambiental y ocupacional (12,31%); Servicios de ciencias de la salud (5,41%); Servicios de política de salud (5,38%); Psiquiatría (5,05%); Administración pública (4,09%); Ciencias sociales interdisciplinarias (4,04%); Estudios de familia (3,92%); Gerontología (3,89%) e Investigación en educación (3,88%).

La variable relacionada con las instituciones u organismos que elaboran estos artículos, destaca la Universidad de Toronto (133 artículos), seguida de la Universidad Mc Master (77), ambas de Canadá. También destaca la Universidad de Columbia con 72 publicaciones, seguida de la Universidad de Washington (68) y la Universidad British Columbia (65). En cuanto a las revistas donde se localizan los artículos identificados, cabe señalar la revista Journal of Social Service Research, de la editorial Taylor & Francis, de Reino Unido, con 105 artículos o la British Journal of Social Work, de la editorial Oxford University Press, con 99 artículos publicados sobre la temática de Servicios Sociales. En la lista de revistas se ubica la española Cuadernos de Trabajo Social con 52 artículos.

Si se concreta el análisis en los países, los resultados muestran una predominancia de (2.603), ejerciendo una clara posición de liderazgo con respecto al resto de países. Canadá ocuparía una segunda posición, con 719 artículos, seguida de Inglaterra (660) y España (479).

Los datos obtenidos nos ponen de manifiesto una creciente evolución anual del número de publicaciones, llegando prácticamente a duplicar en 2019 (916) el número de publicaciones de 2010 (516) como muestra la figura 1.

Figura 1. Evolución de publicaciones por año (2010-2019).



Fuente: Elaboración propia a partir de WoS

Descendiendo al contexto nacional, los artículos indexados en WOS con los criterios establecidos de búsqueda arrojaron un total de 479 publicaciones en la década comprendida entre 2010-2019. La mayor parte se encuentran dentro de la categoría Trabajo Social (98) seguida, aunque a bastante distancia, de la categoría Salud pública ambiental y ocupacional (39), Investigación en educación (36), Económicas (30), Servicios de ciencias de la salud (27), Ciencias sociales interdisciplinarias (27), Psicología Multidisciplinaria (26) y Sociología (27) principalmente.

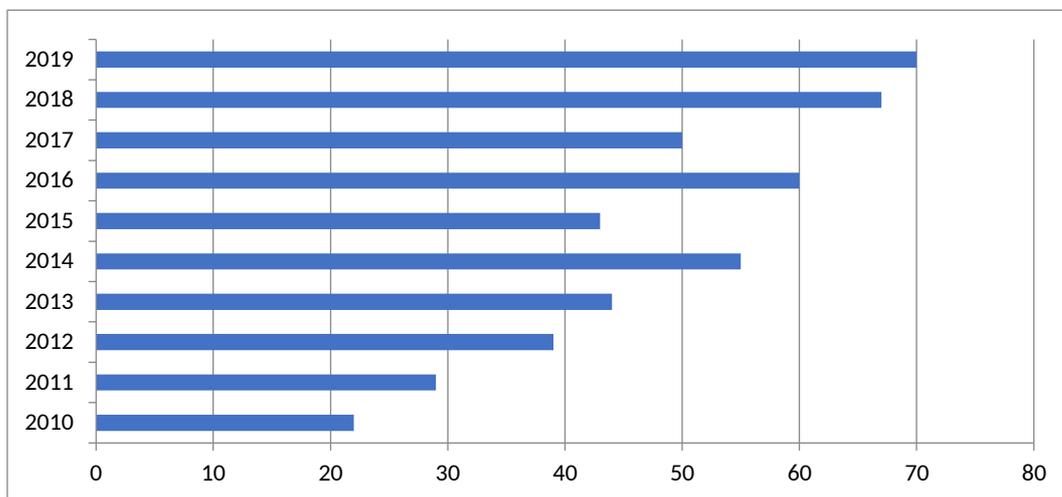
Las publicaciones se desarrollan amparadas por instituciones como son: Universidad de Barcelona, con 25 publicaciones, seguida de la Universidad de Valencia (23), la Universidad de Zaragoza (20) la Universidad de Sevilla (19) y la Universidad de Huelva (18). Además, el sustento financiero de muchas se produce desde organismos que financian en mayor medida la producción académica en esta materia destacando el Ministerio Economía y Transformación Digital (MINECO), con 12 publicaciones. El siguiente organismo que destaca es el Instituto de Salud Carlos III (8 publicaciones), la Unión Europea (7) y el Ministerio de Ciencia e Innovación, con 5 publicaciones.

En atención a las revistas que concentran un mayor número de aportaciones en esta temática, destaca la revista Cuadernos de Trabajo Social, ocupando una posición privilegiada con respecto al resto en atención al número de artículos que se publican sobre Servicios Sociales (45). Esta revista es el principal medio de publicación en español en el ámbito académico del Trabajo Social y de los Servicios Sociales. Hay otro conjunto de revistas tanto nacionales como internacionales donde se publican artículos. Esto hace que la mayor parte se publiquen en español (245), aunque hay cantidad muy similar de artículos publicados en inglés (226). Este dato puede ser relevante a la hora de transferir los resultados del ámbito académico al profesional.

La evolución anual también refleja un incremento de publicaciones con el paso de los años, como ocurría en el análisis internacional, señalando un avance y mayor interés en esta temática (Figura 2). Este interés ha ido aumentando gradualmente hasta triplicar en 2019 el número de artículos que inicialmente se localizan para 2010. No obstante, se

observa una ligera disminución con respecto a años anteriores en 2015 y en 2017, aunque se recupera en los años posteriores.

Figura 2. Evolución del número de publicaciones en España (2010-2019).



Fuente: Elaboración propia a partir de WoS.

En el marco autonómico, solo se localizan 26 artículos con los criterios empleados. De estos, la mayoría ubicado en la categoría WOS de Trabajo Social (38,46%), seguido de Psicología (19,2%) o Servicios de salud (15,38%). Institucionalmente, destaca la Universidad de Huelva, con 11 aportaciones, seguida a bastante distancia de la Universidad de Granada (3), la Universidad de Sevilla (2) y Universidad Pablo de Olavide (2).

4. Análisis bibliométrico de la producción científica en Andalucía. Análisis de palabras claves y afiliaciones.

Al tratarse de un estudio centrado en el ámbito autonómico, el análisis en el contexto de Andalucía se ha ampliado con criterios de búsqueda y tipología y variables de análisis.

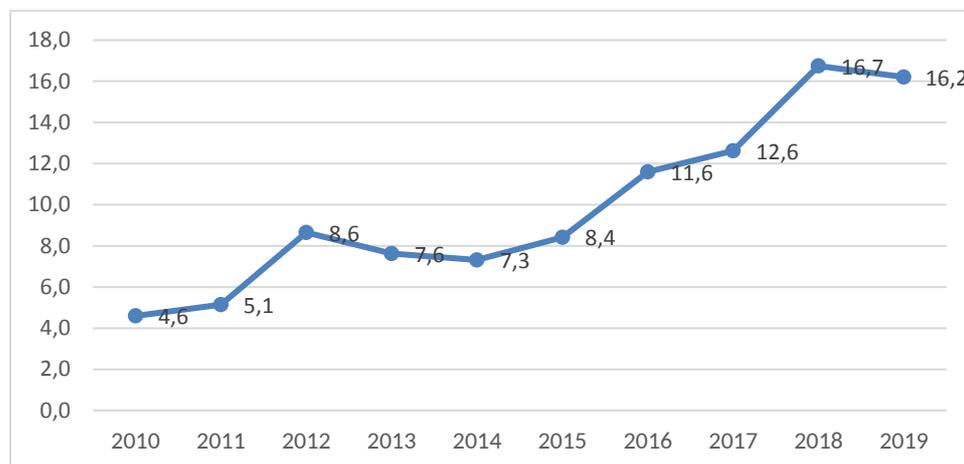
Los términos a partir de los que se ha hecho la búsqueda más específica fueron (como se ha expuesto previamente en la metodología): pobreza, familia, exclusión social, inclusión social, intervención social, soledad, infancia, apoyo social, dependencia, autonomía personal, acompañamiento, intervención comunitaria, innovación, voluntariado social y servicio de ayuda a domicilio.

Además de un enfoque descriptivo global, se profundiza en el análisis de las palabras clave al objeto de identificar las temáticas principales sobre las que se investiga, en la afiliación institucional al objeto de establecer un mapa de agentes de investigación, y finalmente se completa con el estudio relativo a los autores y autoras.

Los resultados muestran que los términos de pobreza, familia, exclusión social, cuidados y Servicios Sociales, que suponen de manera agregada el 69% del total de artículos localizados. El total de artículos para el conjunto de criterios es de 1.284.

En cuanto a su distribución y evolución anual de publicaciones, en la Figura 3 se puede apreciar un incremento desde el año 2016, alcanzando el punto máximo en 2018, siendo muy similar al dato que se obtiene para el último año de la década (2019).

Figura 3. Distribución anual de publicaciones en Andalucía (2010-2019).



Fuente: Elaboración propia a partir de WoS.

Considerando la primera afiliación de cada contribución (que se corresponde con el primer o primeros autores), la distribución provincial de la producción refleja la relevancia de Sevilla y Granada puesto que, entre ambas, aglutinan más del 50%. Sin embargo, hay que señalar que el 19% de los trabajos tiene una primera a autoría que se corresponde o bien a entidades de otras provincias españolas o bien internacionales.

Considerando la categoría WOS de los artículos identificados, con hasta tres posibles categorías posibles a la vez, la tabla 2 recoge aquellas más relevantes. Las categorías con menos de 40 casos se han incluido en un apartado "otros". Destacan las ciencias sociales genéricas e interdisciplinarias y Trabajo Social, seguidas de Sociología, Educación y Economía.

Tabla 2. Categorías de adscripción de los artículos en WoS

CATEGORIA_WOS	Frecuencia	Porcentaje
Social Sciences, Interdisciplinary	257	14,7
Social Work	232	13,3
Sociology	163	9,3
Education	123	7,0
Economics	83	4,8
Public, Environmental & Occupational Health	67	3,8
Psychology, Multidisciplinary	65	3,7
Family Studies	54	3,1
Environmental Sciences	48	2,7
Otros	655,0	37,5

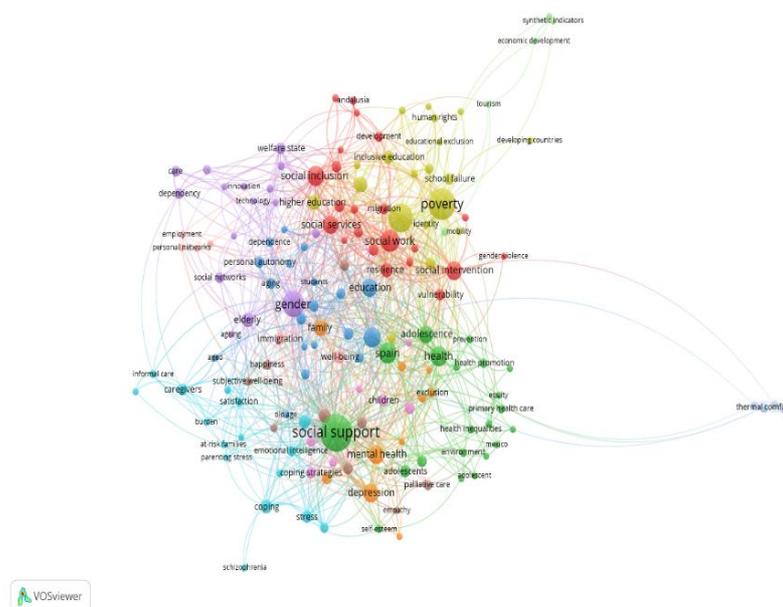
Fuente: Elaboración propia a partir de WoS.

En cuanto a los medios de difusión de esta investigación destacan revistas como “Cuadernos de Trabajo Social”, “Social Indicators Research” y “Trabajo Social Global”. Por último, señalemos que el 53% de las publicaciones localizadas cuentan con acceso abierto.

5. Análisis de las palabras clave

El análisis de las palabras clave de los 1.283 artículos objeto de análisis arroja un total de 3.560 palabras clave que, a partir del análisis de coocurrencias, muestran un elevado índice de relaciones entre sí. Para poder mostrar los resultados más significativos, se ha hecho un análisis de redes con el software VosViewer 1.6.14, filtrando sólo aquellas palabras clave con al menos 5 coocurrencias, esto es, que las relaciones entre dos o más palabras clave aparezcan en al menos 5 artículos de la base de datos. Este filtrado reduce el número de palabras clave a 154, que podemos ver en la red que muestra la Figura 4.

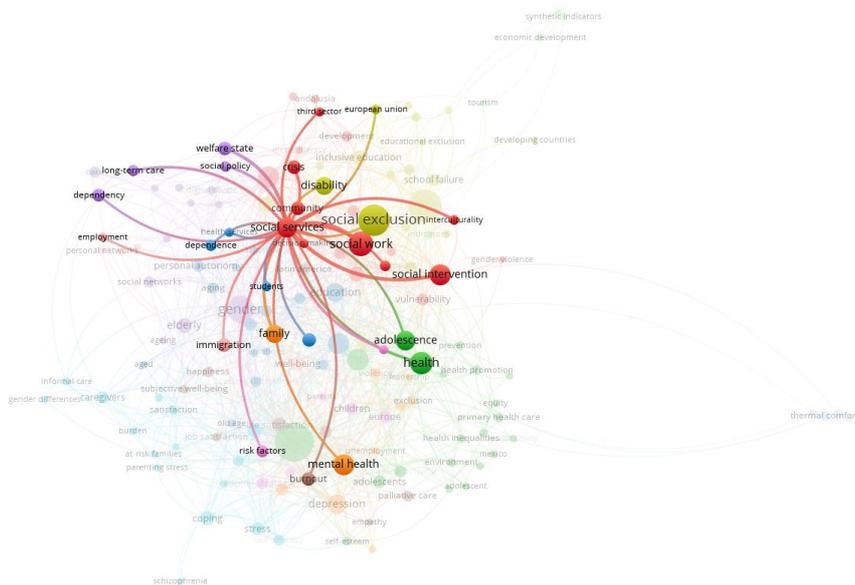
Figura 4. Red de palabras clave.



Fuente: Elaboración propia a partir de WoS.

Esta red indica, considerando el color los clústeres identificados a partir de las fuerzas de enlace que se establecen entre los nodos en función del número de veces que salen relacionadas las palabras clave entre sí. Además, el tamaño de la esfera que denomina a cada palabra clave, donde a mayor tamaño, más importancia tiene dicha palabra clave en el conjunto de coocurrencias en el conjunto de la red. No obstante, se profundiza con más detalle y amplitud lo relativo a la red del término Servicios Sociales (Figura 5) y otras palabras claves relevantes. Como se puede observar las palabras clave con más relevancia en la red de Servicios Sociales (centralidad) son los términos “social support”, “poverty”, “social exclusion” y “gender”.

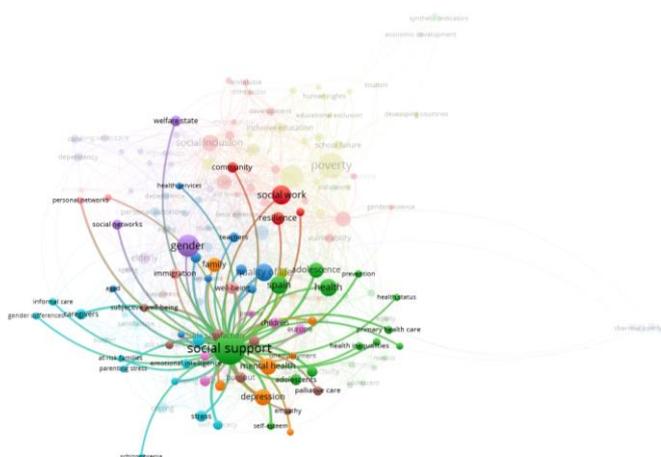
Figura 5. Entramado de red relativo a Servicios Sociales



Fuente: Elaboración propia a partir de WoS.

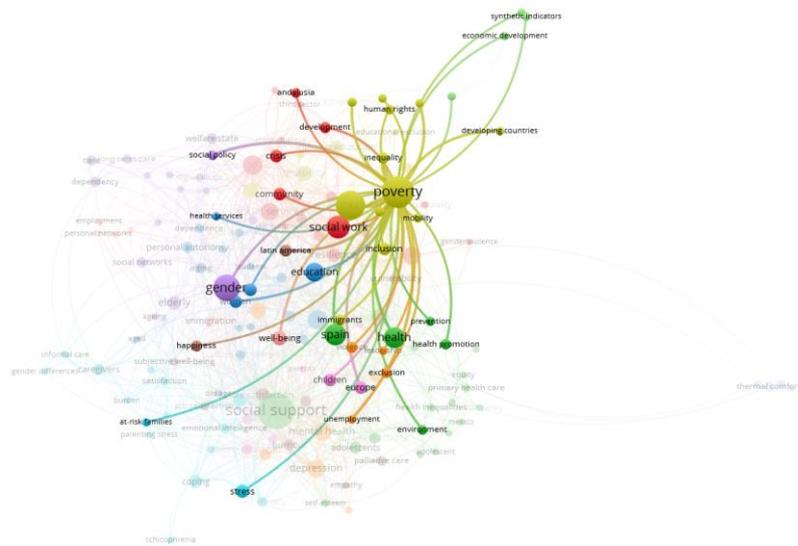
A nivel de centralidad las siguientes figuras muestran las redes de palabras clave como apoyo social, pobreza y Trabajo Social. En la Figura 6 sobre apoyo social, destacan las palabras clave Trabajo social, resiliencia, comunidad, salud, adolescencia, depresión y género. Vinculadas con la red del término “pobreza” (figura 7), destacan Trabajo social, educación, género, salud y comunidad. Finalmente, en la red de la Figura 8 de Trabajo Social, sobresalen las palabras: apoyo social, género, servicios sociales, pobreza e intervención social.

Figura 6. Entramado de red relativo a apoyo social



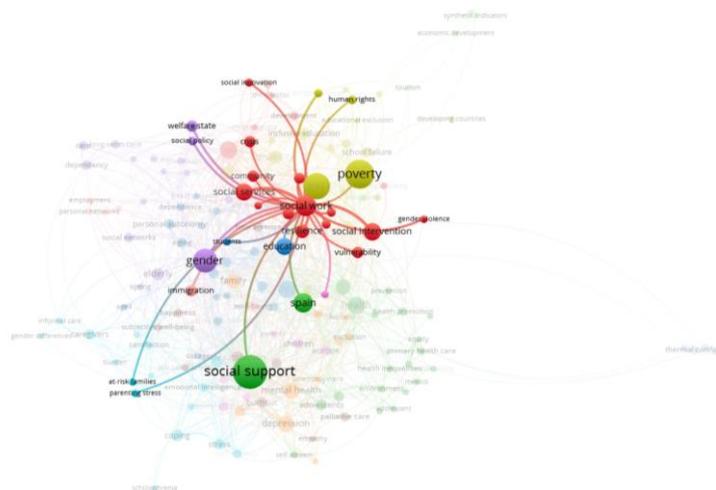
Fuente: Elaboración propia a partir de WoS

Figura 7. Entramado de red relativo a pobreza



Fuente: Elaboración propia a partir de WoS

Figura 8. Entramado de red relativo a Trabajo Social

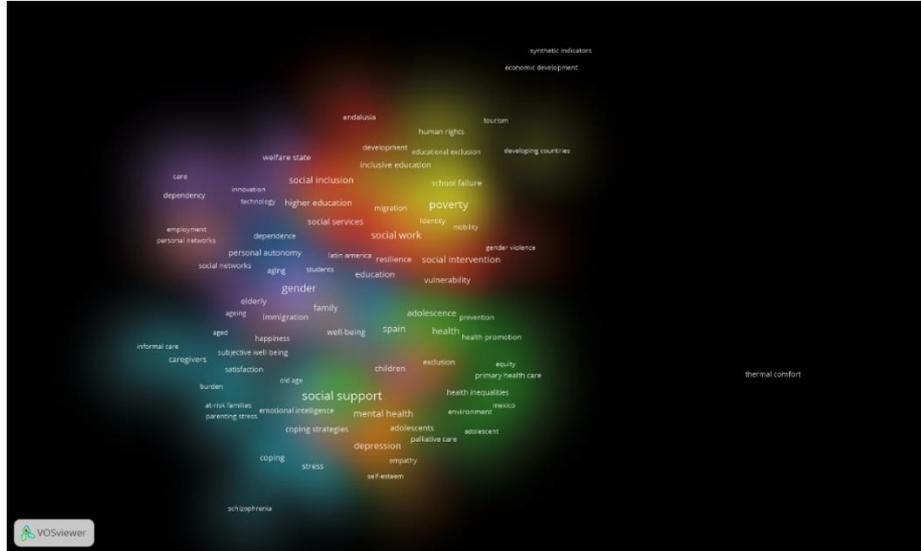


Fuente: Elaboración propia a partir de WoS

A esto se ha añadido el análisis de cómo los elementos o nodos de la red se relacionan entre sí. Para ello se precisa un análisis de clústeres o agrupaciones que muestre estas relaciones. La Figura 9 refleja el resultado obtenido con un total de 11 clústeres, donde los de color verde se asocian a salud, el grupo amarillo a pobreza o exclusión social, el color rojo asociado al apoyo social y el azul relacionado con educación. El resto de

clústeres próximos al violeta, forman un grupo “miscelánea” y aparecen más distribuidos en la extensión de la red.

Figura 9. Mapa de densidad de clústeres



Fuente: elaboración propia a partir de WoS.

Además de esta red, otra aproximación realizada es el análisis bibliométrico con el software Scimat. A partir de los análisis de centralidad y densidad elaborados en función del número de artículos publicados en la base de datos WoS, es posible clasificar los temas de investigación en cuatro categorías diferentes a partir de lo que establece Callon et al. (1983):

- Temas motores, con alta centralidad y alta densidad, siendo los temas que están bien desarrollados y que son de importancia para la construcción del campo científico analizado.
- Temas periféricos, que tienen una baja centralidad y alta densidad, que siendo temas que están muy desarrollados e se encuentran aislados del resto de temas
- Temas emergentes o decadentes. Son temas que, o bien fueron importantes en el pasado, o bien, están surgiendo en la actualidad. Tienen una baja centralidad y baja densidad por lo que son marginales.
- Temas básicos, que se caracterizan por tener una alta centralidad y baja densidad, y son aquellos temas importantes para un campo científico pero que no están bien desarrollados.

La Figura 10 muestra la distribución en estos cuatro tipos de temas, así como la Tabla 3 desglosa los datos referenciados para los mismos.

Figura 10. Diagrama estratégico.

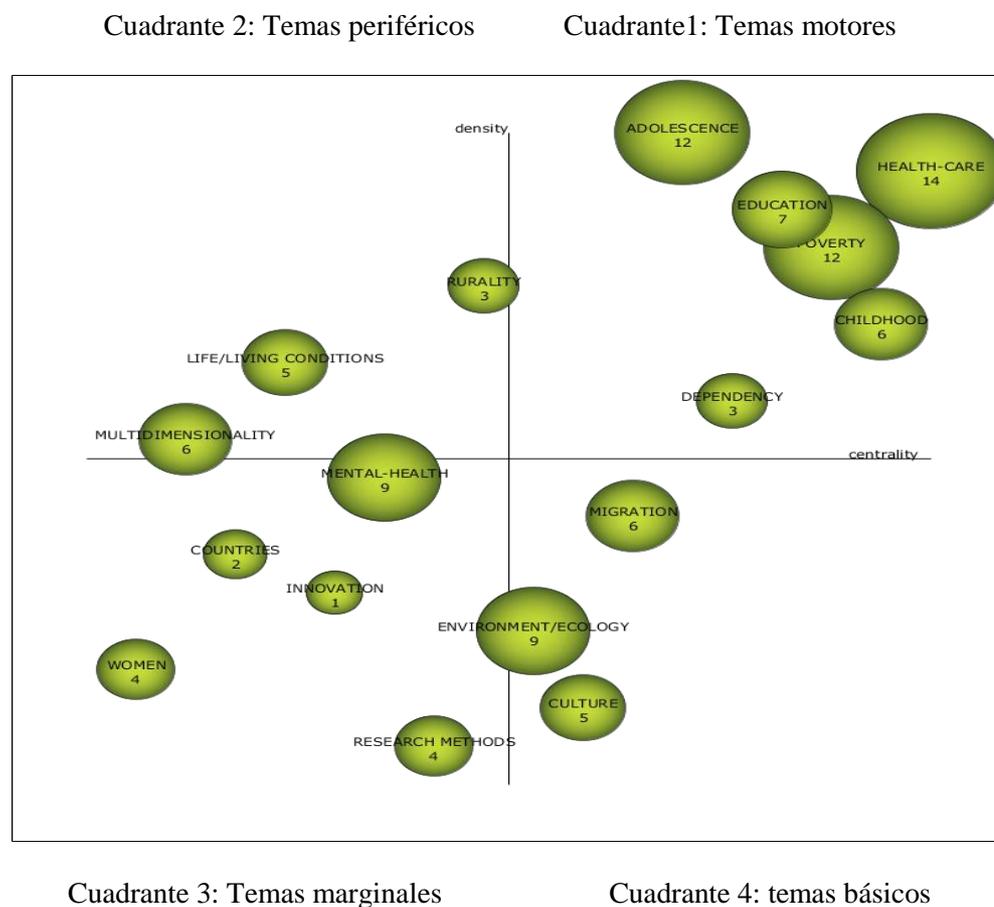


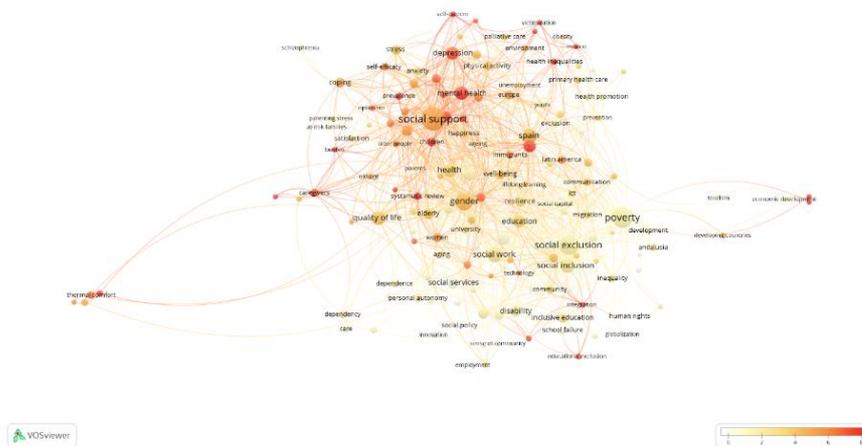
Tabla 3. Datos sobre temáticas.

Nombre (inglés)	Centralidad	Rango centralidad	Densidad	Rango densidad
CHILDHOOD	5.01	0.94	2.06	0.71
POVERTY	4.83	0.88	2.46	0.82
EDUCATION	3.96	0.82	2.89	0.88
DEPENDENCY	3.93	0.76	1.82	0.59
ADOLESCENCE	3.65	0.71	4.39	1
MIGRATION	3.42	0.65	1.55	0.41
CULTURE	3.09	0.59	0.78	0.12
ENVIRONMENT/ECOLOGY	2.8	0.53	1.07	0.24
RURALITY	2.48	0.47	2.21	0.76
HEALTH-CARE	10.5	1	2.9	0.94
RESEARCH METHODS	1.85	0.41	0.74	0.06
MENTAL-HEALTH	1.82	0.35	1.67	0.47
INNOVATION	1.16	0.29	1.08	0.29
LIFE/LIVING CONDITIONS	1.02	0.24	1.97	0.65
COUNTRIES	0.91	0.18	1.42	0.35
MULTIDIMENSIONALITY	0.82	0.12	1.82	0.53
WOMEN	0.44	0.06	0.88	0.18

Fuente: elaboración propia a partir de WoS.

Por último, se ha estudiado las relaciones establecidas entre las palabras clave tomando como referencia el número de citas que tienen los documentos que las contienen. Es importante aclarar que que las más citadas no tienen por qué ser las más reiteradas. En este sentido, los resultados han reflejado que nodos como “exclusión social” y “pobreza” son de gran tamaño, es decir, aparecen muy reiterados en los artículos, pero con pocas citas. En cambio, nodos como “salud mental” o “desigualdades sanitarias” en los artículos donde aparecen reciben muchas citas (Figura 11).

Figura 11. Gráfico de densidad de citas según palabras clave

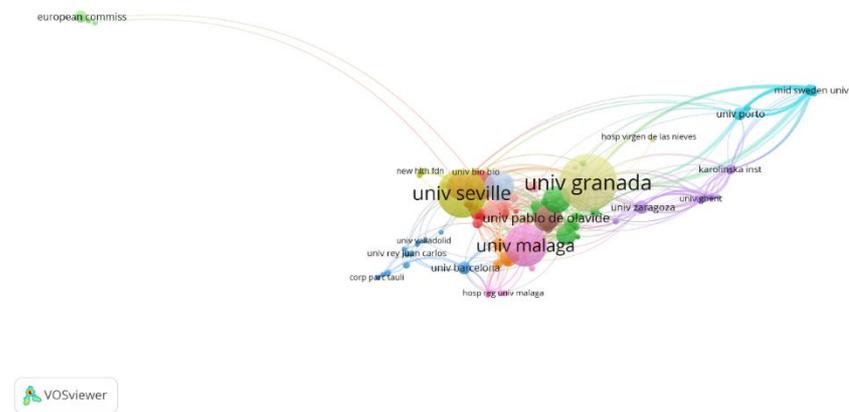


Fuente: elaboración propia a partir de WoS.

En los análisis siguientes se han tenido en cuenta sólo autores/as que hayan contribuido, al menos, en 4 artículos entre 2010 y 2019 en la base de datos de referencia, obteniendo un total de 117 autores principales. Los resultados reflejan un mapa con dispersión de los grupos de investigación, con escasa relación entre los distintos grupos.

En este caso, para el análisis de afiliaciones, se han detectado un total de 1.200 organizaciones que tienen personas que, en algún momento, han publicado algún artículo relacionado con los Servicios Sociales en Andalucía. Por esta razón, y como señalamos, hemos introducido un criterio de filtro que han consistido en que dichas organizaciones tienen que aparecer, al menos, en 3 referencias bibliográficas de la base de datos extraída de la WoS. Asimismo, sólo se tendrán en cuenta artículos que tengan un máximo de 15 autores. La aplicación de este filtro da como resultado un total de 130 organizaciones, que conforman 13 clústeres agrupados de acuerdo a las relaciones de coautoría que se establecen (Figura 12)., donde destacan la universidad de Granada, de Sevilla y de Málaga.

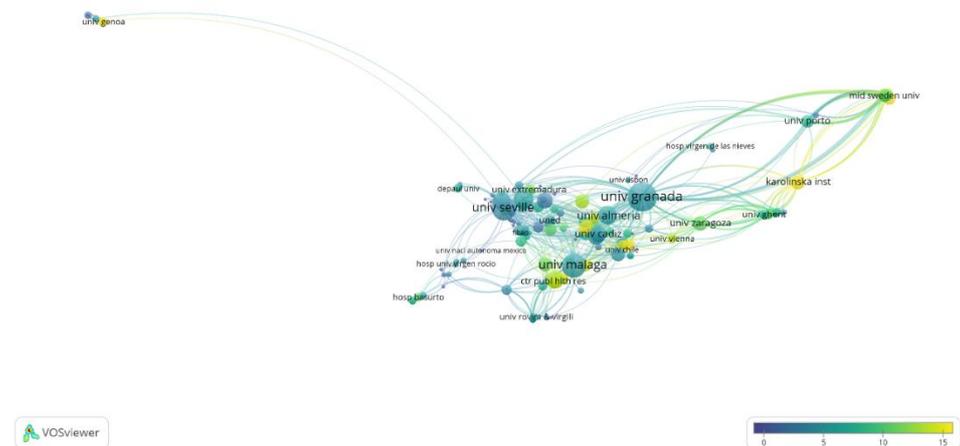
Figura 12. Organizaciones presentes en WoS



Fuente: Elaboración propia a partir de WoS.

Sin embargo, a pesar del protagonismo universitario andaluz, cuando nos referimos a las citas obtenidas en la WoS, observamos que las universidades andaluzas adoptan un color azulado, lo que revela un escaso volumen de citas, frente a otras instituciones como el Karolinska Institutet sueco, la Protestan University of Applied Sciences of Berlín, o la Universidad Autónoma de Madrid con un color amarillo indicador de un volumen elevado de citas en la base de datos de referencia (Figura 13).

Figura 13. Mapa de visualización superpuesta de citas WoS



Fuente: Elaboración propia a partir de WoS.

Otro de los elementos que destacan es la internacionalización de los equipos que trabajan en ámbitos relacionados con los Servicios Sociales en sentido amplio en Andalucía. Teniendo en cuenta que están presentes un total de 1.200 instituciones pertenecientes a 67 países presentes en los 5 continentes. Es necesario apuntar en estos resultados que buena parte de las publicaciones de las universidades andaluzas tienen un corte local o regional, lo que puede suponer un menor impacto científico.

6. Conclusiones

La conclusión general que podemos establecer a partir de esta aproximación de corte más cuantitativo de la investigación publicada a nivel científico sobre investigación en Servicios Sociales en Andalucía (centrada en la WOS), es un predominio casi absoluto del ámbito anglosajón en la producción científica en Servicios Sociales si se contempla el conjunto internacional y nacional.

Otro de los hallazgos es que la investigación relativa a los Servicios Sociales andaluces goza de una evolución muy favorable en los últimos 10 años, aunque sigue siendo escasa en comparación con otras temáticas de Ciencias Sociales.

Se trata de una producción generada por equipos reducidos, con escasa conexión con otros equipos, sobre todo porque los equipos andaluces tienen una limitada trascendencia nacional e internacional, ya que las revistas donde se suele publicar son de tirada nacional y con un impacto relativamente reducido. Esto guarda una relación con el escaso tamaño de la comunidad investigadora, limitada básicamente al ámbito académico y donde el mundo profesional tiene muy poca incidencia. Además, la investigación puede ser considerada una asignatura pendiente en el ámbito profesional de los Servicios Sociales, orientados a praxis e intervención (directa e indirecta) más que a la investigación de la realidad social en la que actúan.

Como decimos, esta comunidad investigadora vinculada a los Servicios Sociales es muy pequeña, y solo crece cuando se incorporan campos de conocimiento afines, desde el ámbito de la salud al marco legal, que toman como objeto de estudio aspectos propios y característicos de los Servicios Sociales. Además, es mínima la producción sobre innovación social que alcanza un discreto 0,2% de la producción.

Los temas de pobreza, cuidados en salud, infancia, adolescencia, educación y dependencia, garantizan una potente repercusión. Temas como metodologías de investigación, mujer, salud mental e innovación social, son temas que requieren de una mayor inversión para alcanzar un impacto elevado, considerando temas emergentes o el análisis de temas y palabras claves.

A pesar de estas cuestiones, tanto limitaciones como fortalezas identificadas, el estudio que se presenta en este trabajo identifica las temáticas de investigación en los Servicios Sociales andaluces, quién (autores e instituciones) realizan las publicaciones relevantes, dónde y cuál es su impacto.

Con todo ello, se ponen bases para desarrollar la necesaria estrategia de investigación e innovación en este sistema de protección. Como otro resultado del estudio se extrae la importancia de acercar la academia a la intervención, potenciando la conexión entre los profesionales de ambas esferas.

A nivel de limitaciones y mejoras del estudio presentado, cabe señalar la posibilidad de ampliar a otras bases científicas de impacto para completar este análisis y visión de la realidad de la investigación e innovación en Servicios Sociales en Andalucía. Este análisis es extrapolable a otras comunidades autónomas. En este sentido, sí cabe mencionar el avance que supone esta aproximación y el desarrollo de la Estrategia andaluza en el marco de la realidad nacional, abriendo un camino de mejoras y de desarrollo de los campos de investigación e innovación de los Servicios Sociales.

7. Referencias

- Arias, J.E., y Aristizába, C.A. (2011). Transferencia de conocimiento orientada a la innovación social en la relación ciencia-tecnología y sociedad. *Pensamiento y Gestión*, (31),137-166.
- Cobo, M., López-Herrera, A., Herrera-Viedma, E. y Herrera, F. (2011a). An approach for detection, quantifying, and visualizing the evolution of a research field: A practical application to the fuzzy sets theory field. *Journal of Informetrics*, 5, 146-166. doi:10.106/j.joi2010.10.002
- Robinson-García, N.; Repiso, R.; Torres-Salinas, D. (2018). Perspectiva y retos de los profesionales de la evaluación científica y la bibliometría. *El profesional de la información*, 27 (3), 461-466. <https://doi.org/10.3145/epi.2018.may.01>
- Tomás-Górriz V, Tomás-Casterá V.(2018). La Bibliometría en la evaluación de la actividad científica. *Hosp Domic*.2(4):145-63.
- Van Rann, A. (2004). *Measuring Science*. Capita Selecta of Current Main Issues. En: H. Moed, W. Glänzel y U. Schmoch, *Handbook of quantitative science and technology research* (pp. 19-50). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.



Apuntes para definir una estrategia de investigación e innovación en los Servicios Sociales andaluces.

Fernando Relinque Medina, Rocío Muñoz Moreno, Manuela A. Fernández-Borrero y Octavio Vázquez Aguado⁶³

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es presentar los resultados principales del proyecto de investigación "Estrategias de innovación e investigación en Servicios Sociales". Este proyecto ha sido financiado por la Dirección General de Servicios Sociales de Andalucía, con la finalidad de conocer la realidad de la investigación en Servicios Sociales tanto a nivel regional como nacional e internacional, y con ello, profundizar sobre las líneas de investigación relacionadas con los Servicios Sociales que se desarrollan en Andalucía. Junto a ello, al objeto de conocer la opinión de profesionales de los servicios sociales y expertos en la materia, se realiza un análisis cualitativo del contenido obtenido a través de la realización de entrevistas y grupos de discusión. Atendiendo a las primeras (entrevistas), se seleccionaron cuatro tipos de perfiles de personas expertas: pertenecientes al ámbito nacional, al ámbito autonómico, con responsabilidad institucional en Andalucía y representantes de los agentes sociales con incidencia en el desarrollo de los Servicios Sociales andaluces. Por otra parte, se desarrollaron cuatro grupos de discusión, en los que participaron casi 40 profesionales de los Servicios Sociales en Andalucía.

Palabras clave: Servicios Sociales, Andalucía, investigación, innovación, análisis cualitativo, grounded theory

1. Introducción

Este trabajo muestra de manera resumida los resultados obtenidos sobre la investigación que se desarrolla en Andalucía en torno a los Servicios Sociales. Responde a un encargo efectuado por la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía. De manera más detallada, este estudio se encuadra en el marco general del desarrollo de la "Estrategia de investigación e innovación de Servicios Sociales de Andalucía" / Plan de investigación e innovación en servicios sociales de Andalucía contemplado en la Ley de Servicios Sociales de esta comunidad autónoma.

La Ley, 9/2016, de 27 de diciembre, reconoce e impulsa la labor de investigación e innovación en el ámbito del Sistema Público de Servicios Sociales. Concretamente, los artículos 64 y 65 hacen mención expresa a la competencia que tiene la Administración Pública en la promoción y desarrollo de la investigación científica como instrumento de mejora continua de la calidad de los servicios, así como en la generación de estrategias y buenas prácticas que den una mejor respuesta a las necesidades de la ciudadanía. Del mismo modo, se establece la responsabilidad de elaborar y desarrollar políticas públicas eficaces que promuevan el fortalecimiento de la capacidad de innovación, así como el desarrollo de actitudes innovadoras en los agentes del sector social.

⁶³ Fernando Relinque Medina (Univ. Pablo de Olavide); Rocío Muñoz Moreno (Universidad de Huelva); Manuela A. Fernández-Borrero (Universidad de Huelva) y Octavio Vázquez Aguado (Universidad de Huelva)

Con la finalidad de contribuir al desarrollo de la “Estrategia de investigación e innovación de Servicios Sociales de Andalucía”, este trabajo se plantea los siguientes objetivos.

Objetivos

- Identificar fortalezas, líneas estratégicas, debilidades de la investigación e innovación en los Servicios Sociales de Andalucía.
- Identificar las tendencias de investigación y las posibles prioridades a establecer en la estrategia.
- Conocer las opiniones y orientaciones sobre la posibilidad de generar gobernanza de la estrategia y el papel de la práctica profesional en este encuadre de investigación.

2. Metodología

Para tratar de dar respuesta a los objetivos planteados en el marco de este trabajo, se han llevado a cabo un total de 29 entrevistas estructuradas que se realizaron en base a la identificación y selección de cuatro tipos de perfiles de personas expertas: pertenecientes al ámbito nacional, al ámbito autonómico, con responsabilidad institucional en Andalucía y representantes de los agentes sociales con incidencia en el desarrollo de los Servicios Sociales andaluces.

Por otra parte, se desarrollaron cuatro grupos de discusión, en los que participaron casi 40 profesionales de los Servicios Sociales en Andalucía.

El proceso analítico de los datos cualitativos se ha llevado a cabo a través del análisis basado en el software CAQDAS Atlas.Ti 8.4.24 de 29 entrevistas y 4 grupos de discusión.

Una vez recogida la información, el siguiente paso es crear una unidad hermenéutica con todos los documentos a partir de la cual se ha realizado un análisis de citas, códigos y redes siguiendo el procedimiento metodológico de la Teoría Fundamentada (Grounded Theory) diseñada por Glasser y Strauss en 1969.

Este proceso se ha consolidado científicamente a lo largo de las últimas décadas como uno de los métodos más plausibles para el análisis cualitativo y ha sido reconocido y aprobado por la comunidad científica. El análisis cualitativo a través de CAQDAS se ha convertido en un requisito indispensable para la publicación de resultados cualitativos en las principales revistas científicas nacionales e internacionales de análisis cualitativo.

De acuerdo con Scott (1991) y Guba (1989) la investigación cualitativa basada en la Teoría Fundamentada posibilita los siguientes criterios de rigurosidad:

- **Sistematicidad:** Permite un desarrollo lógico y ordenado de los procesos de investigación.
- **Consistencia interna:** Un componente de la investigación no debe contradecir a otro componente sin justificación.
- **Optimización de los procedimientos:** En términos de asepticidad y solidez de los mismos.
- **Aplicabilidad o transferibilidad:** Posibilidad de transferir a otros contextos.
- **Consistencia:** Garantiza la estabilidad y rastreabilidad de los datos.
- **Neutralidad:** Garantiza que los resultados no estén influidos por intereses o motivaciones del equipo investigador.

Este método sugiere que el desarrollo teórico emerge de los datos (Enfoque Bottom-Up) a partir de la identificación de los procesos básicos o unidades mínimas de significado, que a lo largo de nuestro estudio denominaremos códigos. A través de la aplicación de esta teoría, el investigador puede descubrir aspectos relevantes que con la simple observación directa o el análisis no sistematizado pueden obviarse o pasar desapercibidos (Strauss y Corbin, 1990). En definitiva, la Teoría Fundamentada trata de descubrir y explicar, a través de un método inductivo, la interpretación de significados de cada uno de los conceptos que se conjugan con el fin último de crear una teoría que explique el fenómeno de estudio. En el proceso de análisis el muestreo teórico se va definiendo a lo largo de procedimiento de análisis de los datos. A medida que la investigación avanza se van incorporando aquellos elementos de análisis que se van sucediendo y que guardan relación directa o indirecta con el fenómeno de estudio. Estas relaciones se van estructurando en redes semánticas y categorizando para obtener una mejor comprensión del fenómeno. Este proceso de análisis para la elaboración del Informe sobre investigación e innovación en los Servicios Sociales de Andalucía 2010-2019 se realiza hasta la saturación teórica, es decir, cuando la incorporación de nuevos datos ya no aporta información o relevante a las categorías existentes o no se descubren nuevas categorías o códigos. Para la ejecución de este análisis basado en la Teoría Fundamentada se ha recurrido al Método Comparativo Constante (MCC). Este método consiste en la recogida, codificación y análisis de datos de manera sistemática, contrastando incidentes, categorías, hipótesis y propiedades que surgen durante el proceso de análisis.

En definitiva, consiste en la comparación constante de similitudes y diferencias de incidentes identificados en los datos con el objetivo de descubrir patrones conceptuales que puedan reiterarse. Este MCC, se ha realizado con el apoyo del software CAQDAS (Computer-Assisted/Aided Qualitative Data Analysis Software) Atlas.Ti 8.4.24, cuya programación está a su vez basada en la Teoría Fundamentada y permite el análisis asistido por ordenador para facilitar la tarea al investigador en términos de tiempo, desarrollar procesos complejos y flexibilizar la revisión de los procesos de análisis (Dicicco-Bloom & Crabtree, 2006)

3. Análisis de redes

Como producto de la codificación axial se obtienen un total de 234 redes semánticas que conforma la base de una matriz que se elabora a partir de las relaciones de los códigos. Así se obtiene una matriz de coocurrencias cuadrada, adyacente y asimétrica. Cuadrada, pues tienen igual número de variables en filas y columnas que coinciden con el total de 226 códigos extraídos del análisis cualitativo. Adyacente, puesto que consta de 1 y 0, en función de la existencia o no de relación causal entre dos códigos. Y asimétrica, puesto que al ser relaciones causales son unidireccionales, de tal modo que la influencia de A sobre B, no implica necesariamente la existencia de la influencia inversa. Esta matriz de coocurrencias constituye la base de datos con la que operan los programas de análisis de redes, NetDraw y Ucinet, para el estudio de la influencia que ejercen los diferentes nodos sobre el total de la estructura semántica de la que se compone el fenómeno de estudio.

Como se ha mencionado con anterioridad, para llevar a cabo el estudio estructural, se ha recurrido al análisis de la centralidad de la red, que permite conocer el status de un

elemento en la red de la que participa (Feicheng & Yating 2014) y la importancia de la varianza de éste sobre la red para las propiedades estructurales de ésta (Freeman, 1979). Son varias las medidas que se utilizan para el análisis de la centralidad de los elementos de la red, de ellas las principales 118 Elementos para la definición de una estrategia de investigación e innovación en Andalucía y más recurrentes en el estudio de fenómenos sociales son: el análisis del rango, grado de intermediación y cercanía. (Wasserman, Faust & Urbana-Champaing 1994; Frank, 2002; García et al. 2010; Feicheng & Yating 2014; Domínguez y Relinque-Medina, 2014).

La representación gráfica de la red causal visibiliza la disposición espacial de los códigos o nodos y la relación que ostentan con otros. El análisis de la red mediante Ucinet permite incorporar al estudio el volumen de influencias directas e indirectas, así como el estudio de la centralidad de cada elemento respecto de la red. De acuerdo con García et al. (2010) conviene hacer mención a la importancia de las influencias indirectas puesto que aportan significancia a elementos discursivos que permanecen latentes y que subyacen a los elementos discursivos de influencia directa o primer orden. Así, el análisis exclusivo de las influencias directas de los distintos nodos de la red nos aportaría, en primer lugar, una explicación completa del fenómeno. En segundo lugar, sólo se atenderían las relaciones de primer grado, pero las de un nodo con el conjunto de la red. Y, en último lugar, la red sería más sensible a las relaciones causales directas que se derivan del discurso de los entrevistados sin profundizar las causas profundas que subyacen a esa relación directa.

Por tanto, la aplicación del modelo metodológico propuesto permite manejar todo el conjunto de datos a pesar de la complejidad de la red y posicionar un elemento de la misma de acuerdo a su influencia tanto directa como indirecta del total de la red. (García et al, 2010:72)

El proceso de codificación se realiza a través de tres niveles:

1. Codificación abierta: consiste en dividir y codificar los datos en conceptos y categorías
2. Codificación axial (redes): consiste en comparar los nuevos datos con las categorías resultantes de anteriores comparaciones. Al relacionar las categorías entre sí, se generan hipótesis
3. Codificación selectiva (familias): consiste en integrar las categorías para reducir el número de conceptos y delimitar así la teoría. Este nivel de codificación permite guiar al investigador en la selección de la categoría central (aquella categoría que por su centralidad explica y da sentido a todos los datos y sus relaciones, y por lo tanto explica el patrón de comportamiento social objeto de estudio).

4. Resultados

En este apartado se presenta un análisis descriptivo de los grupos de códigos (en versiones anteriores de Atlas.Ti se llamaban familias). Se describirán los códigos y las relaciones, incluyendo las citas textuales más representativas o que ilustran en mayor medida el análisis. Es relevante, a la hora de tener en cuenta los resultados extraídos, que existe una dificultad transversal a todo el estudio y es que, a pesar de que las entrevistas realizadas se diferenciaba de manera clara en las preguntas entre investigación e innovación, la proximidad semántica entre ambos conceptos ha hecho

que los/as informantes se hayan referido a ambos términos sin distancia semántica, esto hace que algunos elementos considerados como estrategias, necesidades, prioridades u oportunidades pueda aplicarse indiferentemente a investigación o innovación.

Identificación de stakeholders

Uno de los objetivos en las entrevistas realizadas y grupos de discusión era identificar qué entidades o actores están o deberían estar presentes en un plan de investigación e innovación de Servicios Sociales en Andalucía. Se han identificado un total de 13 actores o stakeholders. Entre los más reiterados (enraizamiento) destacan las Comunidades Autónomas, entendiendo por éstas los Gobiernos Regionales y las universidades o ámbito académico. No obstante, se recalca la importancia del papel impulsor de la Estrategia de Investigación e Innovación en Servicios Sociales que debe asumir el Gobierno Regional y el Ministerio competente. Identificándose estos organismos como los responsables de impulsar y motivar su desarrollo.

Tabla 1. Identificación de actores

Código (Actores)	Enraizamiento	Densidad
Impulsor CCAA	3	4
Academia/Universidad	3	1
Empresas privadas y tecnológicas	2	4
Impulsor Ministerio	2	2
Administración pública	2	1
Proveedores del tercer sector	2	0
Centros de investigación	1	1
Consultoras	1	1
Emprendedores sociales	1	1
Agencia de evaluación	1	0
Colegios profesionales	1	0
Entidades del tercer sector con capacidad para investigar	1	0
Profesionales	1	0

Otro elemento a considerar es la conveniencia de incluir al sector privado en la Estrategia; de hecho, son varios los actores del ámbito privado identificados. No obstante, genera cierta controversia su papel dentro de la estrategia y su forma de participación, tanto en cuanto su participación pueda estar sujeta a interés privado o lucrativo.

Ámbitos prioritarios de investigación

En el discurso analizado se describen un total de 34 ámbitos prioritarios de investigación, ordenados de acuerdo al enraizamiento que presentan. En la siguiente tabla se muestran los más representativos.

Tabla 2. Ámbitos prioritarios de investigación

Código (Ámbitos de investigación)	Enraizamiento	Densidad
Necesidad de investigación aplicada	11	11
Necesidad de investigar sobre el funcionamiento de los servicios	8	13
Necesidad de investigar sobre atención primaria/SS.SS de base	6	4
Necesidad de investigación en evaluación de impacto de los servicios	5	5
Necesidad de investigar sobre modelos de atención	4	6
Necesidad de investigar sobre la calidad en la gestión del sistema de SS.SS.	3	2
Necesidad de investigación/gestión sobre el conocimiento generado en la intervención	3	2
Necesidad de investigaciones a nivel micro	3	3
Necesidad de investigar sobre el impacto en la calidad de vida	3	2
Necesidad de investigar sobre espacios de convivencia/urbanismo	3	2
Necesidad de investigar sobre formas de organización e intervención más eficientes	3	4
Necesidad de investigar sobre la práctica profesional	3	2
Necesidad de investigar sobre los procesos	3	2

Atendiendo a los valores de enraizamiento y densidad, esto es, el número de reiteraciones en el discurso y el número de relaciones directas con otros códigos respectivamente, destaca sobremanera el código “Necesidad de investigación aplicada”, dado que una de las principales críticas que se realiza a la investigación relacionada con los Servicios Sociales es que no es de utilidad para el desempeño de la intervención o servicio social, entendiendo que no son investigaciones prácticas o aplicadas.

Existe una demanda para que las investigaciones deriven en mejoras en la aplicación de los servicios, de las herramientas profesionales o en la atención a las personas usuarias de los Servicios Sociales. Una consecuencia de esta practicidad queda patente en el discurso es el de no disponer de una Estrategia de Investigación definida, con un objetivo claro y con prioridades que permitan centrar la investigación en problemas que surgen de la propia práctica o intervención en Servicios Sociales.

Además de la necesidad de investigación aplicada, destacan otros códigos directamente relacionados como son la “necesidad de investigar sobre el funcionamiento de los servicios” o la “Necesidad de investigar sobre atención primaria/SSSS de base” que vienen a fundamentar lo expuesto anteriormente con la necesidad de realizar una investigación práctica y útil para el desarrollo o funcionamiento de los servicios, con especial atención a los servicios de atención primaria o Servicios Sociales de Base o Comunitarios, que parecen ser los servicios que quedan más apartados de la investigación aplicada y la innovación.

Especial mención suscita la “Necesidad de investigación sobre la evaluación del impacto de los servicios”. La idea de evaluar el impacto es recurrente en los discursos analizados, y son varios los códigos relacionados con él. En primer lugar, guarda una relación estrecha con la necesidad, que hemos mencionado anteriormente, de investigar sobre el funcionamiento de los servicios, pero también guarda una relación directa con otro elemento fundamental en el análisis como es la necesidad de investigar en la calidad de vida y en la satisfacción de las personas usuarias. Este elemento pone de relieve la

corriente crítica que reclama la necesidad de poner en el centro de los servicios a las personas usuarias y organizar los servicios partiendo del diagnóstico de las necesidades concretas.

Además de las prioridades de investigación en Servicios Sociales, se han identificado en el discurso otras prioridades relacionadas con los Servicios Sociales que, en cierto modo, definen o muestran carencias que requieren de su atención para el establecimiento de una Estrategia en Innovación e Investigación en Servicios Sociales. Este grupo está conformado por un total 15 códigos que se muestran a continuación.

Tabla 3. Prioridades para para el establecimiento de una Estrategia en Innovación e Investigación en Servicios Sociales

Código (Prioridades)	Enraizamiento	Densidad
Desarrollo de tecnologías adaptadas a las nuevas realidades sociales	5	7
Definir cómo nos relacionamos con otros sectores afines	4	3
Coordinación entre los niveles de la administración	2	2
Diagnóstico de las necesidades sociales en Andalucía	2	2
Diseñar estrategias de transferencia	2	2
Big data	1	0
Ampliar el mapa de recursos sociales	1	0
Atención a la diversidad	1	2
Desarrollo de la IAP	1	3
Diseño universal de igualdad de género	1	1
Innovar en metodologías de codiseño y diseño creativo de servicios	1	3
Intervención vs Burocracia	1	3
Papel de los usuarios en SS.SS.	1	2
Potenciar la investigación de las entidades de atención directa	1	4
Reconstruir la comunidad	1	2

Aunque las necesidades apuntadas por los diferentes entrevistados son variopintas y se refieren a distintos ámbitos o sectores, sí que destaca la prioridad de “desarrollo de tecnologías adaptadas a las nuevas realidades sociales”. Entre las aplicaciones de esta tecnología se describe la importancia del desarrollo tecnológico para la prevención del ámbito de la violencia de género, favorecer el acceso de la ciudadanía a los recursos sociales, potenciar la autonomía personas de personas mayores y/o personas con discapacidad o de reconstrucción comunitaria.

La intersectorialidad dentro de los Servicios Sociales y el establecimiento o fortalecimiento de las relaciones con otros sectores supone un elemento muy reiterado en los datos analizados y aparece en las primeras posiciones dentro de este grupo de códigos. Parece que las relaciones entre los diferentes sectores que se establecen dependen de manera muy notable de la concepción de Servicios Sociales. Éste es otro tema relevante que se abunda en la investigación, dado que su definición no parece clara y limita las posibilidades de relación con otros sectores y se desconoce las funciones que pueden ejecutar o si son propias de los Servicios Sociales.

Dificultades de investigación en Servicios Sociales

Dentro del marco de la investigación en Servicios Sociales, es preciso conocer las dificultades identificadas puesto que suponen un elemento estratégico en el que

centrarse antes de establecer líneas de acción y que, a su vez, pueden derivar prioridades en la investigación. En total se han encontrado un total de 29 dificultades, aquellas que son mencionadas en mayor medida se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 4. Dificultades de la investigación en Servicios Sociales

Código (Dificultades identificadas)	Enraizamiento	Densidad
Distancia entre la investigación académica y la intervención	14	15
Investigación centrada en diagnóstico	5	6
Escasa financiación investigación aplicada	3	4
Escasa sistematización de la intervención	3	8
AP no promueve la innovación/investigación en SSSS	2	4
Organización modelo de SSSS	2	8
Desconocimiento sobre dónde buscar investigaciones realizadas	2	4
Diferentes prioridades en investigación según legislaturas	2	2
Accesibilidad social de los servicios	2	4
No existen métodos de intervención estandarizados	2	2
Profesionales de SSSS no están orientados a la investigación	2	6
Áreas de intervención atomizadas/incomunicadas	2	2
Sin personal especializado para solicitar proyectos de I+D+i	2	2
Ámbito público de investigación en la universidad	2	3

Como se observa en la tabla, la dificultad más central es la “distancia entre la investigación académica y la intervención”. Éste se erige como uno de los núcleos principales de los resultados de la presente investigación. Existe un consenso entre las personas entrevistadas que la Academia o sistema universitario se encuentra alejado, en términos de interés e iniciativa científica, de los servicios que están en primera línea de atención o intervención. Los temas de investigación distan de las necesidades de los servicios y el conocimiento no se transfiere adecuadamente o es de poca utilidad.

De acuerdo a las citas analizadas, este distanciamiento es bidireccional pues no se investiga el conocimiento generado desde la intervención directa a través de la atención a colectivos usuarios de Servicios Sociales. Este distanciamiento supone el principal problema percibido, como veremos más adelante en el análisis estratégico para la toma de decisiones basado en la centralidad de las redes, por las personas expertas y profesionales entrevistados.

Como se puede observar en el gráfico, de la distancia entre la Academia y la intervención directa emanan otras dificultades que también están muy presentes en los datos analizados como son la “investigación centrada en el diagnóstico”, es decir, que la investigación está muy centrada en conocer la realidad en la que se trabaja desde Servicios Sociales pero que aporta poco valor añadido más allá del conocimiento profundo de la realidad. Se hacen necesarias investigaciones que aporten soluciones a las problemáticas a las que se enfrentan los/as profesionales de los Servicios Sociales en la intervención directa, esto genera un “escaso impacto de los resultados de

investigación”. Esto unido a la escasa financiación de la investigación aplicada, termina por la priorización de ámbitos de investigación de corte fundamental y poco práctico en esencia.

Por otra parte, la “escasa sistematización de la intervención” unido a unos/as profesionales que “no están orientados hacia la investigación” y la falta de implicación de la Administración Pública (AP) en la promoción en la investigación e innovación en Servicios Sociales, impiden el acercamiento de los intereses de investigación entre la Universidad y los Servicios Sociales de atención directa.

Estrategias para la investigación

Otro de los elementos clave en la investigación y para la que se ha elaborado sendos paneles de personas expertas tanto a nivel nacional como andaluz, es la identificación de estrategias que se pueden poner en marcha que estructuren el Plan de Investigación e Innovación de los Servicios Sociales en Andalucía. En total han emergido de los discursos 11 estrategias que se enumeran en la siguiente tabla.

Tabla 5. Estrategias para la investigación

Código (Estrategias de investigación)	Enraizamiento	Densidad
Transferencia del conocimiento compartido	5	9
Adscribir profesionales universitarios en centros de SSSS	4	6
Propiciar que los profesionales investiguen	2	5
Alinearse con las prioridades agenda global	1	1
Configurar equipos profesionales con autonomía	1	1
Creación Observatorio Permanente de SSSS	1	3
Negociar entre administraciones las líneas estratégicas de los planes de I+D+i	1	3
Reconocer la investigación en la jornada laboral de los profesionales	1	2
Repositorio o centro de documentación	1	1
Dar tiempo a los profesionales para investigar	1	4
Congresos académico-profesionales	1	2

La “transferencia de conocimiento compartido” se establece como la estrategia más reiterada por los y las informantes, a fin de poder analizar e investigar la información generada en la atención/intervención directa que permita extraer conclusiones dirigidas a la mejora de la intervención de los Servicios Sociales.

Otra estrategia que destaca por su originalidad y que es apuntada por varios/as informantes es la posibilidad de adscribir a profesionales universitarios a centros de Servicios Sociales, de manera que los centros puedan contar con un profesional investigador de referencia que pueda analizar los datos a nivel micro que se generan a través de la intervención y ofrecer soluciones o mejoras ad hoc del propio servicio, tomando el sistema de investigación sanitario como ejemplo. Favoreciendo así la investigación aplicada o práctica que es demandada por los profesionales y reduciendo la distancia entre la Academia y la intervención directa que se atisbaba, como se ha visto, como uno de los principales problemas a los que la Estrategia de Investigación e Innovación en Servicios Sociales debe hacer frente.

En esta misma línea de transferencia y conocimiento compartido, como se puede ver en el gráfico siguiente, se dan cita otras estrategias complementarias identificadas por los grupos de expertos y profesionales como pueden ser la creación de un Observatorio Permanente de Servicios Sociales o liberar una serie de horas a los/as profesionales de Servicios Sociales para dedicarlos a investigación, como medio para potenciar la investigación y el interés por la misma a los/as profesionales de atención directa.

Estrategias para la innovación

Además de las estrategias para la investigación, también se preguntaron por estrategias para fomentar la innovación en los Servicios Sociales. Se han identificado un total de 13 estrategias, que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 6. Estrategias para la innovación

Código (Estrategias de innovación)	Enraizamiento	Densidad
Mejorar la colaboración intersectorial	6	11
reforzar comités de ética	4	4
Humanizar los procesos de digitalización	3	4
Simplificar procedimientos administrativos	2	6
Ofrecer espacios de reflexión, evaluación y supervisión	2	3
Crear observatorios de buenas prácticas	1	3
Mejorar los canales de participación de la ciudadanía	1	3
Líneas de investigación colaborativas	1	2
Mejorar canales de comunicación interna y externa	1	1
Liderazgo más colectivos y menos jerarquizados	1	2
Crear entornos laborales que cuiden	1	2
Equipos transdisciplinares	1	1
Mejorar competitividad en la AP	1	1

De nuevo, la potenciación de la colaboración intersectorial, como en el caso anteriormente visto de las prioridades en investigación, ocupa una posición central en el discurso de expertos/ as y profesionales, tanto para favorecer la investigación como la innovación social.

Seguida de esta estrategia cobra relevancia la relativa a “reforzar los comités de ética”. Dado que la implicación del sector privado se estima como necesario en el desarrollo de la innovación en Servicios Sociales, sobre todo, por la vía del desarrollo tecnológico y la gestión de la información. Se precisa de una reflexión importante en torno a la ética en el tratamiento de datos sensibles y la “humanización de los procesos de digitalización” que también es un elemento que alcanza notabilidad como estrategia de innovación

El resto de estrategias relativas a la innovación en Servicios Sociales están relacionadas, de manera principal, con dos áreas: estrategias de colaboración y participación y estrategias dirigidas a revisar, supervisar y cuidar la práctica profesional. Se observa la necesidad de contar con la participación de la población usuaria de Servicios Sociales para poder responder mediante innovación a las necesidades que plantean y, para ello, es preciso revisar la práctica profesional, conocer los procedimientos que se ponen en marcha, estudiar su eficacia y simplificarlos para que el acceso a los mismos sea lo más universal posible. La comunicación interna entre profesionales y externa entre sectores

o stakeholders implicados se hace precisa, intentando establecer procesos participativos con la comunidad.

Necesidades del Sistema de Servicios Sociales para la investigación e innovación

El área más profusa de la investigación realizada es el referente a las necesidades del Sistema de Servicios Sociales para favorecer o potenciar la investigación y la innovación en los servicios. Este grupo de códigos cuenta con 37 necesidades identificadas por los/as informantes. Las más destacadas se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 7. Necesidades del Sistema de Servicios Sociales para la investigación e innovación

Código (Necesidades)	Enraizamiento	Densidad
Colaboración entre universidad y entidades de intervención directa	6	12
Práctica basada en la evidencia	6	8
Evaluación de los servicios	5	6
Estrategia de gestión del conocimiento	5	11
Estrategia de gestión del conocimiento	4	6
Fijar líneas de investigación/intervención a largo plazo	4	8
Hacer entender que la investigación es parte de la práctica profesional	4	4
Potenciar la investigación cualitativa	3	2
Estructura estable de investigación	3	6
Tecnologías y conocimientos en SSSS	3	5
Realizar diagnósticos más locales	2	1
Evidencia científica	2	4
Gestión por resultados	2	1
Repensar mecanismos de financiación de la investigación	2	10
Intervenir sobre el aislamiento relacional en personas mayores	2	3
Implicar a profesionales de la atención directa en la investigación	2	4
Plan de I+D+i	2	4
Sistematizar la evaluación de la calidad de los SSSS	2	5
Articular entidades que investigan	2	4
Innovación en calidad y ética	2	3
Alianza tripartita: academia, sector público y sector privado	2	5

De acuerdo al valor del enraizamiento y la densidad, la necesidad más destacable, como se ha venido comentando a lo largo del documento, es la “necesidad de colaboración entre la universidad y entidades de intervención directa”. Esta necesidad, íntimamente ligada a la principal dificultad encontrada por los grupos de expertos/as y profesionales relacionada con la distancia entre academia y atención directa. De nuevo surge con fuerza esta relación, siendo uno de los principales focos donde los/as informantes ponen su atención como hilo conductor en la Estrategia de Investigación e Innovación en Servicios Sociales de Andalucía.

Seguida de esta necesidad, emerge la de llevar a cabo la “práctica basada en la evidencia” como estrategia fundamental para la reordenación de los servicios y establecimiento de un modelo de Servicios Sociales que sea capaz de innovar en búsqueda de la satisfacción de las personas usuarias y la eficiencia de los procesos. En esta línea de basar la práctica en la evidencia científica se fundamenta buena parte de

las necesidades detectadas como son: la necesidad de evaluación de los servicios, la necesidad de contar con una estrategia de gestión del conocimiento, crear un organismo que centralice la investigación en Servicios Sociales y se establezca una estrategia a largo plazo marcando una pauta y líneas claras de investigación de manera que se encuentren evidencias científicas que arrojen resultados aplicables a la realidad de la intervención.

Investigaciones e innovaciones relevantes en el ámbito de los Servicios Sociales

A continuación, los 3 siguientes grupos de códigos, hacen referencia a las investigaciones e innovaciones relevantes en el ámbito de Servicios Sociales y buenas prácticas identificadas.

Una de las preguntas formuladas a las personas informantes es la identificación de investigaciones en el ámbito de SS.SS. que les han resultado relevantes. En total se han identificado 31 ámbitos en los que la investigación se considera de interés. Se muestran en la siguiente tabla las más destacadas.

Tabla 8. Identificación de ámbitos de investigación relevantes

Código (Investigación relevante)	Enraizamiento	Densidad
Modelo organizativo de SSSS	3	2
Soledad no deseada de personas mayores	3	2
Barreras de acceso a servicios	2	5
Dependencia y personas mayores	2	1
Estudios de satisfacción de usuarios y calidad	2	2
Investigación en coordinación de sectores de bienestar social	2	1
Transición a la vida adulta jóvenes extutelados	2	0
Cambios en el modelo de atención	2	1
Respuestas de SSSS a problemas de la inmigración	2	1
Respuestas de SSSS a problemas de la inmigración	2	1

Procedamos ahora con las innovaciones relevantes. Al igual que en el apartado anterior, una de las líneas de profundización de investigación en las entrevistas era conocer innovaciones que hayan tenido relevancia en el terreno de los Servicios Sociales.

Tabla 9. Identificación de innovaciones relevantes

Código (Innovación relevante)	Enraizamiento	Densidad
Diseño de servicios más cooperativos	2	3
Utilización de redes sociales como mecanismo de apoyo	1	2
Planificación centrada en la persona	1	1
Nuevos modelos de atención personas mayores	1	2
Informes de impacto convivencial	1	1
Derecho subjetivo al conjunto de Prestaciones Básicas	1	1
ERACIS	1	1

Por último, se ha solicitado a las personas informantes que identifiquen buenas prácticas en el ámbito de la investigación e innovación de los Servicios Sociales, que permitan conocer experiencias regionales, nacionales o internacionales útiles y aplicables al contexto andaluz. En total se han recogido 8 buenas prácticas que aparecen en la siguiente tabla.

Tabla 10. Identificación de buenas prácticas

Código (Buenas prácticas)	Enraizamiento	Densidad
Centros de salud y SSSS Québec	2	1
Sistemas de dinámicas grupales a través de Facebook	1	1
Supermanzanas en Barcelona	1	2
Finlandia	1	1
Centro de Innovación Social La Noria (Málaga)	1	0
Housing first	1	2
Modelo Barnahus	1	1
Observatorio Estatal para la Dependencia	1	0

Análisis estratégico de centralidad

Además del análisis descriptivo realizado, el análisis cualitativo participado de un análisis de la centralidad de redes, permite elaborar un modelo de análisis estratégico dirigido a la toma de decisiones. Este análisis, a nivel estratégico reviste un gran interés ya que permite conocer, en nuestro caso, cuáles son las líneas de acción prioritarias que serían más eficientes para la creación de la Estrategia de Investigación e Innovación en Servicios Sociales.

Para el presente estudio, trabajaremos sobre la matriz de coocurrencias extraídas del Atlas.Ti tras el proceso de codificación completado. Esta matriz cuadrada de 226 filas y 226 columnas donde cada variable se identifica con cada uno de los códigos o unidades mínimas de información extraídas del análisis cualitativo realizado. Es preciso destacar que el análisis de redes se realizó de un total de 146 nodos en lugar de los 226 dado que 80 nodos no guardan relación coocurrente con ningún otro y aparecen aislados, por lo que han sido eliminados con el fin de poder calcular la centralidad de la red.

En una red de este tipo, no sólo es necesario atender a los nodos más centrales y, por tanto, más eficientes, sino también atender a los nodos que hacen de intermediación entre diferentes partes de la red y que su omisión supondrían una escisión de la red.

Atendiendo al análisis de la centralidad, comenzamos con la primera de las medidas referentes al grado de Rango (Degree), que está referido al número de relaciones directas que tiene cada nodo. Los elementos con mayor rango se interpretan como los elementos más frecuentes en el discurso y en los que los informantes suelen detenerse para dar una explicación más detenida. La clasificación del rango es la siguiente:

Tabla 11. Rango (relaciones directas de cada nodo)

Nodos	Rango
Dificultad: Distancia entre la investigación académica y la intervención	13
Necesidad de investigación aplicada	12
Actores: Academia	9
Necesidad de investigar sobre el funcionamiento de los servicios	9
Investigación relevante: Dependencia y personas mayores	8
Necesidad: estrategia de gestión del conocimiento	8
Prioridad: Desarrollo de tecnologías adaptadas a nuevas necesidades sociales	7
Investigación relevante: ética en Trabajo Social	7
Investigación relevante: transición a la vida adulta jóvenes extutelados	7
Investigación relevante: Intervención sociosanitaria con población en riesgo	7

Según esta tabla los elementos más centrales en el discurso de los informantes son la distancia entre la investigación académica y la intervención, las necesidades de investigación aplicada y el papel de la Academia/universidad en la investigación en Servicios Sociales Según este análisis del rango éstos serían los núcleos centrales en los discursos analizados y guardan relaciones directas con otros elementos de la red. A nivel estratégico este análisis es relevante porque da una muestra de los conceptos o elementos que están en el ideario colectivo o en el discurso de los/as profesionales entrevistados.

Seguidamente se realiza el análisis del grado de intermediación, que hace referencia a aquellos nodos o elementos de la red que tienen una conexión estratégica, ya que hacen de nexo de unión entre diferentes partes de la red que sin ellos estaría desconectada. Es lo que podríamos denominar “nodo puente”, ya que muestra cuando un código es intermediario entre otras dos personas del mismo grupo que no están relacionados entre sí. Localizar estos nodos es esencial para el establecimiento de una estrategia en la que todos los elementos queden integrados en la intervención.

Tabla 12. Grado de intermediación (conexiones estratégicas)

Nodos	Grado de intermediación
Necesidad de evaluación de los servicios	7,111
Necesidad de investigar sobre el funcionamiento de los servicios	6,651
Dificultad: Distancia entre la investigación académica y la intervención	6,124
Gobernanza: necesidad de trabajar en red	5,238
Actores: Academia	4,504
Necesidad de investigación aplicada	4,186
Actores: empresas privadas y tecnológicas	3,016
Prioridad: Desarrollo de tecnologías adaptadas a nuevas necesidades sociales	2,806
Necesidad de potenciar la investigación cualitativa	2,082
Necesidad: Estrategia de gestión del conocimiento	1,855

Como se puede ver en la tabla las primeras posiciones del grado de intermediación están ocupadas por la necesidad de evaluar los servicios e investigar el funcionamiento de los mismos. De nuevo vuelve a aparecer entre las primeras posiciones la distancia entre la investigación académica y la intervención directa. Como se puede ver algunos elementos, como la necesidad de investigación aplicada, o la necesidad de una estrategia para la gestión del conocimiento, están presentes en las primeras posiciones del rango y del grado de intermediación.

Por último, se realiza el análisis de cercanía. El grado de cercanía se refiere al recorrido que tiene que realizar cada nodo para llegar al resto de la red (distancia geodésica). Esto significa que a mayor valor en el grado de cercanía menor recorrido tiene que hacer el nodo para alcanzar la totalidad de la red, o lo que es lo mismo, los nodos con un alto grado de cercanía son capaces de influir con mayor celeridad en el resto de la red, por lo que su valor estratégico es altísimo.

Tabla 13. Cercanía (mayor influencia con el resto de la red)

Nodos	Cercanía
Necesidad de investigar sobre el funcionamiento de los servicios	0,710
Necesidad de investigación aplicada	0,710
Necesidad de evaluación de los servicios	0,710
Necesidad de potenciar la investigación cualitativa	0,709
Dificultad: Distancia entre la investigación académica y la intervención	0,709
Necesidad de investigar sobre modelos de atención	0,709
Necesidad de investigar sobre buenas prácticas	0,709
Necesidad de investigar sobre atención primaria/SS.SS de base	0,709
Necesidad de distanciarse del sistema de salud como referente en investigación	0,709
Gobernanza: necesidad de trabajar en red	0,709

Los elementos más cercanos, esto es, los elementos con una menor distancia geodésica, son la necesidad de investigar el funcionamiento de los servicios, la necesidad de realizar investigaciones aplicadas, y la necesidad de evaluación de los servicios. Es notable también el hecho de que la necesidad de investigación cualitativa se alce en cuarta posición, lo que contrasta con muchas de las investigaciones planteadas y potencia la conclusión vertida anteriormente sobre la necesidad de distanciarse del modelo de investigación sanitario con un fuerte componente cuantitativo. Si se realiza una supervisión a los principales elementos con mayor grado de cercanía, se observa que la mayoría están relacionados con la revisión y evaluación de los modelos de intervención, de la práctica profesional, del funcionamiento de los Servicios Sociales.

5. Conclusiones

Este trabajo ha contribuido a identificar actores principales o stakeholders, prioridades a tener en cuenta para la estructuración de la investigación e innovación en Servicios Sociales, buenas prácticas, dificultades en la investigación, estrategias para potenciar la innovación y la investigación, investigaciones e innovaciones relevantes que se están realizando en la actualidad, así como la identificación de las necesidades del sistema de Servicios Sociales sobre investigación e innovación.

En aras de un enfoque aplicado o práctico, se ha desarrollado un método dirigido a facilitar la toma de decisiones estratégicas a través de un análisis de redes, partiendo de la matriz de coocurrencias del análisis cualitativo elaborado en Atlas.Ti.

Por tanto, de acuerdo a los resultados obtenidos en este estudio, la estrategia de investigación e innovación en Servicios Sociales de Andalucía, en función de este modelo de centralidad, debe favorecer herramientas y/o investigaciones para evaluar los servicios y su funcionamiento, difundir las buenas prácticas realizadas que puedan ser aplicadas en los diferentes centros de Servicios Sociales y fomentar las investigaciones aplicadas de modo que los resultados de la investigación estén orientados a mejoras en la intervención. Para ello se debe trabajar en red reduciendo la distancia entre la investigación académica y la intervención.

Además, es importante tener en cuenta, por su capacidad de conexión con las distintas áreas de Servicios Sociales (grado de intermediación), la necesidad de contar con actores estratégicos como son la universidad/academia y las empresas privadas y tecnológicas, así como contar con un plan o estrategia de gestión de conocimiento, donde por una

parte los conocimientos que se generan en la intervención directa (como los diagnósticos, por ejemplo) puedan ser investigados, y por otra parte, las investigaciones que se realicen favorezcan nuevos modelos de atención y una mejora de la intervención que se realiza.

Como resultado del estudio se extrae la importancia de acercar la academia a la intervención, potenciando la conexión entre los profesionales de ambas esferas. A lo largo del informe se establecen numerosas estrategias e investigaciones e innovaciones relevantes que puedan ayudar a generar esta sinergia.

Es necesario también, advertir de las limitaciones de este estudio, por lo que las afirmaciones que se vierten a raíz del estudio de centralidad no pueden ser tomadas como concluyentes. En primer lugar, porque los datos utilizados no han sido recabados específicamente para este fin, sino que son entrevistas dirigidas a conocer la situación de la investigación y la innovación en Servicios Sociales. Por otra parte, no se ha realizado una investigación basada en la representatividad del conjunto de stakeholders sino que se ha basado principalmente en la percepción de expertos en la materia, además de los grupos de discusión realizados a los profesionales. Y, por último, el análisis de centralidad muestra aquellos elementos más eficientes de acuerdo a un momento concreto, pero no se sabe cómo puede modificarse la red una vez se comience con una potencial intervención o aplicación de políticas de investigación o establecimiento de la Estrategia de Investigación e Innovación en Servicios Sociales en Andalucía, lo que implicaría mantener un análisis continuado a la par de la aplicación de las medidas propuestas en dicha Estrategia.

No obstante, los resultados muestran tendencias que deben ser tenidas en cuenta en esta estrategia andaluza de investigación e innovación en Servicios Sociales porque, si bien el sistema no nació con el objetivo de investigar sobre la realidad social, no es menos cierto que su supervivencia dependerá de la investigación e innovación que sea capaz de desarrollar.

6. Referencias

- Dicicco-Bloom, B. and Crabtree, B.F. (2006). The Qualitative Research Interview. *Medical Education*, 40, 314-321. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1365-2929.2006.02418.x>
- Domínguez, J. A., & Relinque, F. (2014). Advising Efficient Political Decisions for Sustainability of Local Agricultural Systems: High-Risk Agriculture in Southern Europe. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 38(7), 839-857. <https://doi.org/10.1080/21683565.2014.902894>
- Feicheng, M., & Yating, L. (2014). Utilising social network analysis to study the characteristics and functions of the co-occurrence network of online tags. *Online Information Review*, 38(2), 232-247. <https://doi.org/10.1108/OIR-11-2012-0124>
- Frank, O. (2002). Using centrality modeling in network surveys. *Social Networks*, 24(4), 385-394. [https://doi.org/10.1016/S0378-8733\(02\)00014-X](https://doi.org/10.1016/S0378-8733(02)00014-X)
- Freeman, L.C. (1979). Centrality in social networks conceptual clarification. *Social Networks*, 1(3), 215-239. [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(78\)90021-7](https://doi.org/10.1016/0378-8733(78)90021-7)

- García, H., Aledo, A., & Ortiz, G. (2010). Análisis de Mapas Causales de Impactos del TurismoResidencial. *Empiria. Revista De Metodología De Ciencias Sociales* 20: 61-86.
- Guba, E. G. (1989). Criterios de credibilidad en la investigación naturalista. *La enseñanza: su teoría y su práctica*, 148-165.
- Scott, M. M. (1991). Naturalistic Research: Applications for Research and Professional Practice with College Students. *Journal of College Student Development*, 32(5), 416-423.
- Strauss, A. L. (1990). *Qualitative Analysis for Social Scientists*. New York: Cambridge University Press.
- Wasserman, S., Faust, K., & Urbana-Champaign), S. (University of I. W. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge University Press.



PANEL 3. MASCULINIDADES Y POLÍTICAS PÚBLICAS



VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) REPS 2021 Bilbao
Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad: consensos y retos
Actas de Congreso: ISBN - 978-84-1319-369-4



La gestión del conocimiento en tiempos de pandemia. La experiencia del SIIS (Servicio de Información e Investigación Social)

Ainhoa Carcavilla Ibarq̄uen y Arantxa Mendieta Lasarte⁶⁴

RESUMEN

El Servicio de Información e Investigación Social (SIIS) es una entidad sin ánimo de lucro, de carácter independiente, que surge en 1972 en el seno de la Fundación Eguía Careaga. En la línea de los think tanks o laboratorios de ideas anglosajones, el SIIS aspira a promover el cambio a través del conocimiento, mediante la mejora en el diseño de las políticas de acción social, la organización de los Servicios Sociales y la práctica profesional. Con los años, el servicio prestado ha ido evolucionando y adaptándose a los nuevos tiempos y, en particular, al impacto que las nuevas tecnologías han tenido en el ámbito de la documentación y la gestión del conocimiento.

El SIIS trabaja desde la convicción de que la construcción de un ecosistema del conocimiento constituye un pilar fundamental en la consolidación del modelo de servicios sociales público, un modelo que, en palabras de Joseba Zalakain, sigue enfrentándose a numerosas dificultades: fragmentado y disperso, mal dotado, sin objeto claro, poco o mal identificado por la ciudadanía, incapaz de relacionarse de igual a igual con otros sistemas más maduros de bienestar. A esta realidad ha venido a sumarse la crisis de la COVID-19 que, con la correspondiente reorganización urgente y forzosa del trabajo, ahondó en los ya de por sí precarios sistemas de información.

El objetivo de esta ponencia es el de evidenciar el papel clave de la gestión y transferencia del conocimiento en los Servicios Sociales, apoyándose en la experiencia del SIIS durante los primeros meses del estado de alarma decretado por el Gobierno en todo el territorio español para afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19.

Palabras clave: Gestión del conocimiento, Transferencia del conocimiento, Servicios Sociales, Información, COVID-19, Nuevas tecnologías.

1. La gestión del conocimiento en los Servicios Sociales. El papel de los centros de documentación especializados

Existe un amplio consenso al considerar que una de las principales carencias del sistema de servicios sociales tiene esencialmente que ver con la ausencia de un modelo compartido de intervención, con la inexistencia de herramientas, procedimientos, instrumentos y prácticas profesionales comunes y suficientemente consolidadas, con la dificultad para generar y transmitir evidencia significativa y útil, con la precariedad de los sistemas de información, con la inexistencia de indicadores comunes capaces de medir y evaluar el resultado de las intervenciones, con la ausencia –incluso– de un marco terminológico compartido... con la debilidad, en definitiva, de las herramientas de gestión del conocimiento y de I+D+i específicamente orientados al ámbito de los Servicios Sociales.

Sin embargo, la progresiva consolidación de los Servicios Sociales como un derecho social del conjunto de la ciudadanía, el énfasis en su capacidad preventiva, la paulatina

PANEL 3: Masculinidades y políticas públicas

⁶⁴ Organización: SIIS Servicio de Información e Investigación Social

equiparación con otros ámbitos de las políticas públicas y las consecuencias de las dos crisis más recientes, han hecho que se preste cada vez una mayor atención a la calidad de las intervenciones, y a la necesidad de demostrar su eficacia y su eficiencia.

Existen en nuestro entorno más cercano iniciativas del máximo interés en lo que se refiere a la gestión del conocimiento en materia de Servicios Sociales. Por citar solo algunas, los círculos de comparación intermunicipal promovidos por la Diputación de Barcelona, los observatorios de servicios sociales de Asturias, Gipuzkoa o Navarra, centros de documentación como Dixit o SIIS, los proyectos piloto para la mejora de la atención a las personas en situación de exclusión que se desarrollan en Navarra y Castilla y León o los Bancos de Buenas Prácticas como Berrituz, plataforma de experiencias innovadoras e instrumentos en servicios sociales locales. La creación, en el marco de la Ley valenciana de Servicios Sociales, del Institut Valencià de Formació, Qualitat i Investigació en Serveis Socials y su red de laboratorios sociales o la elaboración de un Plan de Investigación e Innovación en Servicios Sociales en Andalucía son también avances importantes en ese terreno. Se trata, sin embargo, en todos los casos, de esfuerzos aislados, desconectados entre sí y ajenos a las estrategias globales que a nivel estatal se desarrollan en el ámbito de la investigación y la innovación.

En ese contexto, la mejor forma de impulsar el modelo de servicios sociales públicos en nuestro país pasa por impulsar, orientar y articular los esfuerzos que actualmente se realizan en materia de gestión del conocimiento: por construir, en definitiva, un ecosistema del conocimiento para la intervención y los servicios sociales. Ahondando en esta misma línea, Fernando Fantova señala que los centros de documentación y bibliotecas desempeñan un papel estratégico en la construcción del Ecosistema del Gestión del Conocimiento en Servicios Sociales, en la medida en que ocupan una posición de intermediaria entre los agentes más orientados a la producción de conocimiento académicamente reconocido y los más orientados a la intervención, la gestión y la política.

En esa posición intermedia, los centros de documentación especializados van ordenando el tráfico y construyendo un cierto canon del conocimiento vigente en cada momento. Juegan un papel esencial poniendo a disposición de todas las personas interesadas las prácticas y las experiencias de éxito, dando a conocer las tendencias que se desarrollan en otros países y permitiendo un debate informado sobre las diferentes opciones técnicas y políticas en relación a un problema concreto. El reto ya no es recopilar información, sino interpretarla, generando conocimiento y haciéndolo llegar a quién más lo necesita y a quién mejor provecho vaya a sacar del mismo.

2. El SIIS Servicio de Información e Investigación Social

El SIIS, el Servicio de Información e Investigación Social, surge en 1972, en el seno de la Fundación Eguía-Careaga, como una herramienta para cubrir la laguna existente en el acceso a la información científica y técnica en el ámbito de la discapacidad mental en un principio y, más tarde, en el conjunto de los Servicios Sociales.

El SIIS se crea con el doble objetivo de contribuir a la mejora de:

- Las políticas sociales y
- La práctica de los y las profesionales de la acción social.

Desde entonces, se ha constituido en un centro de referencia en lo que se refiere a la gestión del conocimiento en el ámbito de los servicios sociales.

El SIIS cuenta con dos centros, uno en Madrid y otro en Donosti, y el personal está formado por una veintena de profesionales, especializados en documentación, sociología, derecho, periodismo, antropología, economía y trabajo social.

El SIIS funciona mediante la financiación principalmente de la propia Fundación Eguía Careaga y de las administraciones públicas con las que se establecen convenios de colaboración, entre las que se encuentran:

- Las tres Diputaciones de Euskadi: Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.
- Gobierno Vasco. Dirección de Salud Pública y Adicciones.
- Gobierno Vasco. Dirección de Servicios Sociales.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Real Patronato sobre Discapacidad.
- El Observatorio de la Realidad Social del gobierno de Navarra.

Con estas entidades se establecen convenios mediante los que el SIIS ofrece servicios y productos específicos.

Por otro lado, el SIIS colabora de forma puntual, sin convenio, con otras muchas entidades como, por ejemplo, el Ararteko, la Red Social Europea, la Fundación ONCE, etc.

Su actividad se vertebra en torno a dos ejes:

- La investigación.
- La gestión del conocimiento y servir como centro de documentación especializado.

En relación a la línea de trabajo de investigación y consultoría, las actividades desempeñadas por el SIIS giran en torno a:

- La Planificación de servicios.
- El estudio de necesidades y análisis de la realidad social.
- La realización de análisis legislativos y borradores normativos.
- Procesos de calidad y evaluaciones de servicios.

Y, por último, dentro de su labor investigadora, el SIIS gestiona Observatorios y bancos de datos, entre los que se encuentran:

- Los Observatorio de Servicios Sociales de Gipuzkoa y Álava.
- El Observatorio de Pobreza Energética de Gipuzkoa.
- El Banco de datos de Adicciones de Drogomedica.
- El Observatorio de Políticas Sociales de Euskadi (Ikusmirak).

o El Observatorio de la Realidad Social del Gobierno de Navarra.

Además de la investigación y la consultoría, la segunda de las líneas de trabajo del SIIS gira en torno a la documentación y a la gestión del conocimiento.

Los servicios documentales ofrecidos por el centro desde su página web (www.siiis.net) incluyen una selección continua de novedades documentales comentadas; una recopilación de bibliografías temáticas; la posibilidad de realizar búsquedas sencillas o personalizadas; una cesta de documentos que permite almacenar los registros para después enviarlos, imprimirlos o solicitarlos; alertas periódicas a través de RSS y la posibilidad de interacción y difusión de los contenidos por medio de las redes sociales —Facebook y Twitter—, a través de las cuales el SIIS se comunica con las personas usuarias y difunde las actualizaciones de la web.

Además de gestionar un fondo documental especializado en el ámbito de lo social, el SIIS pone un énfasis particular en el tratamiento cualitativo de la documentación, con servicios de difusión selectiva, elaboración de bibliografías temáticas o el servicio de búsquedas personalizadas. En este sentido, la gestión del fondo no es el único servicio de documentación que realiza el SIIS, sino que el centro desarrolla toda una serie de servicios especializados, entre los que destacan:

- La publicación del boletín bibliográfico Gizarteratuz y la revista de Servicios Sociales Zerbitzuan, así como la Revista Española de Discapacidad (REDIS).
- La gestión del repositorio Riberdis, que recopila y difunde la producción científica en formato digital y de acceso libre que se produce en el ámbito iberoamericano en relación a los temas afines a la discapacidad.
- La elaboración de revisiones (más o menos sistemáticas) de la literatura que permitan identificar la evidencia respecto al impacto de las intervenciones y difundir las buenas prácticas. Algunos de los trabajos realizados en esta línea son una revisión sobre la promoción de la actividad física en colectivos vulnerables, Tendencias y buenas prácticas de activación comunitaria, O tendencias en exclusión social e incorporación sociolaboral.

En definitiva, el SIIS constituye un Servicio público, especializado en lo social, accesible a cualquier persona desde cualquier lugar, cuya actividad está orientada a detectar, generar y difundir conocimiento.

3. La gestión del conocimiento en tiempos de pandemia. La experiencia del SIIS

Durante los primeros meses del estado de alarma declarado por el Gobierno para hacer frente a la crisis sanitaria, desde el SIIS fuimos conscientes de una serie de carencias en materia de gestión de la información y del conocimiento que, por otro lado, tampoco eran nuevas. Entre los problemas a los que nos enfrentábamos y que se evidenciaron en esa etapa inicial del estado de alarma se hallaban los siguientes:

- La falta de un sistema unificado de información en Servicios Sociales.
- La diversidad de fuentes de información.
- El desarrollo de iniciativas aisladas en materia de gestión de la información y el conocimiento, a nivel autonómico.

- El desconocimiento, por parte de los y las profesionales del ámbito social de las acciones y medidas que se estaban desarrollando más allá de su entorno más cercano.

Frente a esta realidad, desde el SIIS se adoptó una línea de trabajo orientada a paliar estas carencias, basado en las siguientes actuaciones:

- Identificar, tratar, almacenar y transmitir la información y el conocimiento que se estuviera generando en materia de servicios sociales en el nuevo contexto de crisis sanitaria.
- Centralizar toda esta información y conocimiento en un único recurso de acceso abierto y gratuito a toda la ciudadanía.
- Garantizar la actualización permanente de esta información.
- Disponer de herramientas para la diseminación de la información y el conocimiento en materia de servicios sociales.

Como consecuencia de esta actividad, derivan los siguientes productos desarrollados por el SIIS específicamente en el marco de la covid-19:

Boletín electrónico #covid19ServiciosSociales

Este producto surge con el objetivo de recopilar las medidas sociales que se estaban activando en el marco de la crisis del covid-19. El boletín incluía todas aquellas iniciativas puestas en marcha por los gobiernos central y autonómicos en materia de servicios sociales, así como otros documentos técnicos, recomendaciones o lecturas destacadas sobre el tema. Las iniciativas se clasificaban tanto por temática como por alcance geográfico.

Desde el SIIS se generaron un total de 31 boletines desde el 22 de marzo hasta el 6 de julio de 2020. Sin una periodicidad concreta, el boletín se iba enviando, de forma gratuita, a medida que se iba generando contenido. En un principio, los envíos eran diarios y, de forma progresiva, se fueron espaciando hasta terminar siendo semanales.

Microsite #covid19ServiciosSociales

Dada la buena acogida del producto anterior, se detectó la necesidad de que la información que en ellos se recogía estuviera disponible para su consulta en una plataforma que facilitara su acceso y recuperación. Por ello, a finales de marzo de 2020, desde el SIIS se puso en marcha el portal covid19.siiis.net que ofrece acceso a todo el contenido que se iba recopilando para los boletines electrónicos, a saber, las medidas sociales activadas por los gobiernos central y autonómicos, documentos técnicos y recomendaciones del ámbito de lo social, recursos prácticos para profesionales, así como lecturas de interés sobre el tema.

Clasificados por temática y ámbito geográfico, la plataforma permite navegar por los diferentes contenidos y acceder de forma sencilla a los mismos mediante diversas herramientas de búsqueda.

El aplicativo ofrece, asimismo, una sección de contacto para el envío de todo tipo de aportaciones o solicitudes de información. Este formulario se convirtió en un canal de comunicación activo entre el SIIS y los diferentes agentes del ámbito de lo social para el intercambio de información durante los primeros meses de confinamiento.

Todavía activa, con la finalización del estado de alarma, la página web dejó de actualizarse a diario a finales de junio 2020.

#covid19Laguntzak

A petición del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, el SIIS creó una página web que facilita el acceso a la información de las ayudas y prestaciones económicas del ámbito social que han surgido desde distintos ámbitos competenciales con el fin de paliar los efectos negativos que está provocando el covid-19. Este aplicativo de consulta está dirigido tanto a la ciudadanía como a los profesionales de los servicios sociales y de las entidades del tercer sector de Euskadi.

Se reúnen en un único repositorio nuevas ayudas, cambios en las ayudas ya existentes, exoneraciones, moratorias y prórrogas automáticas en distintos ámbitos, principalmente las necesidades básicas y el alquiler de vivienda. La información se actualiza continuamente para dar respuesta a los cambios y desarrollos normativos que se están produciendo casi a diario.

La página web permite realizar búsquedas de las diferentes ayudas por diversos criterios y, una vez localizadas las que pueden ser de interés, permite acceder a la información disponible sobre las características de cada ayuda (destinatarios, cuantía, duración, incompatibilidades, condiciones de acceso, enlaces al órgano gestor, procedimiento, fechas, etc.).

Sección de recursos profesionales en la plataforma LTCCovid.org

En mayo 2020, surge la idea de crear una sección de Recursos de interés en el ámbito del COVID y los Cuidados de Larga Duración, con el fin de incorporarla en la web <https://ltccovid.org/> de la International Long-Term Care Policy Network.

Se incluyen guías de actuación, recomendaciones, experiencias de buena práctica, recursos para familias y usuarios, revisiones de literatura y fuentes generadoras de información, de ámbito internacional, fundamentalmente europeo. Todos estos recursos se agrupan en una serie de filtros que facilitan su posterior recuperación.

A fecha actual, esta sección se sigue actualizando desde el SIIS.

4. Principales aprendizajes

La experiencia vivida por el SIIS en materia de gestión de conocimiento en tiempos de pandemia nos ha permitido evidenciar:

- el rol facilitador y crucial de las TICs, y
- la importancia de la comunicación interpersonal.

5. Bibliografía

Zalakain, J., ¿Cómo blindar los Servicios Sociales? Invertir en conocimiento. Llei d'Engel, 26 novembre 2018, 5 págs.

<http://lleienel.cat/wp-content/uploads/2018/11/20181126.Zalakain.Blindar-servicios-sociales.Invertir-en-conocimiento.pdf>

Fantova, F., La gestión y la transferencia de conocimiento para un mejor desarrollo de los servicios sociales, 2016

La gestión y la transferencia de conocimiento para un mejor desarrollo de los servicios sociales | Fernando Fantova



Programa integral de salud de los hombres: una necesidad urgente

Alexis Valenzuela Mayorga y Diego Silva Jiménez⁶⁵

RESUMEN

Es América un continente poblado por muchas razas y etnias, con dos subregiones con claras características económicas, sociales e históricas distintas como lo son Canadá y Estados Unidos y Latinoamérica y El Caribe con una población total sobre los 1.015 millones de personas (Banco Mundial, 2019), en todo el continente los hombres representan un 49% y las mujeres un 51% (World Health Organization 2016, OPS 2019). Los países miembros de la OPS han desarrollado por más de 100 años estrategias de prevención de la mortalidad infantil y materna, logrando aumentar las expectativas de vida en este grupo y en menor proporción para los hombres.

A pesar de los avances en la salud de las personas, es posible observar importantes inequidades en la salud de hombres y mujeres, siendo estas últimas, quienes se exponen a los riesgos de embarazo, parto, puerperio y aborto, con una tasa mortalidad materna en Las Américas, de 67,4 x 100.000 nacidos vivos (OPS, 2019). Para ello, los diversos países han desarrollado estrategias de protección de la salud de las mujeres, mediante acciones de planificación familiar, salud sexual reproductiva y establecimiento de programas de salud de la mujer.

Pero un gran ausente en el mundo es un programa que, de protección a los hombres desde una perspectiva de género, que pueda enfrentar fenómenos como la sobremortalidad masculina, expresada en Las Américas con mortalidad general de 6,9 en hombres y 4,5 en mujeres por 1000 habitantes; las tasas de suicidio de 14,2 en varones y 4,2 en mujeres por 100.000 habitantes; las tasas de homicidio de 31,1 en hombres y 4,3 en mujeres por 100.000 habitantes, (OPS, 2019). Con 18% más de años de vida perdidos por muertes prematuras de hombres en comparación de mujeres (OPS, 2019).

Comprender la sobremortalidad masculina y las diferencias de morbilidades entre hombres y mujeres ha tratado de ser explicado por la falta de autocuidados en varones (De Keijzer, 1998 y Bonino 1989), así como las barreras en el acceso al sistema de salud, dadas por los horarios y los requisitos de ingreso a los programas de salud preventivos de la salud primaria (Valenzuela, 2008).

Desde el enfoque promocional se han observado acciones exitosas en la salud de los varones tales como, la participación en el parto (Aguayo y Sadler, 2011) y crianza de los niños y niñas (Aguayo y Kimelman 2014), las campañas por la no violencia como Lazo Blanco (Bard G, 2016), siendo estos hechos aislados, no financiados y con escasa continuidad. Es por lo anteriormente expuesto que resulta necesario contar con un Programa Integral de Salud de los Hombres (PISH). En Las Américas dicha estrategia de promoción solo existe en Brasil, dando respuesta a las necesidades de los hombres desde su diversidad racial /étnica, curso de vida, orientación sexual, con estrategias de prevención primaria, secundaria y terciaria. El otro país con un programa de salud para los hombres es Australia, mientras Europa tiene un programa de salud para los hombres sólo en Irlanda. El PISH puede ser financiado con la reducción de costos de la morbimortalidad masculina, así como con la reducción de las consecuencias de la masculinidad hegemónica para las mujeres y niñas, tales como femicidio, embarazo adolescente, violencia, accidentes (Heilman, Barker y Harrison, 2017).

Palabras clave: Políticas Públicas, Masculinidades, Programa de Salud del hombre

PANEL 3: Masculinidades y políticas públicas.

⁶⁵ Alexis Valenzuela Mayorga y Diego Silva Jiménez y Universidad Central de Chile

1. Introducción

Políticas Públicas

“Las políticas públicas conforman la intervención del estado en respuesta a una situación problemática presente en la sociedad.” (Lobelle, 2017, pág,82) en este sentido las políticas pública vital importancia dado que son los caminos por donde los gobiernos guía al estado, teniendo en consecuencia un mayor énfasis o desarrollo en ciertas áreas o no. (Silva, 2014) así mismo Lobelle(2017, pag,82) las definen como “ un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, etc), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas”

A pesar de que las políticas públicas son una solución inteligente, para un problema identificado de manera social o política, estas cobran una real importancia al momento de “discutir la implementación de políticas públicas en salud con base en la evidencia, en especial en países de América Latina, donde serios problemas afectan al colectivo” (Barboza-Palomino, Caycho & Castilla-Cabello, 2017, pág, 2)

Sin embargo, desde este mismo prisma, se observa que “La cultura patriarcal ha establecido una construcción social en la que se expresan profundas diferencias entre lo que significa y representa ser hombre y ser mujer; pautando normas en torno a lo considerado masculino y femenino” (Hernández, 2014, pág,210) tomando en cuenta las decisiones públicas, llevando a tomar un énfasis de desarrollo de más de 100 años la protección materno-infantil en el continente americano.

Solo hay tres países en el mundo que cuentan con un programa de salud del Hombre, con un enfoque de género, en Latinoamérica destaca el caso de Brasil, donde encontramos unos de los escasos programas de salud con enfoque hacia los hombres, donde de manera explícita se trabaja desde la perspectiva de la masculinidad logrando impulsar las distintas estrategias de gestión en la Política Nacional de Atención Integral a la Salud del Hombre (PNAISH) (Cesaro, Santos y Silva, 2019). A pesar de que son un caso aislado en América en general, cuando observamos el caso de México, aparece con claridad el tema del envejecimiento y la calidad de vida en las personas mayores, donde existe una clara diferencia entre hombres y mujeres, a pesar que los hombres sienten que tienen mejor calidad de vida en los test aplicados se evidencia que no es así, al contrario de las mujeres que perciben tener una mala calidad de vida, pero que al momento de aplicar los instrumentos resultan con puntajes mayores al de los varones, esto se condice también con las esperanza de vida en México donde las mujeres representan alrededor del 67% de la población de personas mayores en dio país. (López-Rincón, et al, 2019).

Y a pesar de esto, la única manera para poder abordar la masculinidad en toda su amplitud es desarrollarla desde su lógica interseccional, tomando en consideración la mirada sociocultural, tales como; el racismo, la pobreza y la desigualdad social, las cuales explican las altas cifras de mortalidad y morbilidad de los hombres, jóvenes negros y pobres debido a la violencia urbana (Cesaro, Santos y Silva, 2019) y de los indígenas debido a la marginación de la sociedad (OPS, 2019).

2. Masculinidades

Los estudios de masculinidad llevan más de 20 años de investigaciones como tal en América Latina, estos han ido desarrollando temáticas tan básicas como el desarrollo de los Derechos Humanos en los varones, abordados por muchos años en la temática de la violencia hacia la mujer, para transitar de manera lenta hacia tratar y trabajar a los hombres que ejercían dicha violencia, siempre teniendo en consideración los costos sociales y económicos que estos significaba. Sin embargo, este tipo de estudios de las masculinidades fue creciendo mientras se iba desarrollando como disciplina propia, transitando por un puente desde la violencia a la instalación del debate de la desigualdad de género en temas tan diversos como; la salud sexual, la sexualidad con aristas como el embarazo adolescente, sexo entre hombres e infecciones de transmisión sexual. En otras de estas líneas emergentes en el estudio de los hombres aparece la paternidad, las tareas domésticas y la crianza de las hijas e hijos, para finalmente abrir otra línea de investigación, como lo son las disidencias sexuales (Aguayo y Nascimiento, 2016)

Es en esta condición que Gomes, Couto y De Keijzer (2020), plantean que los hombres siempre han estado en la agenda de salud, ya sea como objetivo de acción (reducción de la violencia) o como tema.

Para Heilman, Barker y Harrison (2017), plantean que los varones nos encontramos dentro de una caja llena de mandatos que debemos cumplir para poder ser “hombres” colocando en esta premisa que quienes no cumplan con estos roles, serán sospechosos de no ser hombres. Los pilares que sostienen esta caja de las masculinidades son; la Autosuficiencia, ser fuerte, atractivo físico, roles masculinos rígidos, heterosexualidad y homofobia, híper sexualización y por último agresión y control. Si se analizan con detención los puntos claves de esta “caja” llevan a los hombres a la violencia, a perpetuar prácticas poco saludables y aislantes, que los romperán y donde la agresión es normal, es bien vista y se convierte en el escape “deseado” para los hombres.

Hacia dónde se debe dirigir el estudio de las masculinidades para que se un aporte a la sociedad, para Aguayo y Nascimiento (2016) esto es claro:

Se necesita una mayor politización de la agenda de los hombres por la igualdad de género, tanto desde los colectivos, las ONGs como desde la academia y de los propios hombres. Resulta necesario sumar hombres en agendas relevantes para la igualdad de género como poner fin a la violencia contra mujeres y niñas, compartir la carga de trabajo de cuidado y doméstico, disminuir brechas de género, igualar salarios, compartir los espacios de poder y decisión, etc.; y en otras que les atañen muy directamente, como la paternidad, la salud de los hombres, o para denunciar graves problemas de derechos humanos que también les afectan. (pag, 212)

En Chile, el sistema de salud es de provisión mixta con un fuerte énfasis en lo público, para poder prestar la atención de salud, se divide en niveles de atención según importancia y complejidad, dejando en la atención primaria el énfasis en la prevención y promoción a través de los distintos programas de salud, como lo son:

- **Ciclo vital;** infantil, adolescente, adulto, adulto mayor
- **Transversales,** como salud dental, mental y promoción de la salud

- **Sexual y reproductivo;** de la mujer, embarazo, puerperio y gineco-obstreta.

Es aquí donde observamos un olvido total por la salud del hombre o su consideración como acompañante en el embarazo o crianza, careciendo de protagonismo en el cuidado de su salud y la de otros y otras.

3. Situación de Salud de los Hombres en la región de Las Américas

América es un continente poblado por múltiples razas y etnias, con dos subregiones con claras características económicas, sociales e históricas distintas como lo son Canadá y Estados Unidos con una población en conjunto de 365.828.785 por una parte y Latinoamérica y El Caribe con una población de 646.430.843 de personas (Banco Mundial, 2019), en todo el continente los hombres representan un 49% y las mujeres un 51% (World Health Organization 2016, OPS 2019). Comprender el fenómeno de la salud desde la perspectiva de género ha sido una tarea en que se ha comprometido la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud y diversas organizaciones internacionales tales como Naciones Unidas, CEPAL, UNIFEM, en virtud de las diversas convenciones que abogan en favor de los derechos humanos y la calidad de vida de las mujeres. Entre estas tenemos la Convención de CEDAW en contra de toda forma de discriminación hacia las mujeres, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo en 1994, la Convención de la Mujer de Beijín 1995 y sus prolongaciones (Camacho, 2012). Esto ha significado importantes avances en la atención de salud de la mujer, aumento de cobertura en problemas de salud, que anteriormente eran invisibilizados, como la violencia contra la mujer o el componente género en las problemáticas de salud mental, incluyendo una larga trayectoria tradicional de atención en el ámbito reproductivo de embarazo, parto, puerperio y crianza de lactantes y preescolares. Esto, más el desarrollo económico, las políticas sociales de vivienda, pensiones, la inversión en alcantarillado, agua potable y el control y mantención y reducción de las enfermedades infectocontagiosas, ha significado un importante aumento en los años de vida de la población en general y de las mujeres en particular, con una expectativa de vida en la región de las Américas de 80 años en la mujer y 74,2 años en los hombres (Banco Mundial, 2017, OPS 2019)

Esta brecha de aproximadamente 6 años de vida es una verdadera paradoja, si se compara con las políticas de pensiones de algunos países de la región como Chile donde los hombres se jubilan con 65 años y las mujeres con 60 años, igual que en Argentina y Cuba. Mientras que en Venezuela con 60 años para los varones y 55 para mujeres, Bolivia con 55 años en hombres y 50 mujeres; algunos países como México, Costa Rica, Perú tienen 65 años para ambos sexos y Ecuador, República Dominicana y Uruguay 60 años para ambos (CEPAL, 2016). Entonces los hombres mueren 6 años antes, pero en varios países jubilan 5 años después, fortaleciendo la idea de que los hombres son para trabajar. El trabajo es el eje fundamental de la identidad masculina en el modelo dominante, constituyendo el núcleo de su respetabilidad social (Olavarría, 2000) y ellos podrán en riesgo su propia salud con tal de mantener su trabajo (Valenzuela, 2008), es decir trabajarán "hasta que dónde cuerpo aguante" (De Keijzer, 2003), sin prevención de salud, sin cuidado de sí mismo. Para los varones de sectores populares, el trabajo les permite cumplir con las responsabilidades hacia la familia y el mandato de ser proveedores; pero bajo una gran presión, debido a las precarias ocupaciones y menores recursos con los que cuenta. A su vez, la pérdida del trabajo, así como la cesantía,

provoca importantes crisis en su autoestima, afectando el conjunto de sus vivencias. Mientras, la globalización afecta el trabajo también de los varones en puestos gerenciales, como lo describe Olavarría (2008, p 80): “Los ejecutivos trabajan al menos diez horas diarias, además del tiempo de desplazamiento a su trabajo. En general, llevan trabajo a casa y muchas veces se dedican a él los fines de semana, pese a que tratan de mantener esos días para sus hijos y su pareja”.

Por otra parte, no es lo mismo ser hombre blanco, de clase media y con educación superior, que migrante, pobre o con bajos niveles de educación. De esta manera podemos entender el conjunto de discriminaciones desde el concepto de interseccionalidad, que nace de las reivindicaciones de Kimberlé Crenshaw, con el objetivo de hacer evidente la invisibilidad jurídica de las múltiples dimensiones de opresión experimentadas por las trabajadoras afrodescendientes (Viveros, 2016), este concepto puede ser aplicado también a los varones afrodescendientes que habita el continente americano, compuesta por un total de 250 millones de personas (OPS, 2019), siendo las zonas geográficas más densas pobladas los países del Caribe angloparlantes, así como en Brasil, Haití y República Dominicana (OPS, 2007). A su vez se observa una vulnerabilidad importante, en Brasil, donde la esperanza de vida de los hombres blancos era de 71 años y la de los hombres afrodescendientes de 64 años (OPS, 2007). Similar situación ocurre respecto de la pobreza, donde Ecuador, presenta un porcentaje de población afrodescendiente de 52%, mientras en Brasil los afrodescendientes representan el 50% de los pobres, frente al 26% de la población restante. En cuanto a la mortalidad infantil, en Ecuador, la población afroecuatoriana presenta una tasa de más alta (32,6 por 1.000 nacidos vivos) que la población no perteneciente a ningún grupo étnico (25,8 por 1000 nacidos vivos). En Brasil, la mortalidad infantil de los hijos de madres afrodescendientes es mayor (37,6 por 1.000 nacidos vivos) que la del resto de la población. En Colombia, las tasas de mortalidad infantil, en el estado de Choco con 70% de población afrodescendiente son tres veces más altas en los hombres (98,6 por 1.000 nacidos vivos) y cuatro veces más en las mujeres (80,9 por 1000 nacidos vivos) (OPS, 2007). Ante el contagio de VIH, son los varones afrodescendientes el grupo mayormente afectado (Frasca T, et al, 2014). En Brasil con la incorporación de la terapia retroviral se ha presentado una fuerte caída en la mortalidad de la población blanca masculina contagiada, pero no ocurrió dicho decremento en la población masculina afrodescendiente. Mientras en Honduras, más de 8% de los garífunas adultos son VIH positivos frente a 2% del promedio nacional y la tasa acumulativa de casos de VIH es casi 15 veces la tasa nacional (OPS, 2007).

El abastecimiento de agua muestra otra brecha en detrimento de la población afrodescendiente, según los censos del año 2000, en el Brasil, 85,4% de los afrobrasileños tienen acceso adecuado a fuentes de agua potable, frente a 92% de la población no étnica. En Ecuador 66% de cobertura en población afrodescendiente frente a 69% en el resto de la población (OPS, 2007).

Respecto de la educación formal, en Brasil se observa una brecha mayor entre hombres y mujeres, con un 56,2% de los varones y 66% de las mujeres afrodescendientes con seis años de estudio, frente al 80,9% y 85,2% respectivamente del resto de la población (López, 2011). Es decir, ser hombre afrodescendiente es un riesgo de deserción escolar por sobre las mujeres.

En general la población afrodescendiente presenta mayores inequidades de salud que el resto de la población, incluyendo su invisibilización cuando no son registradas en las bases estadísticas de los servicios de salud.

En los últimos años y producto de crisis políticas y económicas en la región de Las Américas, la población general y la población afrodescendiente en particular ha migrado a distintos países del norte y sur del continente, ejemplo de ello ha sido la migración de haitianos por el conflicto interno, así como el terremoto del 2010, colombianos por el conflicto armado de su país, venezolanos por la crisis económica y política. Ello ha significado la aparición de la negrura en países con poca población afrodescendiente y la escasa adaptación de la población local a la multiculturalidad (Tijoux, 2016). Uno de estos países es Chile, que no tiene estadísticas respecto de la población afrodescendientes, los cuales solo logran ser identificados como migrantes internacionales y más específicamente por nacionalidad, no así por su raza y etnia (Valenzuela, Silva, Rojas, 2020). Si a esto le sumamos la dificultad de no ser hispanoparlantes de lengua materna, o tener un color de piel distinto al resto de la población, nos encontramos en un fenómeno de acumulación de vulnerabilidades o interseccionalidad de las masculinidades (De Keijzer, 2016) como: Ser joven y no estar priorizado para planes de salud y tener mayor exposición a violencia, suicidio, infecciones de transmisión sexual. Estar desempleado y el consecuente estrés, desgaste y desvinculación emocionales. Ser pobre y estar expuesto a una mayor vulneración laboral y social. Tener morbilidad oculta por el escaso autocuidado y búsqueda de ayuda. La sobremortalidad masculina y el riesgo de morir de forma prematura. El no ser heterosexual y estar expuesto a estigma hostigamiento y riesgos de salud. Y por supuesto ser migrante con la consecuente precariedad laboral, de vivienda y salud. Así como la etnicidad, por ser indígena o afrodescendiente (De Keijzer, 2016; OPS 2019).

Un estudio acerca de los hombres afrodescendientes y el acceso universal a sistema de salud en Chile muestra que los entrevistados:

“Reconocen y valoran el sistema público de salud y su oportunidad de atención gratuita, identificando la Atención Primaria de Salud como un espacio primordialmente para mujeres embarazadas y niños, tanto por sus prestaciones como por los horarios incompatibles con sus jornadas laborales (8.00 a 17.00 horas). También muestra las grandes barreras de acceso que presentan los haitianos, ya que su idioma materno, el creole y francés, les dificulta expresar sus necesidades o dolencias específica en español, así como comprender las indicaciones profesionales y las formas burocráticas de acceder. Esto es enmendado con los mediadores culturales haitianos que hay en algunos centros de salud, que les informan los procedimientos en su propio idioma. Pero las dificultades no solo son de haitianos, también los demás afrodescendientes, que perciben barreras en el acceso al sistema de salud, por discriminación, una de ellas es que a todos los "negros los consideren haitianos", es algo que les molesta mucho y a su vez perciben discriminación de parte de los chilenos por el solo hecho de su color de piel” (Valenzuela A, Silva D & Rojas M, 2020, p 8).

Siendo el relato muy parecido a lo que encuentran en su investigación Cesaro, Santos y Silva, (2019) en Brasil, cuando los varones asisten a los servicios de salud, solo cuando se encuentran con una enfermedad declara y con los síntomas en fase avanzada, junto con ello, no tienen la información completa para poder identificarla o asistir a tiempo,

umentando la desigualdad social en términos de la clase social y la raza, reproduciendo inequidades en salud.

Por su parte los hombres indígenas en la región de la Américas, también se encuentran con barreras de acceso al sistema de salud occidental, viviendo en situación de pobreza con precarias condiciones de vivienda alimentación y discriminación. “A la pobreza se asocian altas tasas de desempleo y de analfabetismo, la falta de servicios escolares adecuados, la pérdida del bilingüismo, la ausencia o el difícil acceso a los servicios sociales, los desplazamientos por conflictos armados, la sobreexplotación de los recursos naturales locales y la degradación del medio ambiente. La migración indígena hacia las ciudades genera una importante desigualdad en sus condiciones económicas y sociales, y esta población tiene un menor acceso a servicios básicos de calidad” (OPS, 2019, p 38).

Por otra parte, una de las principales mejoras en la salud de las personas en la región de las Américas han sido los programas de control materno infantil y planificación familiar, que han logrado bajar la tasa de mortalidad materna a 67,4 x 100.000 nacidos vivos (OPS, 2019). Un gran avance para la sociedad en su conjunto, con un fuerte y legítimo énfasis en la salud de las mujeres, pero con la ausencia de la salud de los hombres.

Incorporar políticas de salud para los hombres desde la perspectiva de género, es una gran necesidad en la región de las Américas, ya lo demuestra la sobremortalidad masculina, expresada en diferencias respecto de la mortalidad general de 6,9 en hombres y 4,5 en mujeres por 1000 habitantes; las tasas de suicidio de 14,2 en varones y 4,2 en mujeres por 100.000 habitantes; las tasas de homicidio de 31,1 en hombres y 4,3 en mujeres por 100.000 habitantes, con 18% más de años de vida perdidos por muertes prematuras de hombres en comparación de mujeres. De esta manera a los 50 años de vida ya ha muerto el 20% de los varones de causas prevenibles, lo que se traducirá en una feminización de la vejez, con una baja presencia masculina (OPS, 2019).

4. Conclusiones

La problemática de salud de los hombres expuesta en este texto es compleja en su multiplicidad de dimensiones y ello requiere también una respuesta compleja. No sólo es la salud física de los hombres, sino la salud mental y la violencia como problema de salud pública cuyo eje principal proviene desde los hombres hacia las mujeres y otros hombres. Debemos de abarcar la mirada, además, hacia las presencias y ausencias de los hombres en el ámbito de la sexualidad y la reproducción (y el posterior cuidado), lo cual apunta a necesidad de una educación sexual integral y la promoción de masculinidades libres y diversas.

Comprender la sobremortalidad masculina y las diferencias de morbilidades entre hombres y mujeres ha tratado de ser explicado en un inicio por causas biológicas, pero la evidencia es abrumadora respecto de la predominancia de las causas externas, por la falta de autocuidados en varones (De Keijzer, 1998 y Bonino 1989), así como las barreras en el acceso al sistema de salud, dadas por los horarios y los requisitos de ingreso a los programas de salud preventivos de la salud primaria (Valenzuela, 2008). Pero también ha sido un obstáculo para los varones la discriminación hacia los afrodescendientes (Valenzuela, Silva y Rojas, 2020, Tijoux, 2016) y pueblos indígenas, las condiciones de pobreza y marginación que han sido empujados en años de colonialismo, esclavitud y

expoliación (OPS, 2019), así como los procesos de migración forzada o voluntaria en búsqueda de una mejor calidad de vida. con la escasa respuesta multicultural del sistema de salud occidental, que trata de adaptarse a un fenómeno cada vez de mayor magnitud.

Desde la prevención existen actividades exitosas en salud de los varones, las cuales se iniciaron con campañas de prevención del cáncer de la próstata y testicular; evolucionando a acciones más promocionales, tales como: la participación de los padres en el parto (Aguayo y Sadler, 2011) y crianza de los niños y niñas (Aguayo y Kimelman 2014). Siendo las paternidades una entrada de salud positiva en las condiciones de vida de los varones, desde una perspectiva sinérgica, donde se afecta positivamente la salud de la niña o el niño, de la madre y del padre (Sabo, 2000).

Por otra parte, las campañas como Lazo Blanco (Bard G, 2016), han visibilizado a un grupo de varones que diverge del patriarcado y anhela construir una masculinidad no hegemónica (Connell R, 2003), que se aleje de la violencia como base de su propia identidad y que quiebra con la complicidad masculina del ejercicio y silencio ante la violencia contra la mujer.

Analizar estas manifestaciones de salud desde una perspectiva interseccional nos acerca a los determinantes sociales de la salud que afectan y vulneran de distintas formas a los hombres de acuerdo a su sitio social, económico y cultural, sin negar los privilegios asociados con algunas de esas posiciones. Este análisis nos lleva a la necesidad de un abordaje intersectorial para lograr prevenir muchas de estas manifestaciones por los que los hombres suelen llegar tarde y mal a los servicios de salud. Hablamos de sectores como el educativo, el económico, el social y cultural, entre otros, que, desde la perspectiva de género, deben desarrollar estrategias relacionales que atiendan las problemáticas de mujeres y hombres sin generar nuevas desigualdades.

Pero la prevención es insuficiente: debemos de avanzar hacia la promoción de la salud y la igualdad, lo cual invita a abordar una mirada salutogénica y a fortalecer el cuidado de sí y de los otros en los hombres, ubicando las buenas prácticas al respecto (Antonovsky, A 1996 y De Keijzer, 2016).

Todo lo anterior no se va lograr sin un trabajo intensivo, temprano y sensible con los diversos conjuntos de hombres. Esto incluye también poder confrontar a otros varones y que todos podamos vivir más libremente de los mandatos de la masculinidad. Acciones que inviten o conminen a los hombres a salir de la caja (camisa de fuerza) de la masculinidad hegemónica (Heilman, Barker y Harrison 2017, OPS 2019; Valenzuela y Silva, 2020) o, mejor, que prevengan que siquiera entren a dicha caja en la medida en que se haga desde la educación inicial en la familia y la escuela.

Es por lo anteriormente expuesto que resulta necesario contar con un Programa Integral de Salud de los Hombres (PISH) con perspectiva de género e interseccionalidad. En las Américas dicha estrategia de promoción solo existe en Brasil, dando respuesta a las necesidades de los hombres desde su diversidad racial /étnica, curso de vida, orientación sexual, con estrategias de prevención primaria, secundaria y terciaria. El otro país con un programa de salud para los hombres es Australia, mientras Europa tiene un programa de salud para los hombres sólo en Irlanda.

El PISH puede ser financiado con la reducción de costos de la morbimortalidad masculina, así como con la reducción de las consecuencias de la masculinidad

hegemónica para las mujeres y niñas, tales como femicidio, embarazo adolescente, violencia, accidentes (Heilman, Barker y Harrison, 2017), sin necesidad de disminuir los ingresos destinados para las mujeres, desde las políticas de género.

5. Bibliografía

- Aguayo y Kimelman (2014). Guía de paternidad activa para padres. UNICEF, Fundación Cultura Salud, Hogar de Cristo. Santiago de Chile
- Aguayo y Sadler (2011). El papel de los hombres en la equidad de género: ¿Qué masculinidades estamos construyendo en las políticas públicas en Chile?. Universidad de Chile, Santiago de Chile
- Aguayo, F. & Nascimento, M. (2016). Dos décadas de Estudios de Hombres y Masculinidades en América Latina: avances y desafíos. *Sexualidad, Salud y Sociedad* (Río de Janeiro), (22), 207-220. <https://doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2016.22.09.a>
- Antonovsky, A (1996). The Salutogenic Model as a Theory to Guide Health Promotion. *Health Promot Int*; 11(12):11-18.
- Barboza-Palomino, M., Caycho, T., & Castilla-Cabello, H. (2017). Políticas públicas en salud basadas en la evidencia. Discusión en el contexto peruano. *Salud Pública de México*, 59(1), 2-3. <https://doi.org/10.21149/7881>
- Bard G, (2016). Aferrarse o soltar privilegios de género: sobre masculinidades hegemónicas y disidentes. *Península*, 11(2), 101-122. <https://dx.doi.org/10.1016/j.pnsla.2016.08.003>
- Bonino (1989). Mortalidad en la adolescencia y estereotipos masculinos. Artículo presentado en las Terceras Jornadas de Atención Primaria de la Salud. Buenos Aires.
- Banco Mundial (2019). Población Total. Recuperado el 04 de marzo 2021 de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=ZJ>
- Camacho, A (2012). Acciones afirmativas de producción de conocimientos sobre la situación y condición de las mujeres indígenas. Colección UNPAM. San Jose de Costa Rica. Recuperado el 03 de marzo 2021 de http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/COLECCION UNPAN/BOL MAYO 2012 50/IN AMU/afirmativas_indigenas.pdf
- CEPAL (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. Recperado del 03 de marzo 2021 de: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/la_nueva_ola_de_reformas_previsionales_y_la_igualdad_de_genero_en_america_latina_flavia_marco_.pdf
- Cesaro, B. C. D., Santos, H. B. D., & Silva, F. N. M. D. (2019). Masculinidades inherentes à política brasileira de saúde do homem. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42, e119. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.119>.

- Connell, R. (2003) Masculinidades. Programa Universitario de Estudios de Género. Universidad Autónoma de México. México.
- De Keijzer (1998). El varón como factor de riesgo: masculinidad, salud mental y salud reproductiva. En: Tuñón E, coordinadora. Género y salud en el Sureste de México. Villahermosa, México: ECOSUR y Universidad Autónoma de Tabasco; 1997: 197-219
- De Keijzer B (2003). Hasta donde el cuerpo aguante: género, cuerpo y salud masculina. En: Cáceres C, Cueto M, Ramos M, Vallens S, (coord.). La salud como derecho ciudadano: perspectivas y propuestas desde América Latina. Facultad de Salud Pública y Administración de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, Lima. p. 137-152.
- De Keijzer, B. (2016). Sé que debo parar, pero no sé cómo”: Abordajes teóricos en torno a los hombres, la salud y el cambio. Sexualidad, salud y sociedad – Revista Latinoamericana, No. 22, CLAM.
- Frasca T, Balan I, Ibitoye, M, Valladares J, Dolezal C, Carballo-Diéguez A (2014). Attitude and behavior changes among gay and bisexual men after use of rapid home HIV tests to screen sexual partners. AIDS Behav. doi: 10.1007/s10461-013-0630-x.
- Heilman, Barker y Harrison (2017). La caja de la masculinidad: un estudio sobre lo que significa ser hombre joven en Estados Unidos, Reino Unido y México. Washington, D.C.: Promundo-US y Unilever; 2017
- Hernández, I. (2014) El ser del varón y el diseño de políticas públicas e intervención social con perspectiva de género Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, LIX(222), 209-234 | ISSN-0185-1918
- Gomes R, Couto MT, de Keijzer B. Hombres, género y salud. Salud Colectiva. 2020;16:e2788. doi: 10.18294/sc.2020.2788.
- Lobelle , G. (2017). Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones. Alcance, 6(14), 81-96. Recuperado en 05 de marzo de 2021, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2411-99702017000300006&lng=es&tlng=es
- López, Néstor (2011). Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011: la educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes . UNESCO, Buenos Aires, Argentina
- López-Rincón, F., Morales-Jínez, A., Ugarte-Esquivel, A., Rodríguez-Mejía, L., Hernández-Torres, J., & Sauza-Niño, L. (2019). Comparación de la percepción de calidad de vida relacionada con la salud en hombres y mujeres adultos mayores. Enfermería Global, 18(54), 410-425. Epub 14 de octubre de 2019. <https://dx.doi.org/10.6018/eglobal.18.2.331781>
- Olavarría, J (2008) Globalización, género y masculinidades: Las corporaciones Transnacionales y la producción de productores. Revista NUEVA SOCIEDAD No 218, noviembre-diciembre de 2008, recuperado el 04 de marzo 2021 de <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Genero-Mujer->

[Desarrollo/globalizacion%20genero%20y%20masculinidades%20i.%20olavarria.pdf](#)

- Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2007). Salud en las Américas: 2007. Washington, D.C.: OPS, © 2007—2v. (OPS, Publicación Científica y Técnica No. 622).
- Organización Panamericana de la Salud (2019). Masculinidades y Salud en la Región de las Américas. Washington, D.C.
- Sabo D. (2000) Comprender la salud de los hombres: un enfoque relacional y sensible al género. Publicación Ocasional n.o 4. Washington: OPS
- Silva, D. (2014) Modernización del Estado: Revisión del Proceso de Reforma del Estado Chileno entre 1970-2011 y Evolución del Programa de Mejoramiento de la Gestión. Revista Akademeia, 12 (1) p, 71 - 84. <http://repositorio.ugm.cl/bitstream/handle/20.500.12743/1378/Modernizaci%C3%B2n%20del%20Estado%20revisi%C3%B2n%20d%20el%20proceso%20de%20reforma%20del%20Estado%20Chileno%20entre%201970-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Tijoux, Ana (2016) Racismo en Chile: La piel como marca de la inmigración. Editorial Universitaria. Santiago de Chile
- Valenzuela, 2008. Percepción y conductas masculinas frente a la propia salud en usuarios de consultorio [tesis de máster]. Santiago de Chile: Universidad de Chile
- Valenzuela A, Silva D, Rojas, M (2020). Acceso a la salud en Chile de hombres migrantes internacionales afrodescendientes. N° Jornadas de Salud Pública Universidad de Chile. Santiago de Chile LINK. XXXIV Libro Jornadas Chilenas de Salud Pública 2019.
- Valenzuela, A. & Silva, D. (2020). Implicancia de las masculinidades en la elección de la carrera de terapia ocupacional en estudiantes hombres. Revista de Estudiantes de Terapia Ocupacional Vol. 7, No. 2, 2020. p.1-10 <http://www.reto.ubo.cl/index.php/reto/article/view/96/87>
- Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. Revista debate feminista 52. 1-17. <http://dx.doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005> 0188-9478.
- World Health Organization, (2016). Global Health Estimates 2016a: Deaths by Cause, Age, Sex, by Country and by Region, 2000-2015 [internet]; 2016a. Disponible en: http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/en/



¿Influye el tipo de convivencia, incluido el régimen matrimonial, con la participación de los hombres en el cuidado y las mujeres en el mercado laboral?

Cristina Castellanos Serrano⁶⁶

Resumen⁶⁷

La emergencia de distintas masculinidades e implicación en el cuidado de los hombres puede verse afectadas por la estructura legal relativa a las relaciones de pareja y familiares y los efectos que tienen sobre el cuidado y el mercado de trabajo.

La variable tipo de convivencia, relativa al acuerdo más o menos formal que se da entre las parejas y que resume cómo se irá formando el patrimonio y la legislación relativa a la pareja, puede esclarecer cómo la legislación puede ir reforzando o suavizando los roles de género existentes. Se analiza cómo se relacionan el tipo de convivencia y la corresponsabilidad, y cómo evoluciona a largo plazo. Se observa la relación del tipo de convivencia (parejas de hecho, matrimonio con bienes gananciales, matrimonio con separación de bienes, convivencia sin formalizar y falta de convivencia) con la implicación de padres y madres en el cuidado de sus hijos y cómo es este tipo de implicación y con la distribución del tiempo.

Se concluye que los bienes gananciales como opción por defecto están relacionados con la desigualdad de género, ya que potencian los roles de género tradicionales llevando a los hombres a garantizar su independencia económica y reducida participación en el cuidado de sus hijos y a las mujeres a potenciar su rol de cuidadoras y aumentando su dependencia económica. Por su parte, el matrimonio con separación de bienes como opción tomada explícitamente y la convivencia sin formalizar se relacionan positivamente con la participación de los hombres en el cuidado.

Palabras clave: cuidado paternal, regímenes económicos matrimoniales, corresponsabilidad, roles de género, evaluación de política pública, matrimonios, España, igualdad de género, separación de bienes, bienes gananciales.

1. Introducción

Las dinámicas familiares, incluyendo el reparto de responsabilidades y recursos, son muy diversas. El aporte absoluto y relativo de recursos económicos, de tiempo, de cuidado y la asunción de responsabilidades y de ejecución de tareas depende de muchos factores. ¿Qué sabemos de estos factores? ¿Hay algún elemento estructural que influya en todos estos factores y en las dinámicas e inercias que se crean en el medio y largo plazo en las familias? En el caso de los matrimonios, el régimen económico matrimonial tiene notables efectos legales en la propiedad y disponibilidad de recursos. En el caso de parejas que no están casadas, aplica otra legislación y criterios. Sin embargo, esta

PANEL 3: Masculinidades y políticas públicas.

⁶⁶ Cristina Castellanos Serrano, Dpto. Economía Aplicada, UNED.

⁶⁷ Esta comunicación presenta principales resultados de un capítulo de la tesis "Evaluación de políticas públicas: los regímenes económicos matrimoniales y los sistemas de permisos parentales. Efectos sobre el régimen de bienestar desde la perspectiva de género" realizada por Cristina Castellanos Serrano (2016). <https://eprints.ucm.es/id/eprint/37399/1/T37129.pdf>, además de algunos avances de la investigación sobre regímenes económicos matrimoniales.

cuestión apenas se ha estudiado. ¿por qué las parejas eligen una u otra forma de vincularse o van variando? ¿Afecta esto en las dinámicas de la pareja?

Con estas incógnitas en mente, se plantea si la concepción de la pareja y su forma y grado de formalización pueden tener efectos en las dinámicas familiares, especialmente cuando hay menores a cargo. Para ello, se ha estudiado los tipos de convivencia y la relación que presentan con otras variables clave de los estudios de reparto del trabajo remunerado y no remunerado, en especial, el de cuidado de hijas e hijos.

No sólo la concepción a priori puede influir en la formalización de la pareja, sino que el tipo de convivencia elegido puede tener un efecto notable en las concepciones que cada miembro de la pareja tiene sobre su vinculación, expectativas de durabilidad, compromisos explícitos e implícitos asumidos, etc.

Se puede definir el **tipo de convivencia** como el acuerdo más o menos formal que se da entre las parejas. El tipo de convivencia recoge la mayor o menor explicitación y formalización del acuerdo de compartir recursos de las parejas, así como del nivel de protección dado por el sector público a dicha relación, es decir, del nivel de efectos legales de los tipos de convivencia, y de las reglas que les aplica para su formación, en el proceso y sus efectos. Estos efectos son no sólo de carácter económico, sino también social, jurídico e incluso de derechos civiles.

En el caso concreto de España, se podrían establecer las siguientes categorías generales: matrimonio con bienes gananciales, matrimonio con separación de bienes, pareja de hecho, convivencia sin formalizar (cohabitación), sin convivencia y otros, como categoría residual.

Lo novedoso de este planteamiento es que se introduce el régimen matrimonial en el análisis. Es de notable importancia desde un punto de vista económico, ya que el régimen matrimonial puede condicionar la adquisición de patrimonio y las decisiones económicas de un largo periodo vital y, sin embargo, es una cuestión obviada por la literatura y en muchos casos por las propias personas que contraen matrimonio. Dado que el matrimonio, además del contrato legal que es, tiene fuertes connotaciones y repercusiones en lo que los miembros de la pareja entienden por su compromiso, este factor podría condicionar otras muchas creencias, expectativas y asunciones sobre la pareja, impactando en la distribución real o potencial, presente o futura, de tareas, recursos, etc. Se trata también de un contrato psicológico, que incluye expectativas más allá del contrato formal, e incorpora creencias, valores, expectativas y aspiraciones, incluyendo la percepción de obligaciones, en qué medida se consideran cumplidas o no y el grado de confianza en la relación (Lewis et al. 2002). El entendimiento individual de solidaridad y reciprocidad define también el contrato psicológico. Esto supone que el régimen matrimonial es la estructura en la que se enmarcará el trabajo remunerado y no remunerado general y de cuidado de las parejas casadas.

La cuestión del tipo de convivencia es de extrema complejidad, ya que según se observa en el análisis jurídico comparado (Waaldijk 2005, Herrera Araya 2008; Krasnow 2009, Turnipseed 2011, FMI 2013), la legislación referente a los matrimonios, los regímenes matrimoniales, la cohabitación y las parejas de hecho varía sustancialmente de unos países a otros, entre regiones, y a lo largo del tiempo. Por tanto, una figura similar, puede suponer relevantes diferencias en términos de derechos económicos, civiles y sociales, además de implicaciones culturales, sociales y personales.

En este sentido, este artículo pretende aportar una primera aproximación general al caso español, y en mayor profundidad a la Comunidad de Madrid, como ejemplo de región cuyo régimen matrimonial por defecto es el de bienes gananciales.

El objetivo del artículo no es entrar en el detalle de los derechos y deberes y la legislación, sino en observar el tipo de convivencia como un factor global que está relacionado con la distribución del cuidado y el trabajo remunerado en las parejas heterosexuales con hijos. En general, la ciudadanía no tiene una formación jurídica exhaustiva y opta, explícita o implícitamente, por uno u otro tipo de convivencia en base a concepciones generales, y con un fuerte componente cultural, de tradición y de evitación de costes de transgresión (Akerlof y Kranton 2010). La descripción legal de las obligaciones y derechos de quien contrae matrimonio dista sustancialmente de la comprensión ciudadana de los mismos (Fassim 2005).

El tipo de convivencia puede mediar entre la educación y el trabajo reproductivo (cuidado infantil) y productivo (empleo). Además, existe un sesgo de género en las relaciones observadas.

2. Contexto

Una de las principales dificultades del análisis es la falta de datos. No se introduce el régimen económico matrimonial en las estadísticas oficiales, a pesar de las notables consecuencias económicas, legales y sociales que conlleva. El INE no recoge información sobre los regímenes económicos matrimoniales en ninguna de sus encuestas, ni siquiera en la relativa a los matrimonios. En España, contrajeron matrimonio 162.743 parejas en 2018, frente a 212.300 en 2003 (3,3 matrimonios por mil habitantes). Al rededor del 17% de los matrimonios incluyen al menos a uno de los cónyuges con nacionalidad extranjera en 2018 (INE). Sí se recoge el matrimonio de personas del mismo sexo. En España, el 2,9% de los matrimonios correspondieron a parejas del mismo sexo en 2018. Respecto al tipo de acto utilizado en 2012, la mayoría son matrimonios civiles (62%). El 37.4% de los matrimonios en España se celebran según la religión católica y el 0.6% según otras religiones (INE).

En España, la única encuesta que información sobre los regímenes económicos matrimoniales es la Encuesta Financiera de las Familias (EFF) del Bando de España. Sin embargo, mientras esta encuesta recoge información sobre la participación en el mercado de trabajo, no ofrece ninguna información sobre la participación en el cuidado.

Desde un punto de vista de registro, se empezó a recoger información periódica sobre el cambio de régimen matrimonial por parte de los registros notariales y por tanto se puede ir estimando si ciertos tipos de convivencia van en aumento o en descenso.

Tabla 1. Número de matrimonios (por lugar de celebración)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total nacional	194.022	174.062	167.247	159.798	165.101	153.375	159.279	165.172	171.023	168.989	162.743
Madrid	21.883	19.661	19.564	19.712	19.723	19.268	18.607	19.882	20.341	20.120	19.188
Comunidades con separación de bienes por defecto (Baleares, Cataluña y Valencia)	54.641	49.218	47.749	45.737	47.047	45.140	47.117	48.761	51.335	50.820	48.712

Fuente: Elaboración propia a partir de INE (Matrimonios)

Una vez establecido el régimen económico matrimonial al inicio del matrimonio, este tiende a no cambiar de forma mayoritaria. Cuando se opta por un régimen matrimonial distinto al que correspondería por defecto, es mucho más frecuente hacer el cambio a separación de bienes que a bienes gananciales.

Tabla 2. Capitulaciones matrimoniales prenupciales

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A separación de bienes												
Total nacional	valor	18178	16837	17435	17538	18200	17799	19600	20611	23712	25885	26415
Proporción respecto a España	%	9,4%	9,7%	10,4%	11,0%	11,0%	11,6%	12,3%	12,5%	13,9%	15,3%	16,2%
Madrid	valor	4373	4205	4457	4495	4756	4755	5068	5322	5475	5.836	5871
Proporción respecto a Madrid	%	20,0%	21,4%	22,8%	22,8%	24,1%	24,7%	27,2%	26,8%	26,9%	29,0%	30,6%
A bienes gananciales												
Total nacional	valor	1027	1005	962	935	938	845	947	823	913	934	930
Proporción respecto a España(3)	%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de Centro de Información Estadística del Notariado

Al observar los matrimonios que se producen anualmente, y si se realizan capitulaciones matrimoniales prenupciales, se observa que **más del 45% de los matrimonios en España en 2018 se regulan por el contrato de separación de bienes, mientras esta era la situación del 37% en 2008**. Sin embargo, la influencia o efecto en las dinámicas de la pareja pueden ser distintas si ese régimen es por defecto, como ocurre en Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares, que si se opta explícitamente. Este sería el caso de la **Comunidad de Madrid**, en la que desde 2008 a **2018** se ha pasado de un 28% a un **30%** la proporción de matrimonios que opta por bienes gananciales.

Tabla 3. Proporción de nuevos matrimonios con separación de bienes desde el inicio en España (2008-2018)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mínimo total nacional (por capitulaciones) (1)	9,4%	9,7%	10,4%	11,0%	11,0%	11,6%	12,3%	12,5%	13,9%	15,3%	16,2%
Total nacional por CCAA con separación de bienes por defecto (Baleares, Cataluña y Valencia) (2)	28,2%	28,3%	28,5%	28,6%	28,5%	29,4%	29,6%	29,5%	30,0%	30,1%	29,9%
Total nacional (*)	37,0%	37,4%	38,4%	39,0%	39,0%	40,5%	41,3%	41,5%	43,3%	44,8%	45,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de INE (Matrimonios) y Centro de Información Estadística del Notariado

Esta información es, no obstante, flujo. No nos permite conocer el stock, el total de matrimonios existentes en Madrid o en España con uno u otro régimen económico matrimonial. Para ello se necesitaría una encuesta representativa nacional por CCAA que recogiera esta variable. A nuestro mejor entender, de las estadísticas oficiales, solo la Encuesta Financiera de las Familias, del Banco de España, recoge esta variable para toda España, pero no provee los microdatos desagregados por CCAA, por lo que no permite estudiar el efecto de la distinta legislación en las distintas CCAA.

3. Metodología y datos

Dada la imposibilidad de usar estadísticas oficiales, se incluye la variable de regímenes matrimoniales en una encuesta *ad hoc*: Encuesta sobre el uso de los permisos parentales y sus consecuencias laborales (EUPPCL 2012).

Se usa una metodología cuantitativa basada en esta encuesta retrospectiva realizada en la Comunidad de Madrid en 2012. La muestra considera a padres y madres de niños y niñas de 3 a 8 años, con datos sobre cada progenitor y la familia relativos al cuidado y a la participación en el mercado de trabajo en el momento de nacimiento de la criatura y varios años después. Se explora la relación entre el tipo de convivencia y estos aspectos que son clave para el bienestar, la calidad de vida y el capital humano de los progenitores y las criaturas. Se trata de una muestra de 1130 hogares, que incluye a 2156 progenitores, de los que el 85,5% estaban trabajando cuando nació su bebé. Utilizó un muestreo de conglomerados en dos etapas con estratificación en la primera etapa. Su error de muestreo es de 2,91% (Castellanos-Serrano, 2016).

Tabla 4. Características básicas del hogar (EUPPCL 2012)

Datos básicos del hogar	N	%
Total hogares	1.130	100,0%
Madres que rellenaron su parte del cuestionario	1.126	99,6%
Padres que rellenaron su parte del cuestionario	1.030	91,2%
Edad del niño/niña de referencia (en 2012)		
3-4 años	354	31,3%
5-6 años	508	45,0%
7-8 años	242	21,4%
Valor perdido	26	2,3%
El niño/niña de referencia (en 2012)		
Tenía hermanos mayores	550	48,7%
Tenía hermanos menores	279	24,7%
Relación entre el padre y la madre (en 2012)		
Pareja casada con bienes gananciales	696	61,6%
Pareja casada con separación de bienes	72	6,4%
Convivencia en pareja sin formalizar	205	18,1%
Pareja de hecho	45	4,0%
Separados/divorciados	10	0,9%
Sin vinculación legal ni de convivencia y "otras"	40	3,6%
Valor perdido	62	5,3%

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

4. Evolución del tipo de convivencia

En los hogares con niños, la forma de convivencia mayoritaria (alrededor de dos tercios) es el matrimonio con bienes gananciales, seguida de la convivencia sin formalizar (20%) y el matrimonio con separación de bienes (en torno al 7%). Esto se produce en la Comunidad de Madrid, autonomía en la que el matrimonio con bienes gananciales es la opción por defecto cuando se contrae matrimonio.

El 90% de las familias no cambia de tipo de convivencia. Aproximadamente un 5% de las parejas se separan, y del otro 5%, algunas que convivían formalizan su relación (se casan o se registran como pareja de hecho) y otras dejan de convivir (Tabla 5).

Tabla 5. Evolución del tipo de convivencia del nacimiento a 2012

Evolución del tipo de convivencia	N	%
Mantienen tipo de convivencia	735	90,1%
Pareja junta pero cambio de situación	41	5,0%
Progenitores se separan/dejan de convivir	39	4,8%
Total	815	100%

Fuente: Castellanos-Serrano 2016

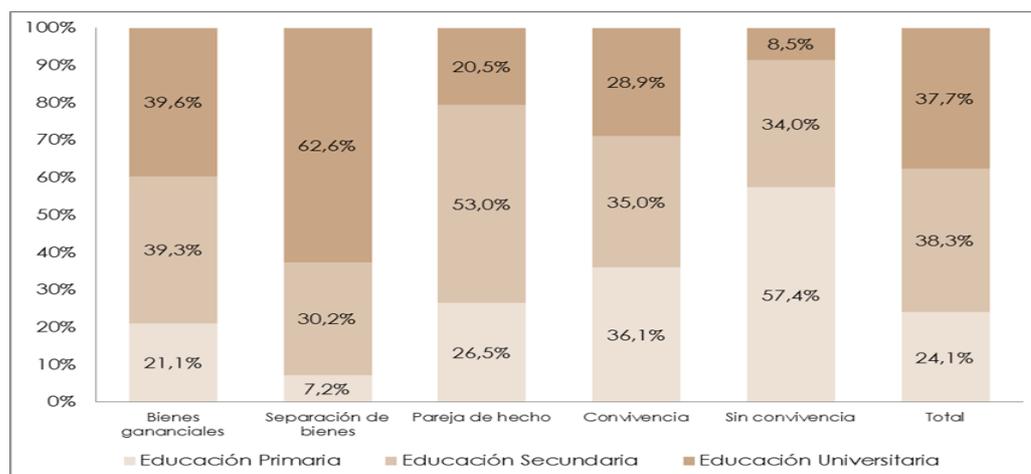
En general, se observa que el hábito y la costumbre establece el marco regulatorio de convivencia en la mayor parte de los hogares. Y que las proporciones son relativamente estables a lo largo del tiempo. Después del nacimiento de un hijo, en cada hogar se tiende a no modificar el tipo de convivencia de sus padres, al menos en los primeros años que siguen al nacimiento de sus hijos.

5. Nivel educativo

Se observa que el nivel educativo afecta al tipo de convivencia elegido, y se contrasta cómo y cuándo este influye a su vez en las dinámicas y roles de género según las decisiones individuales, familiares y sociales tomadas respecto al reparto de las responsabilidades de cuidado y participación en el mercado de trabajo.

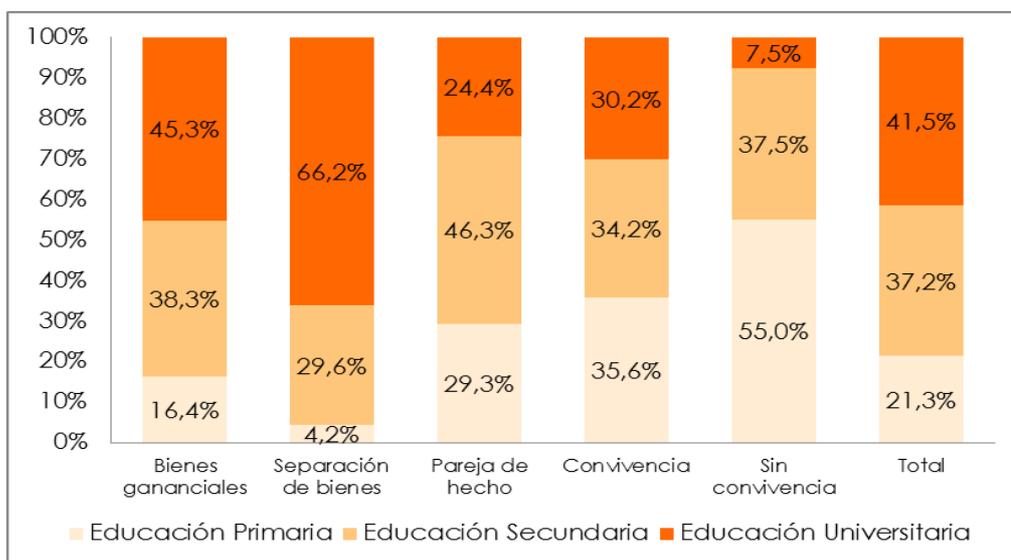
Uno de cada cuatro progenitores tiene educación primaria, y el resto se divide a partes similares entre educación secundaria y educación universitaria (EUPPCL 2012, Gráfico 1). El nivel educativo de los progenitores según su forma de convivencia es muy dispar. Menores niveles educativos se encuentran más frecuentemente en progenitores que no conviven, fenómeno que se acentúa especialmente en el caso de los padres (Gráfico 3), y, en menor medida, en aquellos que conviven o son pareja de hecho. Los niveles educativos más altos en los progenitores que están casados con separación de bienes, fenómeno que se acentúa en el caso de las madres (Gráfico 2).

Gráfico 1. Distribución de progenitores según tipo de convivencia y educación



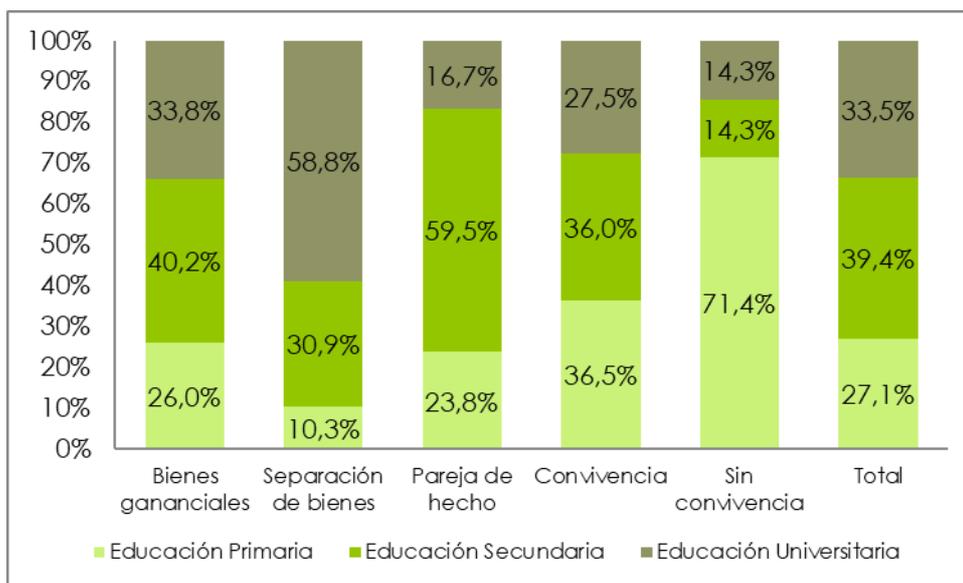
Fuente: Castellanos-Serrano (2016) (N= 2004)

Gráfico 2. Distribución de madres según tipo de convivencia y educación



Fuente: Castellanos-Serrano (2016) (N= 1043)

Gráfico 3. Distribución de padres según tipo de convivencia y educación



Fuente: Castellanos-Serrano (2016) (N=961)

Esta primera aproximación gráfica se corrobora con el contraste estadístico. Existe correlación entre tipo de convivencia y nivel de estudios, tanto sin considerar el sexo de los progenitores, como para padres y madres considerados de forma independiente (Tabla 6).

Tabla 6. Distribución de progenitores según tipo de convivencia y nivel educativo (número y porcentaje)

		Nivel educativo de las madres				Nivel educativo de los padres			
		Primaria	Secundaria	Universitaria	Total	Primaria	Secundaria	Universitaria	Total
Bienes gananciales	N	113	264	312	689	173	268	225	666
	%	50,9%	68,0%	72,1%	66,1%	66,5%	70,7%	69,9%	69,3%
Separación de bienes	N	3	21	47	71	7	21	40	68
	%	1,4%	5,4%	10,9%	6,8%	2,7%	5,5%	12,4%	7,1%
Pareja de hecho	N	12	19	10	41	10	25	7	42
	%	5,4%	4,9%	2,3%	3,9%	3,8%	6,6%	2,2%	4,4%
Convivencia	N	72	69	61	202	65	64	49	178
	%	32,4%	17,8%	14,1%	19,4%	25,0%	16,9%	15,2%	18,5%
Sin convivencia	N	22	15	3	40	5	1	1	7
	%	9,9%	3,9%	0,7%	3,8%	1,9%	0,3%	0,3%	0,7%
Total	N	222	388	433	1043	260	379	322	961
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Test Chi Cuadrado	Valor	gl	Sig. (bil.)	Valor	gl	Sig. As. (bil.)
Chi Cuadrado de Pearson	95,402	8	0,000	45,081	8	0,000
Razón de verosimilitud	96,177	8	0,000	43,750	8	0,000

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

Existe una relación estadísticamente significativa entre el nivel educativo alcanzado y el tipo de convivencia de los progenitores. Normalmente, el nivel educativo alcanzado precede al tipo de convivencia elegido, por lo que parece plausible que el nivel educativo afecte al tipo de convivencia. Parece existir causalidad en sentido de Granger (1969), esto es, una causalidad predictiva. Mayores niveles educativos predicen mayores proporciones de matrimonios con separación de bienes.

Dado que el nivel educativo de los progenitores es generalmente previo al tipo de convivencia, parece haber evidencias de que el nivel educativo de los progenitores influye en su tipo de convivencia. En todo caso, existe una relación estadísticamente significativa de los niveles educativos más altos con el régimen de separación de bienes.

6. Participación en el cuidado infantil de cero a dos años: corresponsabilidad en el hogar según el tipo de convivencia

En el día a día, cuando el bebé tenía de cero a dos años, más de siete de cada diez madres pasaban más tiempo con sus hijos que cualquier otra persona, tanto en opinión de los padres como de las madres. Los padres y los abuelos y abuelas son las siguientes personas con las que los bebés de cero a dos años pasan más tiempo (EUPPCL, Tabla 7).

En menos del 20% de los casos, madres y padres se corresponsabilizaban del cuidado de sus hijos.

Tabla 7. En el día a día, ¿quién estaba más tiempo con el niño o la niña cuando tenía entre cero y dos años?

	La madre en gran medida	La madre algo más	Ambos igualmente	El padre algo más	El padre en gran medida	Abuelos fundamentalmente	Otras personas	N
Visión de la madre	49,5%	23,6%	17,5%	3,8%	0,9%	3,8%	1,0%	1038
Visión del padre	41,2%	28,5%	21,3%	4,1%	1,7%	2,7%	0,4%	947
Participación media	45,4%	26,1%	19,4%	3,9%	1,3%	3,3%	0,7%	1985

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

Las proporciones son relativamente similares para todos los tipos de convivencia, excepto cuando los progenitores no conviven, caso en que más del 80% de las madres son quienes pasan más tiempo con los niños.

Considerando la **visión de las madres**, existen diferencias estadísticamente significativas en el tiempo que se pasaba en el día a día con los hijos según el tipo de convivencia. Según la **visión de los padres**, las diferencias no son estadísticamente significativas (Tabla 8).

Tabla 8. Distribución por tipo de convivencia de quién estaba más tiempo en el día a día con el niño o la niña cuando tenía entre cero y dos años

	Visión de las madres					Visión de los padres				
	Bienes gananciales	Separación de bienes	Pareja de hecho	Convivencia	Sin convivencia	Bienes gananciales	Separación de bienes	Pareja de hecho	Convivencia	Sin convivencia
La madre en gran medida	49,3%	43,7%	44,2%	48,0%	77,5%	42,6%	25,4%	52,4%	38,0%	83,3%
La madre algo más	23,7%	22,5%	18,6%	28,5%	5,0%	28,6%	32,8%	9,5%	31,8%	-
Ambos igualmente	18,6%	25,4%	18,6%	14,0%	2,5%	19,9%	34,3%	23,8%	21,2%	16,7%
El padre algo más	3,7%	2,8%	4,7%	5,0%	0,0%	4,1%	1,5%	4,8%	5,0%	-
El padre en gran medida	0,7%	1,4%	2,3%	1,0%	0,0%	1,5%	3,0%	2,4%	1,7%	-
Abuelos fundamentalmente	3,4%	4,2%	7,0%	2,5%	12,5%	2,9%	3,0%	4,8%	1,7%	-
Otras personas	0,7%	0,0%	4,7%	1,0%	2,5%	0,3%	0,0%	2,4%	0,6%	-
Test Chi Cuadrado Pearson	Valor	gl	Sig. (bil.)	N		Valor	gl	Sig. (bil.)	N	
	48,096	24	0,002	1038		31,728	24	0,134	947	

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

En el caso de la comparación entre las **parejas casadas**, al analizar la opinión de las madres, no se encuentran diferencias significativas entre regímenes gananciales y separación de bienes respecto a que las madres pasan el mayor tiempo con sus hijos. Por el contrario, sí se observan diferencias estadísticamente significativas al considerar la **percepción de los padres** respecto a quién pasa más tiempo con los hijos. En las parejas con separación de bienes, la proporción de padres que contesta que las madres en gran medida estaban más tiempo con el niño es menor que con bienes gananciales al 95% de confianza. Con esta misma significatividad estadística, la proporción de padres casados con separación de bienes que contesta que madre y padre estaban un tiempo parecido con la criatura, es mayor que en el caso de bienes gananciales

6.1. Responsabilidad del cuidado: búsqueda de cuidador sustituto

En cuestión del cuidado parece relevante no sólo la actividad directa de cuidar, sino también la responsabilidad de que alguien cubra estas actividades cuando no se puede proveer el cuidado personalmente por los progenitores. Se preguntó a los progenitores

que en el caso de que ninguno pudiera ocuparse de su hijo, quién se encargaba de buscar una persona para cuidar al menor.

Considerando sólo las parejas que conviven, en cualquiera de sus formas, esta actividad está más repartida entre padres y madres que el cuidado directo. Algo más de una de cada tres parejas se reparte esta responsabilidad de forma similar y una proporción similar lo hace la madre principalmente. En torno al 15% de las familias, las madres se encargan algo más de buscar quién cuide cuando ninguno de los progenitores puede. El 2% de los padres se ocupan en gran medida o algo más de buscar una persona que cuide a sus hijos cuando ninguno de los dos progenitores puede (EUPPCL, Tabla 9).

Esta responsabilidad es asumida por abuelas y abuelos en más de un 8% de los hogares y por otras personas en otro 1.3%.

Tabla 9. Distribución de quién busca persona que cuide para sustituir al cuidado parental en el día a día cuando el niño o la niña tenía entre cero y dos años

	La madre en gran medida	La madre algo más	Ambos igualmente	El padre algo más	El padre en gran medida	Abuelos fundamentalmente	Otras personas	N
Visión de la madre	38,8%	14,6%	35,5%	1,0%	0,7%	7,9%	1,5%	895
Visión del padre	34,0%	16,2%	37,2%	1,6%	1,2%	8,8%	1,1%	833
Participación media	36,4%	15,4%	36,4%	1,3%	0,9%	8,3%	1,3%	1728

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

Teniendo en cuenta el **tipo de convivencia**, las diferencias de quien se encarga de buscar a alguien para que cuide son estadísticamente significativas, según las opiniones tanto de las madres como de los padres (Tabla 10).

Tabla 10. Búsqueda de cuidador sustituto entre cero y dos años, según visión de madres y padres, por tipo de convivencia

	Visión de las madres				Visión de los padres			
	Bienes gananciales	Separación de bienes	Pareja de hecho	Convivencia	Bienes gananciales	Separación de bienes	Pareja de hecho	Convivencia
La madre en gran medida	40,8%	31,9%	33,3%	35,5%	38,9%	20,6%	25,0%	23,4%
La madre algo más	14,4%	20,3%	19,0%	12,2%	14,8%	23,8%	25,0%	16,5%
Ambos igualmente	34,6%	37,7%	31,0%	39,0%	34,4%	44,4%	36,1%	44,9%
El padre algo más	0,3%	4,3%		2,3%	1,0%	3,2%		3,2%
El padre en gran medida	0,5%		2,4%	1,2%	0,7%		2,8%	3,2%
Abuelos fundamentalmente	8,0%	5,8%	7,1%	8,7%	9,2%	7,9%	5,6%	8,2%
Otras personas	1,3%		7,1%	1,2%	1,0%		5,6%	0,6%
N	612	69	42	172	576	63	36	158
Test Chi Cuadrado Pearson	Valor	gl	Sig. (bil.)	N	Valor	gl	Sig. (bil.)	N
	34,365	18	0,011	895	44,149	18	0,001	833

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

En concreto, se observa que, en **opinión de las madres**, ellas se ocupan de buscar a la persona que cuide en mayor proporción en las parejas casadas con bienes gananciales que en el resto. Con un nivel de confianza del 95%, las proporciones diferentes según el tipo de convivencia se concentran en la situación en que los padres se encargan algo más. En las parejas con régimen de gananciales, esta situación se produce menos de

forma estadísticamente significativa, mientras que los padres en parejas con separación de bienes y convivencia sin formalizar la proporción es mayor.

Al analizar la **opinión de los padres**, se observa que las madres se ocupan de buscar cuidador en mayor proporción en las parejas casadas con bienes gananciales que en el resto. En el caso de los matrimonios con separación de bienes, parejas de hecho y convivencia sin formalizar, las madres se encuentran en menor medida en esta situación. La proporción de ambos progenitores ocupándose por igual difiere también de forma estadísticamente significativa entre bienes gananciales, que es menor de lo esperable, y convivencia, donde es mayor.

Si se analizan sólo las **parejas casadas**, estas diferencias se observan con mayor claridad. Según las madres, la proporción de padres que se ocupan algo más de buscar cuidador sustituto, es mayor en los matrimonios con separación de bienes de forma estadísticamente significativa. Teniendo en cuenta la opinión de los padres, la relación entre estar casado por bienes gananciales y la proporción de madres que se ocupan en gran medida de buscar cuidador es mucho mayor, al 95% de confianza.

En conclusión, sólo en aproximadamente el 20% de las familias, padres y madres pasan un tiempo parecido en el día a día con sus hijos. Se observan diferencias notables entre las percepciones de padres y madres sobre quien pasa más tiempo con sus hijos cuando tienen entre 0 y 2 años.

Este apartado aporta evidencia sobre que el régimen de bienes gananciales apoya que la práctica social produzca una retraditionalización de los roles de género tras el nacimiento del bebé. Por un lado, las madres asumen más tiempo con el bebé y la responsabilidad del cuidado. Por otra parte, esta falta de corresponsabilidad en el cuidado de los progenitores con bienes gananciales parece asumirse como normal y éticamente admisible.

Para los padres con separación de bienes, que las madres sean quienes pasan en gran medida tiempo con sus hijos parece tener una menor justificación legal, económica o moral, por lo que independientemente del tiempo que efectivamente declaran pasar con sus hijos, su percepción es que la mayor responsabilidad y tiempo empleado por las madres ocurre en menor proporción que en el resto de los tipos de convivencia.

También se puede interpretar tanto que las madres con separación de bienes tienen una visión más avanzada de la corresponsabilidad, y que consideran que están en mayor medida que los padres, con una menor diferencia de tiempo que las madres con otros tipos de convivencia.

En ambas interpretaciones, este tipo de convivencia es el que está asociado con que haya una menor proporción de madres que se ocupan en gran medida, y, por tanto, la corresponsabilidad en la pareja sea mayor.

Además, se aporta evidencia que apoya la hipótesis de que la regulación de derechos y obligaciones de los progenitores según el tipo de convivencia crea una mayor desprotección para las madres que para los padres. La legislación en la actualidad desprotege a las madres ya que por defecto cuando las parejas formalizan su relación mediante el matrimonio, aplica los bienes gananciales que es un régimen matrimonial en el que la corresponsabilidad es minoritaria, mientras que optar por la separación de bienes es costoso. Además, como quienes acceden a separación de bienes son los

segmentos de la población con mayores niveles educativos y, por tanto, potencialmente económicos, se está aumentando la desigualdad económica y social, ya que la coresponsabilidad es más probable en el grupo de progenitores casados con separación de bienes que en el resto.

Se aporta evidencia a favor de la hipótesis del desfase, ya que en más del 70% de los hogares, las madres emplean más tiempo (en gran medida o algo más) para estar con sus hijos desde que nacen hasta los dos años, independientemente del tipo de convivencia con el padre. Sólo en cerca del 5% el padre se encarga en mayor medida y en el otro 5% quien pasó más tiempo con el bebé fueron los abuelos u otras personas.

Respecto a buscar una persona que sustituya el cuidado parental, si bien es realizado en mayor medida por las madres (en un 50% de hogares), en aproximadamente el 30%, ambos progenitores comparten esta tarea de forma similar.

6.2. Organización del hogar en 2012

Cuando los niños crecen, el cuidado es menos intensivo en el tiempo en que hay que pasar físicamente con ellos. Un bebé requiere 24 horas de atención, requiere la cercanía física de quien cuida, aunque existan tiempos sin que se produzca interacción o se esté cuidando, requiere estar disponible para hacerlo. Es decir, requiere la disponibilidad temporal y física de la persona cuidadora. Sin embargo, la mayor autonomía, creación de diversos apegos y posibilidad de contar con otros apoyos de cuidado como el sistema educativo permiten una mayor disponibilidad de tiempo a los progenitores cuando los niños son algo mayores. No obstante, la organización de todas estas posibilidades, además de la organización de un entorno adecuado para la crianza, puede requerir una atención y empleo de tiempo y dinero extras por parte de aquellos adultos que tienen hijos.

Respecto a quién se responsabiliza en el momento de la encuesta de la organización del hogar, al menos tres años después del nacimiento, en dos tercios de las familias lo hacía la madre, en casi un 30% ambos progenitores por igual y el padre lo realizaba en menos del 5% de los casos. En la organización del hogar, la visión de madres y padres es sustancialmente diferente (EUPPCL 2012, Tabla 11). Esto es similar a lo que se observaba cuando se analizaba la responsabilidad de buscar un cuidador sustituto.

Tabla 11. Responsable de la organización del hogar en la actualidad

	Visión madres	Visión padres	Media
La madre	69,2%	61,3%	65,3%
Ambos por igual	26,1%	33,2%	29,7%
El padre	3,8%	4,9%	4,4%
Otra persona	0,8%	0,5%	0,7%
N	991	951	1942

Fuente: Elaboración propia a partir de EUPPCL, 2012

Teniendo en cuenta el tipo de convivencia, y de acuerdo con la **visión de las madres**, no hay diferencias estadísticamente significativas entre las distintas proporciones de quién

se responsabiliza de la organización del hogar en la actualidad (2012) y el tipo de convivencia.

Según la **opinión de los padres**, sí resulta estadísticamente significativa la diferencia que existe en la organización del hogar y el tipo de convivencia. La organización del hogar es asumida en mayor proporción por los padres o en menor proporción por las madres en las parejas que conviven y en las parejas casadas por separación de bienes. Indican que en los matrimonios con bienes gananciales la corresponsabilidad de padres y madres ocurre en mucha menor proporción.

Tabla 12. Responsable de la organización del hogar en la actualidad, por formas de convivencia

	Visión de las madres				Visión de los padres			
	Bienes gananciales	Separación de bienes	Pareja de hecho	Convivencia	Bienes gananciales	Separación de bienes	Pareja de hecho	Convivencia
La madre	71,0%	67,6%	58,1%	66,2%	64,6%	55,9%	57,5%	52,0%
Ambos por igual	25,2%	28,2%	32,6%	27,2%	30,9%	38,2%	42,5%	38,0%
El padre	3,1%	4,2%	7,0%	5,6%	4,1%	4,4%		9,5%
Otra persona	0,7%		2,3%	1,0%	0,5%	1,5%		0,6%
N	682	71	43	195	664	68	40	179
Test Chi Cuadrado	Valor	gl	Sig. (bil.)	N	Valor	gl	Sig. (bil.)	N
Pearson	8,219	9	0,512	991	20,031	9	0,018	951

Fuente: Elaboración propia a partir de EUPPCL, 2012

6.3. Conclusiones sobre el cuidado de cero a dos años

En el cuidado diario de los niños muy pequeños (de cero a dos años) más de siete de cada diez madres pasaban más tiempo con sus hijos que cualquier otra persona. En cerca del 20% de los hogares, los padres y las madres pasan un tiempo similar con sus hijos. Las formas de convivencia no influyen en que las madres sean las principales responsables del cuidado, pero sí en cómo se perciben los padres como responsables del cuidado. Los padres casados con separación de bienes tienden a sentirse más responsables de buscar a otra persona que cuide cuando no pueden o de la organización del hogar. Cuando se busca ayuda, las abuelas y los abuelos son las personas que se encargan en gran medida.

La forma de convivencia de los progenitores está relacionada con la edad a la que se empiezan a usar centros de educación infantil o colegios. Los progenitores casados suelen emplear este apoyo antes que los progenitores que han elegido otras formas de convivencia. Es decir, los progenitores que optan por el matrimonio disfrutan en mayor medida de la corresponsabilidad ofrecida por el sector público o el mercado.

Con el paso del tiempo, el cuidado mayoritariamente lo provee los progenitores, en concreto las madres. Más de la mitad de los progenitores no reciben ninguna ayuda para cuidar a sus hijos en el día a día. Esto supone un impacto de género negativo ya que las madres son quienes se siguen encargando del cuidado, y la falta de corresponsabilidad las afecta desproporcionadamente.

Un tercio de los hogares reciben ayuda con el cuidado infantil en el día a día de abuelas y abuelos, más de una décima parte de una persona contratada en el hogar y otra

décima parte de los hogares se apoyan en amistades y demás familiares. Es decir, el apoyo informal es mayoritario, especialmente el familiar.

Esto podría entenderse como evidencia sobre que el cuidado intensivo de los niños tras el nacimiento, con permisos de maternidad ocho veces más largos que los de paternidad en el tiempo de la encuesta, y cuando son muy pequeños, más horas de cuidado de las madres que de los padres, puede generar una costumbre que en gran medida se asienta como responsabilidad de la organización de todo el hogar.

El tipo de convivencia puede suavizar, como es el caso de la separación de bienes o la convivencia, o exacerbar, como ocurre con los bienes gananciales, el sesgo de género del cuidado, pero no lo anula o contrarresta totalmente en ningún caso.

En un día laborable, el tiempo medio que las madres trabajan es de 15,1 horas (8,2 de trabajo reproductivo, cuidado infantil, más 6,9 horas de trabajo productivo⁶⁸). En el caso de los padres, trabajan un total de 13,1 horas (8,3 horas de trabajo productivo⁶⁹ y 4,8 de trabajo reproductivo). En un día no laborable, el tiempo medio es de 17,3 horas en el caso de las madres y de 14,2 horas en el caso de los padres, en 2012.

Existe evidencia del fenómeno de la doble jornada y de la asimetría en el camino de eliminar la distribución sexual del trabajo. Las mujeres están involucradas en mucho mayor medida en el mercado de trabajo que los hombres en el cuidado infantil, con una evidencia robusta de la hipótesis del desfase.

7. Participación en el mercado de trabajo

Existe una relación entre la forma de convivencia y la proporción de madres que participa en el mercado de trabajo, mientras que en el caso de los padres esta relación se observa años después del nacimiento del bebé.

El empleo de las madres está positivamente relacionado con estar casadas por separación de bienes, frente a bienes gananciales, mientras el régimen matrimonial no tiene relación con el empleo de los padres. Estar casados se relaciona positivamente con que los padres tengan trabajo en el largo plazo, independientemente del régimen matrimonial.

⁶⁸ Se calcula bajo la hipótesis de que la jornada laboral media de 34,4 horas de las madres (en 2012, EUPPCL) se divide en cinco días laborables.

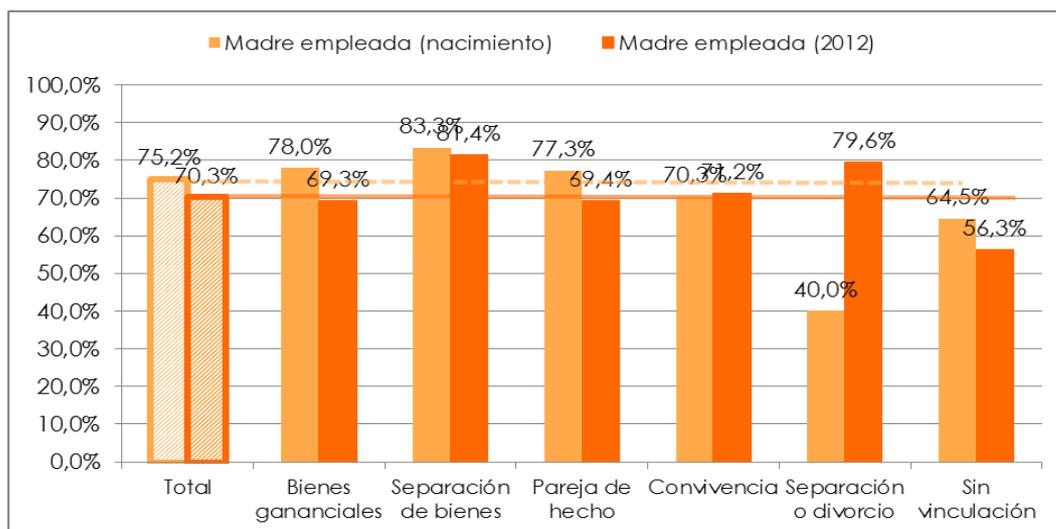
⁶⁹ Se calcula bajo la hipótesis de que la jornada laboral media de 41,7 horas de los padres (en 2012, EUPPCL) se divide en cinco días laborables.

Tabla 13. Resumen de correlaciones significativas entre la proporción de progenitores con trabajo remunerado según los tipos de convivencia, en el nacimiento y en 2012⁷⁰.

Tipo de convivencia en nacimiento	Madres empleadas en...		Padres empleados en...		Muestra
	Nacimiento	2012	Nacimiento	2012	
Casados en régimen de gananciales	+ ***	Se acepta H ₀	Se acepta H ₀	+ ***	696 N 62,9% %
Convivencia en pareja sin formalizar	+ *	Se acepta H ₀	Se acepta H ₀	- ***	205 N 18,3% %
Casados con separación de bienes	Se acepta H ₀	+ **	Se acepta H ₀	Se acepta H ₀	72 N 6,6% %
Pareja de hecho legalizada	Se acepta H ₀	Se acepta H ₀	- **	Se acepta H ₀	45 N 3,9% %
Separados	- **	Se acepta H ₀	Se acepta H ₀	- **	10 N 0,8% %
Tipo de convivencia en 2012					
Separados en 2012	Se acepta H ₀	Se acepta H ₀	Se acepta H ₀	- **	50 N 5,7% %

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

Gráfico 4. Proporción de madres con trabajo remunerado cuando nació su hijo y en 2012, según formas de convivencia



Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

⁷⁰ Notas: H₀: no hay correlación entre tener empleo y el tipo de convivencia (es decir, el tipo de convivencia no se relaciona con la proporción de progenitores con empleo)

+ : Correlación positiva (residuos tipificados corregidos positivos mayores que 2: el valor observado es mayor que el esperado si H₀ fuera cierto);

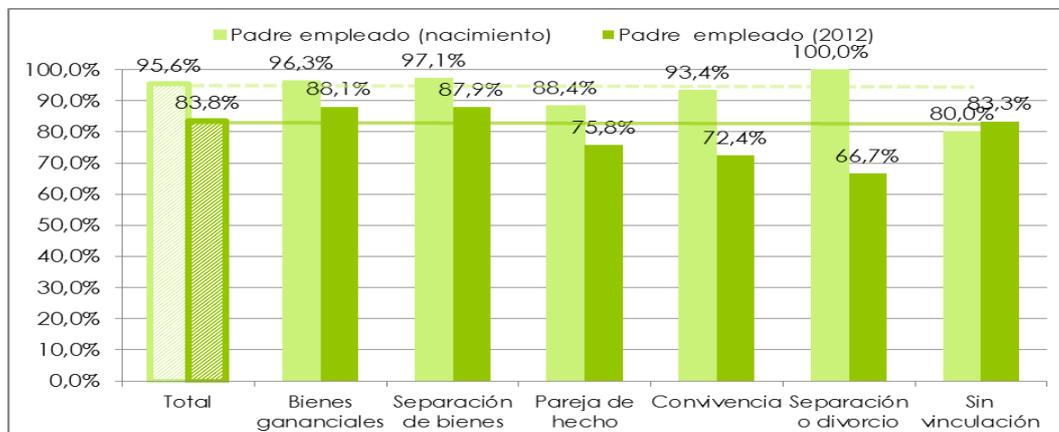
- : Correlación negativa (residuos tipificados corregidos negativos, menores que -2: el valor observado es menor que el esperado si H₀ fuera cierto)

*** Existe correlación al 99% (rechazo de la hipótesis nula);

** Existe correlación al 95% (rechazo de la hipótesis nula)

* Existe correlación al 90% (rechazo de la hipótesis nula)

Gráfico 5. Proporción de padres con trabajo remunerado cuando nació su hijo y en 2012, según formas de convivencia



Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

Respecto a la jornada laboral y el número de horas trabajadas a la semana, no parece existir una relación estadísticamente significativa con el tipo de convivencia de los progenitores.

Es decir, hay evidencia de que existe una relación estadísticamente significativa entre el tipo de convivencia y la participación en el mercado de trabajo, pero no en la intensidad de dicha participación. Además, dicha relación tiene un sesgo de género.

Además de si participa o no en el mercado de trabajo, el tipo de jornada (parcial o completa) es una variable clave. Es frecuentemente usada para realizar una aproximación al grado de implicación de un trabajador en el mercado de trabajo, las posibilidades de promoción o el grado de implicación en su vida familiar. Por ejemplo, muchas estadísticas o teorías usan el tiempo parcial como aproximación, más allá del número de horas o la proporción de reducción respecto al contrato estándar, que sin embargo tiene un impacto más directo en el nivel de ingresos presente y futuro y en el grado de independencia y autonomía económica alcanzada por los individuos. Más allá de este uso, tiene un efecto directo en el nivel de protección que se le proporciona por la Seguridad Social en el medio y largo plazo, para cuestiones como el nivel y duración de su pensión o el subsidio por desempleo u otros tipos de garantías sociales frente a potenciales riesgos.

El tipo de convivencia está relacionado con la decisión de reducir la jornada, pero no con el nivel y duración de la reducción. Otra opción sería teorizar que las parejas deciden su tipo de convivencia en función de lo que piensan hacer en el futuro cuando tengan un hijo. Las parejas con una ideología de género más cercana al de hombre proveedor mujer cuidadora optaran por el matrimonio con bienes gananciales, o, por el contrario, las parejas que tienen dicho tipo de convivencia tienen a presentar unas prácticas más acordes con los roles tradicionales de género, especialmente en lo que atañe a madre cuidadora. Sea cual sea el sentido de la causalidad, o probablemente existiendo causalidad en ambas direcciones a la vez, existe relación.

La proporción de madres casadas con bienes gananciales que reducen su jornada laboral (36%) es mucho mayor que para el resto de tipos de convivencia, incluidas las madres casadas por separación de bienes (20,6%)

8. Distribución del tiempo en trabajo reproductivo y productivo en las familias con menores

Tanto el sector público como la familia y el mercado afectan a cómo se cubre el cuidado infantil en los días laborables. En la actualidad, en los días laborables, el tiempo se organiza de tal forma que se permita el trabajo remunerado de madres y padres en términos generales, al menos cuando los hijos son mayores de tres años. Mientras, en los días no laborables, el cuidado es básicamente provisto por los progenitores, en términos medios.

Se contrasta la hipótesis de que la participación en el cuidado y el mercado de trabajo se relacionan, es decir, que no hay autonomía del espacio público y privado (Nuño 2008).

Se observa que tanto madres como padres aumentan el número de horas que destinan al cuidado de forma muy intensa, en más de 9 horas, durante los días no laborables. Esto evidencia la relación entre el espacio público y privado, y cómo los trabajadores no son independientes de las necesidades de cuidado que tienen que cubrir (Tabla 14).

Los padres incrementan su implicación en el cuidado en los días no laborables en mayor intensidad por las madres (0,3 horas), aunque su dedicación total sigue siendo sustancialmente inferior (3,1 horas). Esto apoya de nuevo la hipótesis del desfase.

Tabla 14. Horas de trabajo productivo y reproductivo diarias de las familias en 2012, por sexo de los progenitores.

Horas de trabajo al día:		Día laborable			Día no laborable		
		Madres	Padres	Familia	Madres	Padres	Familia
Trabajo productivo (empleo)	Horas	6,9	8,3	15,2	0,0	0,0	0,0
	%	45,2%	54,8%	100%	-	-	-
Trabajo reproductivo (cuidado)	Horas	8,2	4,8	13,0	17,3	14,2	31,5
	%	63,1%	36,9%	100%	54,9%	45,1%	100%
Total	Horas	15,1	13,1	28,2	17,3	14,2	31,5
	%	53,4%	46,6%	100%	54,9%	45,1%	100%

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

La **división sexual del trabajo** sigue siendo notable cuando el progenitor no se encuentra en su rol de trabajador, pero lo es en mayor intensidad cuando cubre ese rol. En los días laborables, la brecha de género en tiempo de cuidado, considerado **trabajo no remunerado**, (3,4 horas) que en los días no laborables (3,1 horas) (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Considerando tanto el trabajo remunerado como el no remunerado, las madres trabajan casi dos horas más los días laborables y tres los días no laborables (Tabla 15).

Si se considera sólo el **trabajo remunerado**, los padres trabajan una hora y media más al día (solo en los días laborables), por lo que su capacidad de generar ingresos es mayor.

Tabla 15. Brecha de género en las horas trabajadas diarias de los progenitores en 2012.

Diferencias de horas trabajadas	Horas madres - horas padres	
	Día laborable	Día no laborable
Trabajo remunerado (empleo)	-1,5	0,0
Trabajo no remunerado (cuidado)	3,4	3,1
Total	1,9	3,1

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

Se observa que en las familias el tiempo medio que los progenitores dedican al cuidado cuando no interviene ni el mercado de trabajo ni el sector público (días no laborables), es distribuido de forma más equitativa entre madres y padres, aunque las primeras sigan empleando más tiempo (Tabla 16).

En el caso de los días laborables, se plantea la cuestión de cómo se concilia la vida familiar y profesional (Tabla 16).

Cuando el régimen de bienestar tiene una mayor influencia en el uso del tiempo debido al impacto del mercado laboral y de las políticas públicas, la implicación en el cuidado de madres y padres no es equitativa. Las madres cubren el 63% del tiempo de cuidado mientras los padres casi el 37% en los días laborables, mientras que en el trabajo productivo ellas ya cubren más del 45% y ellos casi el 55% (Tabla 16).

Cuando las personas tienen que cubrir roles en el espacio privado, como el de cuidadores de sus hijos, y en el espacio público, se observa la falta de corresponsabilidad de todos los agentes en el cuidado infantil, con los correspondientes impactos en los ingresos de cada progenitor.

Tabla 16. Distribución del tiempo de trabajo en las familias en días laborables y no laborables en 2012.

Horas de trabajo al día: (hijos mayores de tres años)	Día laborable			Día no laborable		
	Madres	Padres	Familia	Madres	Padres	Familia
Trabajo productivo (empleo)	24,4%	29,6%	53,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Trabajo reproductivo (cuidado)	29,1%	17,0%	46,1%	54,9%	45,1%	100,0%
Total	53,4%	46,6%	100,0%	54,9%	45,1%	100,0%

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

Si se tienen además en cuenta la **restricción temporal** de cada progenitor, las 24 horas que tiene el día, se observan las contrapartes de la **distribución no equitativa del uso de los tiempos** entre los progenitores y de la falta de corresponsabilidad en el cuidado de los distintos agentes, en general, y en particular, de los padres en los días laborables y del sector público y del mercado en los días no laborables.

En los días laborables, para realizar actividades más allá del trabajo (Incluido dormir, comer, educación, acción social o política, desplazarse, ocio, deportes, etc.), las madres disponen de 8,9 horas y los padres disponen de 10,9 horas. Es decir, las madres, en los días laborables, disponen de dos horas menos, de media, para realizar otras actividades más allá del trabajo.

Además, en los días no laborables, las madres, disponen de tres horas menos que los padres, de media, para realizar otras actividades más allá del trabajo. Esto añade al mayor riesgo de menores ingresos, el mayor riesgo de pobreza temporal, tanto en los días laborables como no laborables (Tabla 17).

Tabla 17. Distribución del tiempo de los progenitores en las familias en días laborables y no laborables en 2012.

Horas del día usadas en... (hijos mayores de tres años)	Día laborable			Día no laborable		
	Madres	Padres	Familia	Madres	Padres	Familia
Trabajo productivo (empleo)	6,9	8,3	15,2	0,0	0,0	0,0
Trabajo reproductivo (cuidado)	8,2	4,8	13,0	17,3	14,2	31,5
Trabajo remunerado y no remunerado	15,1	13,1	28,2	17,3	14,2	31,5
Otras actividades	8,9	10,9	19,8	6,7	9,8	16,5
Total horas al día	24	24	48	24	24	48

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

Las madres y los padres varían como distribuyen su tiempo según el contexto particular socioeconómico. No sólo varía la implicación a lo largo del tiempo o de la historia, por una evolución del individuo o de la sociedad, sino que el marco de elección afecta. La relación entre el espacio público y el privado y la distribución sexual del trabajo se ponen en evidencia en cómo se distribuye el tiempo cuando en el marco se asumen ambos espacios en un día (día laborable) o no, y cuando se comparan las ganancias y pérdidas de disponibilidad de tiempo para diferentes actividades entre los padres y madres.

Cuando el cuidado sólo se distribuye entre los progenitores (día no laborable), las madres tienen más capacidad de usar parte de su tiempo en actividades que no sean trabajo y el tiempo de trabajo se reparte más equitativamente entre madres y padres, aunque la remuneración o ingresos por el mismo no (Tabla 18).

En los días no laborables, las madres asumen una mayor proporción del tiempo de trabajo no remunerado, del cuidado infantil, reduciendo su tiempo para otras actividades respecto a los días laborables. A los padres les pasa también, pero en menor intensidad. Es decir, el trabajo de cuidado cuando no es asumido por otros agentes como el sector público o el mercado, impacta en mayor en las madres que en los padres.

Tabla 18. Distribución del tiempo de los progenitores en las familias en días laborables y no laborables en 2012.

Distribución del tiempo diario (hijos mayores de tres años)	Día laborable			Día no laborable		
	Madres	Padres	Familia	Madres	Padres	Familia
Trabajo productivo (empleo)	14,3%	17,4%	31,7%	0,0%	0,0%	0,0%
Trabajo reproductivo (cuidado)	17,1%	10,0%	27,1%	36,0%	29,6%	65,6%
Trabajo remunerado y no remunerado	31,4%	27,4%	58,8%	36,0%	29,6%	65,6%
Otras actividades	18,6%	22,6%	41,2%	14,0%	20,4%	34,4%
Total horas al día	50,0%	50,0%	100,0%	50,0%	50,0%	100,0%

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

En un **día laborable**, el tiempo medio que los progenitores cuidan a sus hijos es de 8,2 horas (en el caso de las madres) y de 4,8 horas en el caso de los padres en 2012 (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). En un **día no laborable**, el tiempo medio es de 17,3 horas en el caso de las madres y de 14,2 horas en el caso de los padres, en 2012 (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

En las parejas casadas con separación de bienes, la diferencia de horas de cuidado de padres y madres en un **día laborable** es la más reducida (2,3 horas), seguida de la convivencia sin formalizar (2,9 horas). La diferencia en quienes están casados con bienes gananciales es de 3,4 horas y de 3,9 horas en el caso de las parejas de hecho. En las familias monoparentales, las madres emplean 6,4 horas más que los padres en ese tipo de familia. Mientras que las madres que no conviven con el progenitor emplean más tiempo en el cuidado que las madres en el resto de tipos de familias, en el caso de los padres, se produce lo contrario. Los padres que no conviven con las madres emplean menos horas con sus hijos que en el resto de tipos de familia (EUPPCL 2012, Tabla 19; **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

Tabla 19. Horas de cuidado en un día laborable en 2012, por sexo del progenitor y tipo de convivencia

	Madres					Padres				
	N	Media	Desviación típica	Intervalo (95 %)		N	Media	Desviación típica	Intervalo (95 %)	
				Límite inferior	Límite superior				Límite inferior	Límite superior
Bienes gananciales	659	8,1	5,7	7,7	8,5	628	4,7	4,4	4,3	5,0
Separación de bienes	68	6,7	4,2	5,7	7,7	68	4,4	4,4	3,3	5,4
Pareja de hecho	40	9,3	6,6	7,2	11,4	35	5,4	4,6	3,9	7,0
Convivencia	182	8,5	6,2	7,6	9,4	162	5,6	5,8	4,7	6,5
Sin convivencia	36	10,2	7,7	7,6	12,8	5	3,8	2,2	1,1	6,5
Total	985	8,2	5,9	7,8	8,6	898	4,8	4,7	4,5	5,1
Test de homogeneidad de las varianzas	Levene Statistic					Levene Statistic				
			df1	df2	Sig.			df1	df2	Sig.
		8,826	4	980	0,000		4,837	4	893	0,001
ANOVA	Sum of Squares	gl	Mean Square	F	Sig.	Sum of Squares	gl	Mean Square	F	Sig.
	371,187	4	93	2,706	0,029	142	4	35,624	1,642	0,162
Test robusto de igualdad de medias (Welch)	Estadístico					Estadístico				
			df1	df2	Sig.			df1	df2	Sig.
		3,004	4	119,295	0,021		1,386	4,000	28,282	0,264

Fuente: Castellanos-Serrano (2016)

Teniendo en cuenta el tipo de convivencia, se observan diferencias estadísticamente significativas en el número de horas que se pasan las madres con los hijos en un día laborable. En el caso de los padres, las diferencias no son estadísticamente significativas (Tabla19). La diferencia de tiempo pasado con los hijos más pequeñas es en separación de bienes.

Se observa que las relaciones entre las responsabilidades del cuidado infantil por parte de los progenitores, el sector público y el mercado son complejas y cambiantes, tanto entre los tres agentes como dentro de las familias, en función de la asunción de responsabilidad y de realización de diferentes actividades como cuidar, generar ingresos, según el marco en el que se establezcan. El poder y la capacidad de negociación de cada individuo, y los resultados que se obtienen dentro de las familias en un determinado régimen de bienestar varían sustancialmente en función del papel ejercido por el sector público, por ejemplo, a través de las horas de educación y cuidado provisto para los niños y niñas mayores de tres años, y el mercado, con la compra del tiempo de quienes trabajan de forme remunerada.

Según se ha visto, se ofrece evidencia que apoya la hipótesis del desfase. No obstante, el régimen de bienestar no es uniforme, sino que varía su influencia o interpretación según el contexto concreto que aplique, como es el caso de los tipos de convivencia. Los efectos respecto al uso del tiempo y posibilidades de generar ingresos se ven afectados de forma diferente para padres y madres según el tipo de convivencia. Es decir, existe sesgo de género. Además, cada tipo de convivencia influye en direcciones distintas, favoreciendo o contrarrestando la aparición de los roles tradicionales de género.

Sin embargo, mientras la separación de bienes tiene un reconocimiento y protección especial por parte del sector público y del mercado, así como de reconocimiento internacional, la convivencia está desprotegida en el sistema como forma de crear una familia, por ejemplo, en el acceso a la salud, la capacidad de acción y decisión, la movilidad, etc.

Dado que el cuidado infantil y la asunción de su responsabilidad y tareas vinculadas afectan más a las mujeres, la desprotección de la convivencia influye más a las madres que a los padres, y, por tanto, la legislación del tipo de convivencia tiene un notable impacto de género.

9. Conclusiones

El régimen de bienestar, a través de las posibilidades de combinar opciones de cuidado según las características de los servicios públicos, las jornadas laborales del mercado de trabajo, y la implicación de cada progenitor en la familia, tiene una relación notable en los posibles ingresos de madres y padres.

El bienestar infantil queda recogido no sólo por el tiempo dedicado por diferentes agentes al cuidado de las niñas y los niños, sino también por el acceso a ingresos que permitan cubrir sus necesidades, así como de sus progenitores. La corresponsabilidad en el cuidado infantil va más allá del fenómeno de la conciliación de la vida familiar y profesional.

La asunción de responsabilidad en el cuidado infantil de la sociedad y economía en su conjunto, a través de la provisión de servicios de cuidado infantil (Castellanos-Serrano,

2020), el sistema de permisos parentales (Castellanos-Serrano, 2019) y mediante jornadas laborales adecuadas, tiene un impacto claro en la igualdad de oportunidades, las relaciones de género y en la distribución sexual del trabajo. La corresponsabilidad entendida en este sentido, de contribución del sistema público y privado al cuidado, afecta a la igualdad de género.

En particular, el matrimonio con separación de bienes y la mera convivencia explicitan la individualidad de los progenitores y la independencia de sus ingresos. Esto parece causar que, más allá de todo lo que se comparta en las familias debido a la solidaridad familiar, estos tipos de convivencia son los que menos potencian los roles tradicionales de género. Son los que correlacionan en mayor medida con que tanto mujeres como hombres se mantengan en el mercado de trabajo a medio y largo plazo, lo que supone uno de los factores clave para reducir su riesgo de pobreza, tanto individual como infantil (Stock et al, 2014).

En conclusión, los bienes gananciales como opción por defecto están relacionados con la desigualdad de género, ya que potencian los roles de género tradicionales llevando a los hombres a mantener su independencia económica y una reducida participación en el cuidado de sus hijos mientras que potencia el rol de cuidadoras de las mujeres y se relaciona con un aumento de su dependencia económica. Por su parte, el matrimonio con separación de bienes como opción tomada explícitamente y la convivencia sin formalizar se relacionan positivamente con la participación de los hombres en el cuidado. Es decir, con el concepto de corresponsabilidad entendido como responsabilidad de hombres y mujeres del cuidado. La visibilidad y hacer explícita la autonomía económica de cada cónyuge parece poner algo más de foco en la necesidad de hacerse responsable del cuidado por parte de cada persona adulta.

Con tales resultados, se entiende que se necesitaría realizar análisis semejantes en regiones españolas en que el régimen matrimonial por defecto sea de separación de bienes, como es Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana (desde 2008), y estudios nacionales que permitan contrastes. La Comunidad Valenciana podría ser un caso de estudio interesante como cuasi-experimento natural.

Además, plantea la importancia de introducir en el proceso de contraer matrimonio información sobre los regímenes y sus efectos y la posibilidad de elegir régimen matrimonial. En la actualidad, optar por un régimen matrimonial distinto al que existe por defecto en cada Comunidad Autónoma, es un acto diferenciado al de contraer matrimonio y tiene, como mínimo, el coste notarial de realizarlo. Dado que la opción de un régimen que no es el que actúa por defecto está relacionado con situaciones menos negativas para las mujeres, no hacerlo tiene un impacto negativo de género. Además, existe un impacto negativo en términos de desigualdad social, ya que la separación de bienes está relacionada con grupos de población con mayores posibilidades laborales y económicas.

¿Podría un cambio en la forma de elegir el régimen matrimonial influir positivamente en la implicación en el cuidado de los padres? Más investigación y datos son necesarios.

10. Bibliografía

- Akerlof, G.A. y Kranton, R. E. (2010) *Identity Economics: How Our Identities Shape Our Work, Wages, and Well-Being*. New Jersey: Princeton University Press
- Castellanos-Serrano (2020) Is universal education and care for children aged 0-3 feasible? The case of Spain. *Política económica-Journal of Economic Policy*. 3/2020, 317-339, doi: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1429/99566>
- Castellanos-Serrano, C. (2019) Una reforma del sistema de permisos parentales liderada por mujeres. In Calderón Patier, C. and Mateos de Cabo, R. (coord.) *Barreras e impulsores del desarrollo profesional de las mujeres Tiempo de soluciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 225-258. <https://bit.ly/3ePswlE>
- Castellanos-Serrano, Cristina (2016). "Evaluación de políticas públicas: los regímenes económicos matrimoniales y los sistemas de permisos parentales. Efectos sobre el régimen de bienestar desde la perspectiva de género." Universidad Complutense de Madrid, PhD tesis. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/37399/1/T37129.pdf>
- Fassim, E. (2005) "Sociological Questions: An Epilogue to "More or Less Together"" en Waaldijk, C. *More or less together: Levels of legal consequences of marriage, cohabitation and registered partnership for different-sex and same-sex partners. A comparative study of nine European countries*. Documents de travail n°125, Institut national d'études démographiques, Leiden University. Disponible en: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/12585> FMI 2013
- Herrera Araya, G. (2008) *Eficacia real del régimen de participación en los gananciales y su influencia en nuestros tribunales superiores de justicia*. Universidad de Chile, Santiago.
- Krasnow, A.N. (2009) "El régimen patrimonial del matrimonio en el derecho comparado. Caracterización del derecho vigente en el derecho argentino", *Revista de Derecho Privado Externado*, 17-2009, 203-224.
- Lewis S., Smithson J. y Kugelberg, C. (2002) Into work: job insecurity and changing psychological contracts. In Brannen, Lewis Nilsen y Smithson (eds) *Young Europeans, work and family: futures in transition*. Routledge, London, p. 69-88
- Stock, L., Corlyon, J., Castellanos-Serrano, C. & Gieve, M. (2014) *Personal Relationships and Poverty. An Evidence and Policy Review*, Tavistock Institute of Human Relations. Available at: <https://www.tavinstitute.org/wp-content/uploads/2014/08/Personal-Relationship-and-Poverty-Final-Report.pdf> (accessed May2020).
- Turnipseed, T.L. (2011) "Community property v. the elective share", *72 Louisiana Law Review* 161, 2011-2012.
- Waaldijk, K. (2013) "The Right to Relate: a Lecture on the Importance of "Orientation" in Comparative Sexual Orientation Law", *24 Duke Journal of Comparative & International Law*, 161-199.



¿Y qué sucede si el clima y la cultura de la empresa es propicia a la adopción de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral?

Anabel Suso Araico⁷¹

RESUMEN

Son muchos los análisis en torno a los motivos por los que los hombres utilizan menos las medidas de conciliación que las mujeres; no obstante, todo apunta a que bastaría con argumentar la existencia de una cultura de empresa con escasa sensibilidad hacia las necesidades de conciliación de los hombres para explicarlo. Pero qué sucede cuando la empresa no plantea estas barreras y ofrece realmente la posibilidad de adoptar medidas de conciliación por parte de ambos sexos; quién utiliza las medidas de conciliación.

En este texto se plantean las conclusiones de un pequeño trabajo de campo en una empresa de estas características, en que el análisis del discurso de las madres y los padres con posibilidad de adoptar diversas medidas de conciliación arroja grandes luces en torno a la diferente actitud en torno al cuidado de las y los hijos y la construcción del imaginario en torno a los roles que cada miembro de la pareja quiere y debe jugar en el periodo de crianza, de cómo opera la diferente lógica de los derechos y los deberes, y la construcción de legitimidades.

En este análisis se constata la crucial importancia de los primeros meses de vida de las y los hijos en la configuración de los roles que ambos adoptarán en el futuro. De ahí se deducirá la relevancia de la articulación de un sistema de permisos de maternidad y paternidad iguales e intransferibles en la redefinición de los roles en la pareja y en el futuro de la crianza.

1. Lo que dicen los datos sobre la penalización de la maternidad

Uno de los debates más recurrentes a la hora de buscar explicaciones en torno a la discriminación que experimentan las mujeres en el mercado laboral de los últimos tiempos gira en torno a **la medida en que la maternidad penaliza a las mujeres**. Los datos del mercado laboral así parecen atestiguarlo: las mujeres con hijos e hijas tienen una tasa de empleo en torno a 8 puntos inferior que aquellas que no los tienen, mientras que en el caso de los hombres la tendencia es la contraria, la tasa de los que tienen hijos es 9 puntos superior; una brecha que, no obstante, tiende a disminuir con los años.

Tabla 1. Tasa de empleo de las personas de 25 a 49 años con hijos/sin hijos según sexo (2009-2019)

Situación	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hombres con hijos/as	81,5	79,7	78,5	76,7	74,6	77,8	80,0	82,8	84,3	86,6	86,7
Hombres sin hijos/as	73,2	72,1	71,0	66,1	66,3	67,4	70,7	72,1	74,6	75,4	77,6
Diferencia H. con-sin hijos/as	8,3	7,6	7,5	10,6	8,3	10,4	9,3	10,7	9,7	11,2	9,1
Mujeres con hijos/as	60,9	60,5	60,4	59,1	58,2	60,2	62,1	63,5	65,8	67,1	68,1
Mujeres sin hijos/as	74,0	72,2	70,9	69,6	68,6	68,4	69,2	72,5	73,1	74,1	75,7
Diferencia M. con-sin hijos/as	-13,1	-11,7	-10,5	-10,5	-10,4	-8,2	-7,1	-9,0	-7,3	-7,0	-7,6
Hombres con hijos/as	81,5	79,7	78,5	76,7	74,6	77,8	80,0	82,8	84,3	86,6	86,7

Fuente: Encuesta Europea de la Fuerza de Trabajo (Eurostar, a través del INE)

⁷¹ Anabel Suso Araico, Directora de Innovación de Políticas Públicas de Red2Red.

Por otro lado, estudios recientes (Kleven, 2018) atestiguan que hasta el 80% de **la brecha salarial de género** en países como Dinamarca **podría atribuirse a la reducción en los ingresos laborales que sufren las mujeres después de tener hijos**: los ingresos laborales de los hombres no experimentan cambios significativos después del nacimiento del primer hijo, mientras que los de las mujeres caen un 30% en los dos años posteriores a la maternidad. Además, diez años más tarde, las mujeres continúan con salarios un 20% por debajo de los que tenían el año anterior al nacimiento del primer hijo. Los resultados, tal y como señala L. González (2019) se han replicado en Austria, Alemania, EEUU, el Reino Unido y Suecia, con resultados similares.

En el caso de España, el estudio realizado por el equipo de L. González en base a la MCVL, como los realizados por el Banco de España (2019)⁷² y por ISEAK (2021)⁷³ coinciden también en señalar en España la tendencia positiva en la evolución salarial en los años previos a la llegada de las y los hijos, tanto para los hombres como para las mujeres. Una tendencia creciente que continúa para ellos tras la paternidad, mientras que los ingresos en el caso de las mujeres caen los dos primeros años, sin recuperarse al cabo de cinco. La explicación a esta brecha se haya en dos factores: la reducción de la participación en el caso de las mujeres (del 12% en cinco años) y el tipo de jornada (la brecha de género en la probabilidad de estar trabajando a tiempo completo durante todo el año es de aproximadamente el 25% cinco años después de la maternidad, lo que se debe, en gran parte, a que la jornada a tiempo parcial aumenta entre las mujeres con hijos).

A estos datos de participación en el mercado laboral se suman otra serie de cifras relativas a la conciliación de la vida laboral y familiar entre las mujeres, que contribuyen a posicionarlas también en el mercado. En el cuarto trimestre de 2020 del total de personas ocupadas que señalaban contar con una **jornada reducida** por cuidado de hijos e hijas u otras obligaciones familiares o personales, el 94,1% eran mujeres; por otro lado, en 2019 el 91% de las excedencias por cuidado de hijos e hijas eran tomados por las madres (una proporción que en 2007 se situaba en el 96%).

Esta es una muestra de las múltiples manifestaciones de la desigualdad entre hombres y mujeres padres y madres de familia en el mercado de trabajo, que se reflejan en las brechas de género. Situaciones que se traducen después en el caso de las mujeres en carreras laborales truncadas, en techos de cristal, en una menor protección social en situaciones de desempleo, en dependencia económica, vulnerabilidad, mayores tasas de pobreza y exclusión, y pensiones aminoradas.

2. Por qué los hombres no concilian tanto

J.A. Fdez. Cornejo et al. publicaban en 2018 algunos de los resultados del proyecto de investigación sobre los **motivos por los que los hombres utilizan menos las medidas de conciliación que las mujeres**⁷⁴; estos se planteaban una larga lista de razones que, de manera conjunta, explicaban los aparentes motivos que daban lugar a esta realidad (el

⁷² [Banco de España \(2019\): Status of women's financial inclusion in Spain](#)

⁷³ [ISEAK \(2021\): Mujer y madre: la doble penalización laboral](#)

⁷⁴ ["Brecha madre-padre en el uso de las medidas de conciliación y su efecto sobre las carreras profesionales de las madres" \(2018\). UCM, Madrid](#)

argumento económico, según el cual quien tenga más ingresos, generalmente los hombres, dedica menos tiempo a los cuidados y utiliza menos las medidas de conciliación; creencias esencialistas vinculadas a la mayor supuesta capacidad de las mujeres para los cuidados; la conducta “territorial” de algunas mujeres, que se percibe como una barrera para algunos hombres; la preponderancia de un modelo de masculinidad alejado de los cuidados; la ausencia de una norma social vinculada al ejercicio de la paternidad responsable; la escasa sensibilidad de la cultura empresarial hacia las necesidades de conciliación de los hombres; y las actitudes autoindulgentes de los padres antes estos fenómenos). Si bien la combinación de todos estos elementos resulta convincente para explicar este comportamiento, en el discurso social instaurado basta con argumentar la existencia de una cultura de empresa, mayoritaria en el tejido empresarial español, caracterizada por una escasa sensibilidad hacia las necesidades de conciliación de los hombres para frenar cualquier posibilidad de avanzar en este terreno.

Sin embargo, si bien ésta parece constituir la primera y fundamental barrera, qué sucede cuando la empresa no ofrece resistencias ni muestra esa barrera cultural, cuenta con un plan de igualdad real, un talante igualitario y apuesta por la adopción de estas medidas en favor de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en su seno interno⁷⁵.

En este estudio de caso-empresa la realidad echa por tierra los argumentos de quienes explican fundamentalmente la negativa masculina al uso de medidas de conciliación por parte de los hombres a través de las resistencias o barreras que impone la empresa: todas las madres tienen jornada reducida por guarda legal de menores y hacen uso de las medidas de flexibilidad horaria y el teletrabajo y, sin embargo, ninguno de ellos ha optado en ningún momento por una jornada reducida, si bien han utilizado en diferente grado las otras dos medidas. ¿Por qué se produce esta disparidad? Llegar a entender las motivaciones que explican esta situación en un entorno favorable a adoptar este tipo de medidas resulta sin duda clave a la hora de adoptar políticas que resuelvan las desigualdades entre hombres y mujeres (especialmente entre las madres y los padres), demasiado centradas en el ámbito empresarial, que, si bien resultan fundamentales, no resuelven situaciones como la descrita. Al objeto de analizar las raíces que explican este uso desigual de hombres y mujeres de las medidas de conciliación, y especialmente de las reducciones de jornada por guarda legal, realizamos este análisis.

3. Los resultados del trabajo de campo

Contando tanto el grupo de hombres como el de mujeres con niveles de cualificación y posición laboral similares, y siendo todos ellos y ellas padres y madres de niños y niñas menores de seis años, en el grupo de mujeres, todas ellas contaban con una jornada reducida, mientras en el caso de ellos ninguno había adoptado esta medida.

Partimos en el análisis del discurso de la premisa de que la situación económica de las familias podría explicar la dificultad de adoptar una reducción de jornada, que no es remunerada, en tanto que podría suponer un coste inasumible para algunas familias. Sin

⁷⁵ En 2018, realicé un pequeño estudio en una pyme de en torno a 45 personas trabajadoras, con una plantilla con una media de en torno a 34 años, con un 60% de mujeres, todos y todas ellas con estudios universitarios, consistente en la realización de dos grupos de discusión, uno de madres y otro de padres, en torno al porqué del uso o no de determinadas medidas de conciliación.

embargo, en los grupos analizados se constata que allí donde el coste puede resultar asumible y/o se desea asumir, la brecha de género en la adopción de la reducción de jornada también es manifiesta, es independiente del salario y son ellas las que, contando con un salario similar o mayor, adoptan la jornada reducida. En los otros casos (del grupo de hombres), en los que según manifiestan allí donde la reducción de jornada supone una detracción económica notable y/o que no se está dispuesto a asumir, se da respuesta a las dificultades de conciliación con la externalización de los cuidados, bajo fórmulas de contratación de servicios o empleos remunerados, y/o se busca el apoyo de la familia extensa o redes de apoyo cuando se dispone de ellas.

"ni yo ni mi pareja nos lo podemos permitir (...) hemos tomado la decisión que nos deja en la posición económica más ventajosa y ello supone que no conciliamos como nos gustaría (...) un tercio del beneficio de trabajar los dos a la vez se gasta en los cuidados externalizados"

"el drama para mí está en que entren a las 7.30, cuando su horario de entrada serían las 9.30... y económicamente por desgracia es mucho más barato que reducirte la jornada, dos horas de reducción contra 100 euros de las dos horas de primera hora de la mañana" (Grupo hombres)

Por tanto, el argumento económico, habitualmente utilizado, por el que la parte de la pareja con menos ingresos, que tradicionalmente han sido las mujeres, es quien opta por reducir la jornada, al objeto de no penalizar tanto la economía familiar, se desvanece en ambos grupos: cuando esta situación se invierte y es ella quien tiene mayores ingresos, también es ella quien opta por reducirse la jornada; por tanto, en ellas prevalecen otras argumentaciones, lo que ellas sobre todo buscan no es únicamente dar una respuesta a los cuidados, sino disponer de tiempo para la esfera familiar, para jugar ese rol que están llamadas a jugar en la vida familiar, independientemente de que la otra parte de la pareja esté o no.

La reducción económica que provoca la reducción de jornada sienten que es totalmente compensada por el tiempo que les proporciona y el mayor equilibrio en su vida que experimentan:

"absolutamente sí, yo tengo clarísimo que estos años no vuelven, y pudiendo económicamente es algo que para mí está fuera de cuestión".

"Compensa clarísimamente, es que no lo concibo de otra manera... Es que yo no me quitaría la reducción de jornada nunca"

"Compensa con creces tener más tiempo para estar con ellos y en familia, porque podemos estar todos, pasar tiempo en familia, estar en un parque es algo impagable". (Grupo mujeres)

Cuál es el modelo de organización familiar y los roles que asumen cada parte de la pareja (tratándose en todos los casos de familias constituidas por parejas heterosexuales). En el caso del grupo de los hombres, la atención y cuidado de las y los menores en el tiempo de trabajo y fuera de la jornada escolar se ve garantizada fundamentalmente por el papel que juega la otra parte de la pareja, que sí ha optado por tener una jornada reducida o por trabajar desde casa, compaginando de manera activa la vida laboral en el hogar con la familiar; con la ayuda de las y los abuelos, que echan una mano cuando surgen dificultades, piedra angular que garantiza el sistema de conciliación en varias

familias; y en otros casos, se busca la ayuda de personas externas al hogar o se hace uso de las actividades extraescolares. De esta manera, ellas, sus parejas, sí han optado en la mayor parte de los casos, y si no lo han podido hacer, lo están buscando, por contar con más flexibilidad y reducción del tiempo de trabajo para poder compaginarlo con la atención a la familia. Ellos juegan un rol auxiliar, es decir, se dedican a las tareas del hogar y la atención de las y los menores cuando termina la jornada laboral completa y llegan a casa, cuando –ellos mismos señalan– muchas de las tareas ya han sido realizadas, y en algunos casos ellas dan un paso atrás y dejan espacio para que sean ellos los protagonistas de la atención a las y los menores.

En el caso del grupo de mujeres, ellas cuentan con una jornada reducida de 1/8 de su jornada, lo que no necesariamente responde a una estricta necesidad de organización para cubrir el tiempo de atención o cuidado de las y los menores, si bien consideran que lo facilita, pues en su caso sus parejas cuentan con jornadas y horarios que les permiten en la mayor parte de los casos cubrir estas necesidades; incluso en uno de ellos la pareja cuenta también con jornada reducida por cuidado de menores.

4. Cuáles son los motivos que provocan esta diferente situación.

Para ellas el motivo esencial para optar por una jornada reducida no es la necesidad de su presencia para cubrir la atención y cuidado de las y los menores, sino "*la voluntad de tener tiempo para estar con él/ella*"; limitar las horas de guardería/colegio para estar con ellos y ellas. Otra de las mujeres alude de manera muy clara a una búsqueda de mayor equilibrio entre la vida profesional y la personal:

"adopté esta medida porque vi que era la única manera de equilibrar ambas; me di cuenta de que las jornadas de trabajo, que eran extensas, se llevaban la mayor parte del día y la mejor parte de mí, entonces llegaba a la noche, que quería estar a tope y aquello era imposible, era un desequilibrio total, entonces me acogí a la reducción de jornada". (Grupo mujeres)

En todos los casos las mujeres coinciden en la respuesta, la opción por una jornada reducida es una elección no derivada de la estricta necesidad de la organización familiar para los cuidados, lo que sin duda también la facilita, sino que nace de un deseo de pasar más tiempo con sus hijos e hijas, "*de verle crecer*", de ocupar el rol al que se sienten llamadas a jugar en la vida familiar.

Entre los hombres del grupo analizado, en la medida en que la pareja cubre el cuidado o la atención de las y los menores en su tiempo del trabajo, o se encuentran alternativas de recursos, esta posible reducción de jornada no se plantea en su caso. En el proceso de reflexión familiar en torno a la organización de los tiempos y cuidados de las y los menores, mientras sus parejas en la mayor parte de los casos muestran una clara voluntad de disponer de tiempo para pasar con las y los menores, restando protagonismo al tiempo de trabajo, –según ellos relatan–, ellos no se plantean esta posibilidad:

"sinceramente, yo nunca me planteé la opción, nos saltamos esa parte..., en ese momento no se me pasó por la cabeza".

"Combinar dos jornadas reducidas es algo que ni nos planteamos". (Grupo hombres)

La ausencia de reflexión en la pareja en torno a la posibilidad de que ellos adopten una jornada reducida viene a explicarse por un largo proceso de socialización que prepara a hombres y mujeres para el rol que han de jugar en la vida familiar. Así, estos hombres han observado como sus parejas ya antes del nacimiento de sus hijos e hijas se venían preparando para ese escenario, para reservarse un espacio para la crianza, mientras ellos no habían contemplado esta posibilidad. El trabajo pierde cierto protagonismo o centralidad en la vida de ellas, mientras ellos siguen situándolo en el centro, dejando la crianza para el tiempo de después del trabajo, no sintiendo la necesidad de restar tiempo al trabajo para dar un mayor protagonismo a la familia:

"a mí me importa menos trabajar la jornada completa de trabajo". (Grupo Hombres)

Entre los padres ni siquiera han sentido la necesidad de justificar su comportamiento, de hecho, reconocen que la posibilidad de optar por una jornada reducida ni siquiera había formado parte del debate, de la reflexión en la pareja, pero aun así emergen argumentaciones para explicarlo en un ejercicio de racionalización que ni siquiera a ellos les convence:

"ahora mismo podríamos decir que yo gano más dinero que ella o que su sector penaliza menos que el nuestro a la hora de reducirse la jornada; pero la verdad es que ella lo propuso directamente y yo dije que sí". (Grupo hombres)

En varias parejas se observa el claro reparto de roles en la pareja: mientras la estabilidad del empleo masculino, concebido como el empleo principal, a jornada completa, estable, fuente de la principal renta de la unidad familiar no deja lugar a sustituir parte de la jornada por tiempo para compartir con la familia ("hay una especie de status quo que hace que ni se haya planteado"); ella asume los riesgos y las consecuencias derivadas de una reducción de jornada, dando un mayor protagonismo a su papel en la unidad familiar en los cuidados y atención de las y los menores. El aparente equilibrio en el reparto de roles y especializaciones no deja lugar a la posibilidad de que ambos miembros de la pareja resten tiempo de la jornada laboral para dedicarlo a la vida familiar.

La percepción del tiempo de los cuidados en los primeros años de la crianza para ellos es la de un espacio de sacrificio, de trabajo duro, lo que provoca un alejamiento de ese espacio, y la incapacidad de vivirlo como un derecho y/o un espacio deseado que compense vitalmente, salvo en caso de estricta necesidad de organización familiar de los cuidados.

"Yo estoy dispuesto a replantear la situación y a veces pienso, ¿qué me es más cómodo? ¿hacer una jornada de 8 horas, o seis horas y dos de parque?, (...)"no creo que sea chulo, llegar el primero a casa con los críos, no creo que sea chulo porque a partir de ahí todo es trabajar...; y entonces todo lo que sea reducir jornada es "palmar" es decir, es curro, y a veces estás más a gusto currando en una silla dándole a la cabeza, que currando corriendo detrás de un niño bañándole", "aquí estás currando y te puedes ir a tomar un café, o hablar con una compañera o, por eso no me importa que vayan a una extraescolar por la tarde..."

Tal y como señalan Serrano, et al (2019) la producción de estructuras discursivas diferenciadoras de género en la práctica del cuidado se presenta vivencialmente como una norma moral, que implica una consideración sobre lo apropiado de una práctica.

Así, “mientras las mujeres son habitualmente consideradas, y se consideran a sí mismas como el sujeto natural para la producción de las emociones apropiadas para el cuidado (empatía, entrega, amor), de modo que su realización es traducible en autorealización, los hombres vivencian los cuidados como algo ajeno, una obligación sobrevenida, que obliga a aparcar la propia vida y cuya realización es ajena al propio yo”. De esta forma, el cuidado estaría regido para las mujeres por una norma moral de deuda intergeneracional, cuya violación sería vivenciada con un sentimiento de culpa; y mientras para las mujeres esto es considerado como una exigencia de género intrínseca, cuando los hombres asumen el cuidado lo hacen desde una lógica instrumental.

5. Cómo se construye el proceso de crianza en la familia.

El primer año de vida de las y los menores y el papel jugado por ambos progenitores resulta crucial en el proceso de construcción de roles en el futuro. Las mujeres suelen estar más "pegadas" que ellos en los primeros meses por la lactancia cuando es materna, sin embargo, los múltiples caminos y situaciones de la crianza permiten a los hombres jugar el papel que deseen. Los testimonios revelan que quienes han podido y han querido dedicar tiempo a las y los menores constatan que el reparto puede ser equilibrado.

El final del permiso de paternidad (entre 15 días y un mes) o el disfrute de parte del permiso de maternidad (hasta un mes más) por alguno de los hombres entrevistados marca un claro punto de inflexión en el reparto de tareas de la crianza a futuro: de un reparto casi total como equipo, en el momento en el que él se incorpora al trabajo la realidad cambia, ella pasa a estar 24 horas con la o el menor y él se incorpora a la crianza después de una jornada de trabajo; y así se empieza a consolidar la división de roles, generando "especializaciones" en el cuidado, derivadas de la reiteración de las tareas desarrolladas por cada persona. Cuando ella se incorpora al trabajo se produce un cierto reequilibrio, pero aun así ellas asumen un mayor protagonismo en la crianza, en buena medida derivado de esa inercia por los roles ejercitados que difícilmente cambian tras los meses de la baja maternal y generalmente un periodo de vacaciones (en torno a 5 ó 6 meses).

"Me he dado cuenta de que es directamente proporcional el tiempo que pasas, lo que entrenas, lo que practicas una técnica para que te salga". (Grupo de hombres)

La situación ha sido diferente en el caso de la pareja en la que él, por su prolongada situación de desempleo estuvo compartiendo los cuidados durante los primeros meses del bebé y continuó con ellos tras la incorporación de la madre al trabajo, convirtiéndose en el cuidador principal, lo que ha provocado en la pareja un cierto desequilibrio por el que él ha asumido mayoritariamente en el tiempo las tareas de cuidado y atención del niño, generándose un estrecho vínculo que no se ha roto, sino que se ha reforzado con posterioridad. Todo ello ha dado lugar a un apego que ha otorgado a la crianza una centralidad en su vida que ha provocado a posteriori, cuando ha vuelto al mercado laboral, una búsqueda de empleos que le permitieran conciliar, con horarios reducidos y compatibles con la crianza. En este caso, a pesar de que esta predisposición por parte del padre permitía una organización familiar que no hacía estrictamente necesaria la reducción de jornada de la madre, ésta ha optado no obstante por tomar esta medida, para poder disponer de más tiempo para estar con el niño y jugar el rol que siente está llamada a jugar en sociedad.

Es por ello que el tiempo de los permisos de cuidados se revela como determinante para construir la relación familiar y la distribución de roles en la pareja. También ellos sienten que resulta un tiempo muy reducido⁷⁶ para ellos, que determina los caminos seguidos en la organización familiar del futuro.

"está claro, es que ese tiempo son como las prácticas en la empresa..., es como ponerte en un entorno de crianza", "se generan hábitos en ese tiempo del permiso de maternidad, paternidad, del que los padres son expulsados, y hábitos de distribución de carga de tareas..., formas de ir encajando la distribución de tareas"; "el vínculo que se genera en 24 horas durante meses no es el mismo que quien tiene 8 horas".

"La ausencia en los primeros meses de la crianza se percibe que, sin duda afecta a la generación de vínculos en muchas capas, no sólo en la afectiva, lo físico, los cuidados, si no que va a penetrar y sentar las bases de cómo va a ser la crianza en adelante; luego tendrás que hacer los ajustes que haya que hacer por las circunstancias económicas, culturales, laborales, etc. que se viva, pero evidentemente estar o no estar es una diferencia fundamental" (Grupo hombres).

Perciben no obstante que tanto la pareja como la sociedad tiende a expulsar a los hombres del cuidado y a minusvalorar su aportación en múltiples espacios de la vida cotidiana.

"otra cosa es que en la pareja tú quieras hacerte tu hueco y te dejen hacerte tu hueco; y es que hay una especie de predisposición a denostar el papel de los padres..." (Grupo de hombres).

Así, manifiestan, por ejemplo, que aun cuando ambos acuden a la consulta médica, generalmente se dirigen a ellas, al igual que sucede en los consejos sobre la vestimenta, la comida, etc.

"esa es una lucha permanente y una tensión permanente por expulsarte de la crianza, desde el día del parto, la primera cita médica, la visita de las abuelas, es una tensión permanente ante la que es muy fácil dejarse llevar y dar un paso atrás, en algunos casos con complacencia y en otros casos con cierta presión externa de verse obligados a dar un paso atrás siendo expulsados..."

De esta forma, la gestión de la agenda familiar queda mayoritariamente asumida por las mujeres. Este rol de especialización en la unidad familiar procede de un entrenamiento previo y de unas expectativas generadas en torno al papel que ha de jugar cada sexo, que se acentúan en la etapa de la crianza. Las mujeres asumen ese protagonismo y de manera paralela se produce el repliegue de ellos ante la situación; así las madres se atribuyen la responsabilidad y buen desempeño, retirándoles la confianza y provocando en algunos casos en los que se produce un intento de aumentar su participación su repliegue, lo que provoca un reforzamiento de los roles tradicionales. A él se le acusa de ser reactivo y no propositivo. La vida acaba parcelada en la pareja y cada cual se especializa en diferentes roles.

⁷⁶ En el momento de realización del estudio alcanzaba las dos semanas.

"La carga la tengo yo", "El tiempo está más o menos repartido, en términos de cuidados, y él asume las tareas alegremente cuando yo no estoy, ... y cuando estoy juega un papel secundario, replegado, preguntándome cómo actuar" (Grupo mujeres).

Se percibe una sensación general de desconfianza respecto a la ejecución por parte de los hombres de las tareas de la crianza, lo que va acompañado de la permanente supervisión por la parte femenina: *"muchas veces no te dejan hueco"*. Ellos perciben *"una legitimidad en la crianza indudable en la madre que en el caso del padre se considera dudosa"*.

6. Concluyendo y mirando hacia delante

Como hemos podido evidenciar a través del análisis del discurso, el reto se sitúa en el tránsito en el caso de los hombres de la asunción de los cuidados desde una función instrumental, únicamente regida por el "deber", de apoyo, a una lógica del deseo, de disponer de ese tiempo con las y los menores, de un derecho a disponer de tiempo con la familia.

Son las normas sociales establecidas las que hacen que las personas elijan acciones que se corresponden con lo "socialmente esperable", lo que construye la deseabilidad social, atendiendo a la categoría a la que pertenecen y/o al rol que se les adscribe, puesto que desviarse de estos comportamientos puede implicar costes. Ello hace muy difícil aparentemente distinguir entre preferencias personales y prescripciones sociales o culturales.

Por tanto, adoptando medidas orientadas al cambio cultural en el ámbito empresarial para quebrar las resistencias a la conciliación igualitaria de hombres y mujeres sólo se habrá dado un primer paso y se habrá roto la primera cadena de esta carrera de fondo, que requiere de un cambio cultural mucho más profundo, incluso en las generaciones más jóvenes, aparentemente nacidas en una sociedad más igualitaria, para poder erradicar estas desigualdades.

Como señalan Serrano et al (2019) es deseable no solo "una distribución más equitativa de las deudas y tareas de cuidados entre las personas responsables, sino una modificación de las culturas morales y las normas emocionales de lo apropiado y lo inapropiado, así como de lo propio y lo ajeno".

Los anteriores permisos de maternidad y paternidad desiguales introducen brechas de género en la carrera profesional de ambos cónyuges pues contribuyen a una construcción de roles desiguales en el espacio de lo público y lo privado. Entre las principales medidas necesarias para construir una sociedad que permita la construcción de una vida familiar igualitaria en derechos y deberes desde su comienzo se sitúan los permisos obligatorios y remunerados, iguales e intransferibles, que constituyen el punto de partida fundamental para que se generen vínculos indisolubles entre padres e hijos/as y madres e hijos/as, que más fácilmente se extenderán a lo largo de su vida y marcarán previsiblemente unos roles más igualitarios en la vida privada y la pública, haciendo de la corresponsabilidad una realidad.

En este sentido, numerosos estudios han demostrado que la utilización de permisos parentales por parte de los padres se traduce en una mayor implicación en el cuidado de niños (Meil, 2020). El tiempo que los padres están de permiso es un elemento clave,

pues cuanto mayor es la duración del permiso, mayor es la implicación del padre en el cuidado de sus hijos e hijas. Este mayor tiempo de dedicación de los padres a los cuidados se traduce en un reparto más igualitario y corresponsable de las tareas en el hogar. Pero estos estudios, como alguno de los casos analizados en este estudio, van más allá y apuntan al hecho de que cuanto mayor sea el tiempo en que los padres tengan que enfrentarse solos a las tareas del cuidado, y asuman el rol de “cuidadores integrales y no auxiliares” los padres desarrollan un fuerte vínculo emocional con la o el bebé, así como con el grupo familiar, que provoca que el cuidado también se convierta en una fuente de satisfacción personal. Por otro lado, estas situaciones provocan un mantenimiento del rol de cuidador integral en el tiempo, percibiendo la experiencia de manera positiva, a pesar del esfuerzo que implica.

De esta manera los nuevos permisos por nacimiento y cuidado de niños y niñas intransferibles podrían conseguir evitar la previsible discriminación de las y los empleadores sobre las mujeres penalizadas en la edad de fertilidad ante las previsibles bajas de maternidad, y ante la desigual distribución de las medidas de conciliación entre mujeres y hombres. Ello podría suponer el principio del fin de la penalización de la maternidad.

7. Bibliografía

- Banco de España (2019): Status of women's financial inclusion in Spain (en Women and Financial Inclusion (bde.es))
- Fdez. Cornejo, J.A. (coord.), Escot, L.; del Pozo, M., Belope, S., Castellano, C., Martínez, M, Bernabeu, A., Fedz. Franco, L. y Cáceres, J.I. (2018): “Brecha madre-padre en el uso de las medidas de conciliación y su efecto sobre las carreras profesionales de las madres”, Cuaderno de Trabajo de la Facultad de Estudios Estadísticos (UCM) CT02/2018. (en 85-2018-08-20-Brecha madre-padre uso conciliación 2018.pdf (ucm.es))
- González, L. (2019): "La brecha salarial en España se amplía tras la maternidad (y ahí se queda)", en Nada es Gratis (en La brecha salarial en España se amplía tras la maternidad (y ahí se queda) - Nada es Gratis)
- ISEAK (2021): Mujer y madre, la doble penalización laboral (en Mujer y madre: la doble penalización laboral | Iseak)
- Kleven, H., Landais, C. y Egholt, J. (2018): Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark (en https://www.henrikkleven.com/uploads/3/7/3/1/37310663/kleven-landais-sogaard_aej-applied_sep2018.pdf)
- Meil, G., Rogero, J. y Romero, P. (2020): “Los permisos para el cuidado de niños/as: evolución e implicaciones sociales y económicas”, en Cátedra Martín Patino de la Cultura del Encuentro, Informe España 2020, p. 293-342.
- Serrano, A., Artiaga, A. y Crespo, E. (2019): “El género de los cuidados: repertorios emocionales y bases morales de la microsociedad”, en REIS, nº 166, Abril-junio 2019, pp.153-168

Articulación de las variables de género, edad y diversidad funcional en el ámbito social, educativo y laboral: una situación de triple discriminación en la realidad social vasca

Nerea Azkona⁷⁷

RESUMEN

Mediante esta ponencia presentamos la guía teórica que hemos utilizado en la investigación financiada por Emakunde *Diagnóstico de la situación laboral de las jóvenes con diversidad funcional en la CAE*. Para articular tres variables susceptibles de discriminación en el ámbito laboral como son el género, la edad y la diversidad funcional y descubrir las situaciones de triple discriminación que viven las “otras” mujeres, las “diversas”, las, en muchos casos, “olvidadas”, utilizamos la teoría de la interseccionalidad. De este modo, descubrimos las experiencias de discriminación que las jóvenes vascas con diversidad funcional viven en el ámbito social, educativo y laboral y que no se pueden explicar únicamente a partir del género, pues pueden estar siendo discriminadas no solo en base a las relaciones que genera el sistema patriarcal, sino también por las relaciones que se producen incluso dentro del conjunto catalogado como “mujeres”, donde la diversidad funcional permea en la inclusión social, educativa y laboral, y en donde se convierten en “discapacitadas”. Por lo tanto, el hecho de tener diversidad funcional produce una estructura de desigualdad con respecto a aquellas personas que supuestamente no la tienen y que gozan de una accesibilidad en su dimensión más amplia (arquitectónica, comunicativa, visual, auditiva, cognitiva...) difícil de conseguir para estas mujeres.

Palabras claves: Género – Edad – Diversidad funcional – Interseccionalidad

1. Introducción

Mari Matsuda (1991: 189) contaba con el método “haz la otra pregunta” para entender la interconexión de todas las formas de subordinación. De este modo, cuando veía algo racista, se preguntaba: ¿dónde está el patriarcado en esto? Cuando veía algo sexista, se preguntaba: ¿dónde está el heterosexismo en esto? Cuando veía algo homofóbico, se preguntaba: ¿dónde están los intereses de clase en esto? Entendía esta herramienta como una manera de poder trabajar en coalición, que nos obliga a buscar las relaciones de dominación obvias, y las no obvias, y nos ayuda a ser conscientes de que jamás una forma de subordinación se mantiene aislada.

Partiendo de este método y haciéndonos preguntas alrededor de tres variables, nos hemos acercado a la realidad social vasca para estudiar la situación social, educativa y laboral de las mujeres jóvenes con diversidad funcional con el objetivo de conocer los escenarios de la discriminación multidimensional que sufren por ser mujeres, por ser jóvenes y por tener una discapacidad mayor del 33%.

⁷⁷ Responsable de ODS-ostenibilidad y Desarrollo de contenidos de la cooperativa vasca de iniciativa social AIEDI Faktoria.

2. La perspectiva y la transversalidad de género

El primer término que se acuñó y que comenzó a implementarse en proyectos, políticas públicas y diagnósticos e investigaciones fue la **perspectiva de género**, gracias a la cual podemos aproximarnos a la realidad desde las miradas de los distintos géneros mientras tenemos en cuenta las relaciones de poder que existen entre ellos.

Así, esta perspectiva sostiene que la cuestión de los géneros no es un capítulo más en la historia de nuestras sociedades y culturas, sino que las relaciones de desigualdad tienen sus efectos de producción y reproducción de la discriminación en todos los ámbitos de la vida: el trabajo, la familia, la política, las organizaciones, el arte, las empresas, la salud, la ciencia, la sexualidad, la historia, etc. Carmen Botia Morillas (2013) sostiene que “desde la perspectiva de género, no existen proyectos neutros, porque todo tiene una mirada de género y, si no se analiza desde esta perspectiva, no estaremos contribuyendo ni trabajando por una sociedad más igualitaria”.

En palabras de Gamba (2008), si aplicamos la perspectiva de género a los marcos teóricos adoptados para una investigación, a la formulación de proyectos de intervención o al desarrollo de políticas públicas nos damos cuenta de que:

- Las relaciones de poder que se dan entre los géneros son, en general, favorables a los hombres como grupo social y discriminatorias para las mujeres
- Dichas relaciones han sido constituidas social e históricamente y son constitutivas de las personas
- Las mismas atraviesan todo el entramado social y se articulan con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual, religión o diversidad funcional.

¿Y cuál fue el primer paso para incorporar la perspectiva de género en nuestros estudios, proyectos o políticas? Pues la herramienta metodológica fundamental para poder introducir la perspectiva de género en el análisis de la realidad social o de cualquier programa o medida, es la utilización de los **indicadores de género**, que podemos definir como: “variables de análisis que describen la situación de las mujeres y hombres en la sociedad y facilitan la comparación de los mismos e identifican diferencias que pueden alimentar estereotipos” (Instituto de la Mujer, 2010). Por ejemplo, la desagregación de los datos estadísticos por sexo es un indicador básico que da paso a otros indicadores explicativos de la realidad.

Con el tiempo, el concepto de perspectiva de género evolucionó y a partir de 1995, en el marco de la Conferencia de Beijing, se introdujo el concepto de **principio de transversalidad (o *mainstreaming* de género)** lo que significó un cambio en la orientación de las políticas públicas al ser recogido más tarde por la Unión Europea. De esta manera, comenzó la aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres en el diseño de proyectos, por ejemplo, de empleo: de las acciones positivas al *mainstreaming* de género.

Esto parte de la consideración de que, una vez incorporada la perspectiva de género y de comprobar los resultados que mostraban los indicadores de género, las acciones, las políticas y los programas tienen resultados diferentes para los hombres que, para las mujeres, por lo que había que integrarla a otros espacios de actuación.

Por tanto, la transversalidad de la perspectiva de género supone necesariamente una transformación en el enfoque, el proceso y la evaluación de todos los programas. De este modo, el proceso de incorporar la perspectiva de género en todas las etapas, en todas las políticas y en todas las estructuras y, por tanto, supone una transformación en la metodología de las políticas públicas que conlleva cambios que van a afectar a los recursos humanos, a las estructuras, a los procedimientos y a los recursos económicos. De ahí, que el concepto de *mainstreaming* de género también haya recibido otros nombres, como **enfoque integrado de género o transversalidad de género** (Instituto de la Mujer, 2014).

Teniendo en cuenta la perspectiva de género, podíamos analizar lo que suponía la misma realidad para las mujeres y para los hombres disgregando esa realidad por sexo, por ejemplo. Con la transversalidad, en cambio, podemos incorporar esta perspectiva a todos los ámbitos de elaboración de políticas públicas. Gracias a este concepto se dio un gran paso, al menos en el papel.

3. La discriminación múltiple

Según la *Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres* organizada por Naciones Unidas en 1979, cuando se habla de **discriminaciones por razón de sexo** se hace referencia a: "Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por las mujeres, con independencia de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, sociales, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

Dentro de todas esas distinciones, exclusiones y/o restricciones, podemos definir tres tipos diferentes de discriminación por razón de sexo (Instituto de la mujer, 2014):

Discriminación indirecta: situaciones en las que una disposición, criterio o práctica, aparentemente neutros pone a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro, salvo que dicha disposición, criterio o práctica puedan justificarse objetivamente en atención a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean necesarios y adecuados⁷⁸. Por ejemplo, en el ámbito laboral: una medida que introduzca la necesidad de realizar una carga horaria determinada para conseguir un ascenso profesional que, en principio, está a disposición de mujeres y hombres por igual, pero que, en la práctica, por la asignación de roles y asunción de tareas de unas y otros se traduce en menor disponibilidad horaria de las mujeres frente a sus compañeros que tienen, entonces, más posibilidades de ascenso.

Discriminación directa: Situaciones en que se encuentra una persona que sea, haya sido o pudiera ser tratada, en atención a su sexo, de manera menos favorable que otra en

⁷⁸ Ver más en: Artículo 6.2. de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

situaciones comparables⁷⁹. Por ejemplo, en el ámbito laboral: salarios diferentes, despidos por embarazo, etc.

Discriminación múltiple: Con esta expresión se hace referencia a aquellas situaciones donde la intersección de distintos factores como edad, sexo, orientación sexual, origen étnico, religión o diversidad funcional, dan lugar a una situación de discriminación. Por ejemplo, en el ámbito laboral: una mujer joven con diversidad funcional con dificultad en el acceso al puesto de trabajo que compite con un hombre con experiencia laboral y sin diversidad funcional.

En este último caso, al considerar además del género otras desigualdades debemos pasar de un enfoque unitario a un enfoque que ha de integrar desigualdades múltiples que incluyan otro tipo de variables. La Comisión Europea ya adaptó la llamada **aproximación múltiple** en el año 2007 a raíz del *Año Europeo contra la Discriminación*.

De hecho, el concepto de discriminación múltiple se reconoció expresamente en la *Conferencia de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia* celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001: “Reconocemos que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se producen por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico y que las víctimas pueden sufrir formas múltiples o agravadas de discriminación por otros motivos conexos, como el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen social, la situación económica, el nacimiento u otra condición”.

Es decir, se parte de la idea de que en una sola persona se pueden conjugar múltiples señas de identidad que, dependiendo del contexto, pueden operar como sistemas opresivos o de privilegio (Expósito Molina, 2012). Estos factores unidos provocan una forma de discriminación específica y distinta a la registrada en un único aspecto de la vida.

El *Manifiesto de las mujeres con discapacidad de Europa*, adoptado en el *Foro Europeo de la Discapacidad* el 22 de febrero de 1997, asegura que los roles asignados por la sociedad a las mujeres con diversidad funcional son más restrictivos que los que se atribuyen al resto de las mujeres, produciéndose discriminaciones que no son el resultado de una suma de las discriminaciones que se soportan por ser mujeres y por tener una diversidad funcional, sino que dan lugar a unas discriminaciones nuevas, a menores oportunidades y a diferencia de trato.

Estas construcciones sociales han hecho que las mujeres con diversidad funcional vivan situaciones de múltiple discriminación e incluso que hayan encontrado dificultades y barreras a la hora de identificarse y desempeñar su rol tradicional (Díaz Funchal, 2013).

4. La teoría de la interseccionalidad

Para lograr el objetivo de esta investigación de analizar el sistema complejo de estructuras de opresión múltiples y simultáneas que sufren las jóvenes con diversidad funcional en el ámbito laboral en la CAE hemos tenido en especial consideración la teoría de la interseccionalidad. Esta herramienta teórica y práctica forma parte de una crítica

⁷⁹ Ver más en: Artículo 6.1. de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

interna planteada por el pensamiento feminista, que puso en evidencia la **lectura homogeneizadora** que el feminismo tradicional venía haciendo sobre la historia de las mujeres; una lectura blanca, heterosexual, occidental, de clase media y sin ningún tipo de diversidades y que ayuda a representar cómo ocurre la convergencia de las múltiples discriminaciones en las vidas individuales y colectivas de las mujeres. Así, la interseccionalidad se construye a partir de encuentros, cruces e intersecciones sociales, culturales, económicas, religiosas, lingüísticas, étnicas, etc.

Como dice Collins (2019) dentro de cualquier colectivo los asuntos que se tratan como primordiales son los que benefician al grupo al cual representan, por lo tanto, siendo el activismo feminista con más alcance mediático el liderado por mujeres blancas de clase media, heterosexuales y sin diversidad funcional, las cuestiones que se expongan como más relevantes serán abordadas desde una perspectiva y experiencia privilegiada. Porque cuando a todas las mujeres se las incluye en una categoría que es entendida como universal, se permite que se invisibilice las opresiones que enfrentan las mujeres racializadas, sin privilegios de clase o funcionalmente diversas que poco pueden sentirse representadas en un movimiento conforme con la cultura occidental supremacista blanca y sin diversidades.

Esta crítica surgió en los márgenes, de las feministas negras estadounidenses principalmente en la década de los 80, como veremos más adelante.

En los primeros años de despliegue de las políticas de igualdad no había espacio para mujeres diversas (migradas, con diversidad funcional, en situación y/o riesgo de exclusión social...) puesto que no se contemplaba, y hoy en día, en ocasiones, tampoco se contempla, la diversidad en dichas políticas. Por lo tanto, la **categoría "mujer"** era el sujeto que orientaba las intervenciones desde todos los ámbitos: trabajo, salud, orientación sexual, etc. Pero esta categoría no es universal porque las mujeres representan un mapa de similitudes y diferencias que se interseccionan.

En este sentido, debemos tener en cuenta que, a pesar de que las mujeres comparten problemas comunes que se derivan de su posición de subordinación, la teoría de género afirma que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo y que sus realidades son diferentes en función de sus circunstancias individuales y colectivas.

Por lo que, si bien es cierto que todas las mujeres están sujetas a las cargas de la discriminación de género, también es cierto que otros factores relacionados con las identidades sociales de las mujeres, como la clase, casta, raza, color, etnia, religión, origen nacional, orientación sexual, etc. son "diferencias que marcan la diferencia" en la manera en que los diversos grupos de mujeres experimentan la discriminación. Estos **elementos diferenciales** pueden crear problemas y vulnerabilidades únicos para determinados grupos de mujeres, o que afectan desproporcionadamente a algunas, como es el caso de las mujeres con diversidad funcional (Díaz Funchal, 2013).

De este modo, la interseccionalidad entra en juego en el momento en que una clase concreta de discriminación interactúa con dos o más grupos de discriminación creando una situación única. Este marco ha supuesto la incorporación al discurso feminista y a las políticas y normativas de género otras voces, las de la "periferia", ya que la interseccionalidad destaca la relevancia de la propia experiencia de las mujeres, porque intenta crear subjetividades contextualizadas en un lugar y en un tiempo determinado.

Este abordaje de los ejes de discriminación no es nuevo, aunque todavía no se aplica de manera sistemática ni en investigación ni en proyectos sociales ni en políticas públicas. Ya en la década de los 70, grupos feministas a nivel internacional, hicieron una llamada de atención para reivindicar la existencia de mujeres cuyas demandas nunca eran expresadas por la corriente hegemónica. Esa imposibilidad de sentirse identificadas con el modelo único y pretendidamente universal de mujer supuso una dura crítica por la invisibilización que la propia lucha feminista hacía de “esas otras mujeres de los márgenes”. En aquel momento era necesario romper con la falacia de que todas las mujeres experimentaban de la misma manera la discriminación de género (Caballero, 2014).

Ya en los círculos feministas de mujeres afro en los 70, Ángela Davis, planteó la naturaleza transversal de la clase, el sexo y la raza al desafiar el dominio de las mujeres blancas de clase media, en el movimiento social de mujeres de la época. Y en Europa, las feministas socialistas desarrollaron teorías sobre las conexiones entre racismo, sexismo y privilegio de clase en sus estudios sobre mujeres y trabajo.

Siguiendo esta senda, durante los movimientos por los derechos civiles en EE.UU. y Canadá las mujeres afroamericanas criticaban al feminismo abanderado por las mujeres blancas, ya que no respondía a sus necesidades, ni reconocía otras desigualdades aparte del género. El cuestionamiento de un feminismo que solo daba respuesta a los intereses de determinadas mujeres articulado en la cultura y valores occidentales, originó que ya desde los años 80 se empezara a gestar un feminismo que incorporara otras realidades desde culturas diferentes a la occidental. Es lo que se conoce como “**feminismo periférico**” o “**feminismo de frontera**” (Expósito Molina, 2012).

El término **interseccionalidad** fue introducido por primera vez por Kimberlé Crenshaw en la *Conferencia Mundial contra el Racismo* en Sudáfrica en 2001. Años antes, esta jurista feminista estadounidense había publicado un trabajo que ha constituido un referente en el tema de la interseccionalidad. Se basa en el estudio del derecho antidiscriminatorio dominante y construido sobre ejes aislados de discriminación (raza y género), pero, por extensión, también se fija en las teorías feministas y antirracistas que habrían alimentado esta división (Instituto de la Mujer, 2014; VV.AA., 2014).

La autora parte de dos hipótesis:

- Por un lado, nos dice que la mera yuxtaposición de los ejes de análisis hace que las mujeres negras desaparezcan a nivel teórico. Esto es, Crenshaw señala el hecho de que en los casos de discriminación racial esta se visualiza en hombres negros (es decir privilegiados por su sexo o, eventualmente, clase), mientras que en los casos de discriminación sexual, esta se focaliza en mujeres blancas (es decir, privilegiadas por su raza y, eventualmente, clase).
- Y por el otro, que las limitaciones que arrastra ese planteamiento separador socavan los esfuerzos para ampliar los análisis feministas y antirracistas. Es decir, advierte cómo en ocasiones las mujeres negras son excluidas de la teoría feminista y de la política antirracista debido a que ambos discursos se construyen sobre una serie de experiencias que no reflejan la interacción de la raza y el género. Y es precisamente en relación a esta observación cuando añade: “Estos problemas de exclusión no pueden resolverse por la simple inclusión de las mujeres negras en alguna de las estructuras analíticas ya establecidas. Debido a

que la experiencia interseccional es mayor que la suma del racismo y del sexismo, el análisis que no tome en consideración la interseccionalidad no puede afrontar suficientemente la particular manera en la que están subordinadas las mujeres negras” (Crenshaw, 1989: 140).

Crenshaw resume su postura diciendo que las mujeres negras pueden experimentar la discriminación de manera similar o diferente a los experimentados por mujeres blancas y hombres negros. A menudo, señala, experimentan una doble discriminación, entendiendo por tal “los efectos combinados de prácticas que discriminan con base en la raza y con base en el sexo”, y a veces experimentan discriminación como mujeres negras, esto es, “no como la suma de discriminación por raza y sexo, sino como mujeres negras” otra categoría diferente (Crenshaw, 1989: 149).

Por lo tanto, para Crenshaw no se trataba de una suma de desigualdades, sino que cada una de estas interseccionaban de forma diferente en cada situación personal y grupo social mostrando estructuras de poder existentes en el seno de la sociedad.

La lente de la interseccionalidad permite que la superposición entre las identidades de raza, sexo, clase, sexualidad, etc. se incorpore completamente en el análisis estructural, proporcionando así un análisis feminista con la perspectiva para abarcar el verdadero rango de la vida de todas las mujeres, y alcance para comprender todas las experiencias de las mujeres. La praxis interseccional evita que las mujeres marginadas se vean marginadas dentro del movimiento feminista (Heuchan, 2016).

Es el esencialismo el que reduce los múltiples tipos de discriminación a un problema de aritmética, como si fuera suficiente sumar el racismo y el sexismo para explicar la experiencia de las mujeres negras, o sumar el sexismo y la homofobia para obtener como resultado la condición de las mujeres lesbianas (Díaz Funchal, 2013: 105). En nuestro caso, al analizar la situación laboral de las jóvenes con diversidad funcional, que ni son solo mujeres ni son solo jóvenes ni son solo personas con diversidad funcional, hay que destacar que tampoco son la suma resultante de esta triple discriminación que suponen estas tres variables en el ámbito laboral y los resultados serán diferentes si hubiéramos cogido otras variables, como por ejemplo mujeres mayores de 45 años con diversidad funcional.

Ante la falta de reconocimiento de la diversidad y ante la marginación existente dentro del pensamiento feminista tradicional, bell hooks (1989) planteaba que como sujetos, la gente tiene el derecho a definir su propia realidad, a nombrar su historia; pero que como objetos, la realidad de cada uno es definida por otros, la identidad de cada uno es creada por otros y la historia de cada uno solo es nombrada en la manera que define la relación de uno mismo con aquellos que son sujetos.

Llegó un momento en el que el término de interseccionalidad fue formulado desde el feminismo como respuesta al feminismo occidental exclusivo, que no consideraba a las mujeres de otras razas y clases sociales. Así, la interseccionalidad se entendió como el instrumento de utilidad para comprender la forma en que funcionan los sistemas cruzados de exclusión que afectan a las mujeres (Mestre, 2005, citado en Expósito Molina, 2012).

Sara Salem (2014: 116) señala que la interseccionalidad:

“Hace posible un análisis complejo de las realidades vividas por la gente, que toma en consideración no solo diferentes marginalizaciones (de manera aditiva) sino que analiza cómo dichas marginalizaciones y posiciones se intersectan para crear situaciones únicas. De ese modo, la interseccionalidad, en su esencia, es un proceso de complicación de la investigación mediante el abordaje de la manera como posicionalidades múltiples se intersectan”.

En este sentido, la propuesta de la interseccionalidad nos permite incorporar al discurso feminista y a las políticas de género aquellas “otras” voces que han estado ausentes del mismo, que han permanecido en la periferia. Del mismo modo, intenta dar una nueva interpretación a binarismos que no se resuelven dentro de la diferencia entre lo masculino y lo femenino, como son: público-privado, universalidad-particularidad, natural-cultural. Al intersectar el género con otras variables relevantes es posible comprender de manera más amplia la complejidad de la historia vital de mujeres diversas.

Se entiende que las distintas situaciones de desigualdad de las mujeres no se pueden explicar, en términos amplios, únicamente a través del funcionamiento del sistema patriarcal. A sus constricciones se une la manera en que opera, por ejemplo, el capitalismo o el neoliberalismo. De ahí que la teoría de la interseccionalidad subraye que la definición de las relaciones patriarcales debe centrarse en las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, pero estas tienen que ser ubicadas en un marco político y económico concreto. Por tanto, el término interseccionalidad analiza la interacción simultánea de las diversas discriminaciones y opresiones que puede padecer una persona y que configuran su identidad en un lugar y en un momento determinado.

Así, desde la perspectiva de la interseccionalidad se destaca la relevancia de la experiencia de las mujeres. Se buscan las subjetividades y lo concreto, contextualizándolas en un lugar y un tiempo determinado. La presente investigación pretende recoger precisamente la experiencia laboral de las jóvenes con diversidad funcional de la CAE, escuchar sus voces y su propia lectura de su situación real y su diversidad interna, ya que partimos de la hipótesis de que nuestro colectivo diana experimenta situaciones laborales de desigualdad y discriminación múltiple que se pueden comprender y explicar a partir de la articulación de tres elementos que condicionan su biografía: son mujeres, son jóvenes y son funcionalmente diversas.

De este modo, las teóricas de la interseccionalidad comenzaron articulando tres conceptos clave: género, raza y clase social. Pero más tarde se fueron incorporando nuevas intersecciones ligadas a otras estructuras de opresión, como son las problemáticas de las mujeres indígenas, migradas o lesbianas.

La interseccionalidad propone que cuanto mayor sea la desviación del sujeto cartesiano, la “norma” estandarizada de un hombre blanco, rico y heterosexual, cuantas más capas de prejuicio deba enfrentar el individuo en cuestión, esos prejuicios se combinan para formar una matriz de dominación. Mirar a través de la lente de la teoría feminista interseccional demuestra que no hay una realidad fija que puedan vivir todos los que comparten una identidad paraguas única (como la mujer), sino una multitud de realidades, cuya experiencia está determinada por la coexistencia de identidades (Heuchan, 2016).

Para concluir, nos gustaría remarcar que **la transversalidad o mainstreaming de género ha de incluir la perspectiva interseccional**, pero hay que evitar que dicha perspectiva disuelva el factor sexo-género como eje principal en las políticas y en los proyectos de intervención:

“Propugnar la incorporación de la interseccionalidad al mainstreaming de género significa, pues, reconocer que las políticas públicas de igualdad no pueden ignorar que las mujeres no configuran un grupo homogéneo (que tienen distinta orientación sexual, etnia, clase, religión, etc.) ni que, históricamente, un determinado subgrupo de mujeres (blancas, de clase media-alta, occidentales, etc.) ha universalizado sus experiencias, intereses y necesidades en detrimento de las de muchas otras. Tampoco puede pasar por alto que, en ocasiones, los intereses de los subgrupos de mujeres, dependiendo de los factores mencionados, pueden diferir. Sin embargo, la toma en consideración de la problemática de la interseccionalidad no puede hacer perder de vista la importancia específica del sistema sexo-género en las políticas (incluyendo las de igualdad). Dicho de otro modo, la interseccionalidad no debe servir para dismantelar el reconocimiento del sistema sexo-género como «corriente principal» en las mismas. Es más, la virtualidad del mainstreaming de género se apoya en buena medida en esto último, y no en la mera transversalidad” (Barrère Unzueta, 2010: 251).

La transversalidad y la interseccionalidad no son herramientas excluyentes ni en las políticas públicas ni en los proyectos intervención social para superar la desigualdad de género; por el contrario, se complementan. La interseccionalidad contribuye a diseccionar con más precisión las diferentes realidades en las que se encuentran las mujeres y por lo tanto puede mejorar la acción política y social.

La incorporación de las cuestiones importantes para todas las mujeres y el hecho de que no solo prevalezcan los intereses de las mujeres que pertenecen al grupo hegemónico, significa dirigirse hacia una convivencia más empática, plural y justa y reconocer la existencia otras grandes violencias, además del sexismo, como son el racismo, el clasismo, la homofobia o la xenofobia; que constituyen un peso histórico que cosifica y deshumaniza los cuerpos (Collins, 2019).

5. La interseccionalidad desde la diversidad funcional

Si ponemos el foco en el ámbito de la diversidad funcional encontramos que la crítica fundamental se basa en que el género, entendido como una construcción social de significados elaborada por la sociedad patriarcal, confluye con otro constructo social fabricado por la **sociedad normalista**, es decir, por aquella sociedad que concibe el cuerpo humano desde un único parámetro hegemónico que le otorga determinadas características físicas, sensoriales, mentales e intelectuales y a partir de un modelo de funcionalidad basado en un canon de una pretendida normalidad que en realidad no existe (Caballero, 2014).

A partir de la teoría de la interseccionalidad se puede explicar la convergencia de la discriminación por razón de sexo y la que genera la incomprensión hacia el mundo de la diversidad funcional. Porque si tomamos como modelo de discriminación por razón de sexo la experiencia de las mujeres sin diversidad funcional, las medidas para erradicarla no tendrán en cuenta la opinión y la visión y la realidad, de las mujeres con

ella. Y porque si tomamos como ejemplo de discriminación a causa de la diversidad funcional a un hombre, que son quienes mayoritariamente ocupan las esferas del poder y los ámbitos de decisión en el mundo de la diversidad funcional y en el que no tiene que ver con la diversidad funcional (política, economía...), tampoco estamos teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres con diversidad funcional de cara a solucionarlas. Por lo que, tanto en una situación como en la otra, este colectivo se queda en un **terreno invisible** (Díaz Funchal, 2013: 169). En este sentido, caben las palabras de De Sousa Santos (2006: 23) a este respecto: “Que mucho de lo que no existe en nuestra sociedad es producido activamente como no existente, y por eso la trampa mayor para nosotros es reducir la realidad a lo que existe”.

Pensar sobre la intersección entre género y diversidad funcional permite visibilizar posiciones y vivencias particulares:

- Por una parte, las mujeres en situación de diversidad funcional no siempre son concebidas y reconocidas como mujeres, de hecho, su particularidad ha estado históricamente ausente en los mismos movimientos feministas, los cuales sí han incorporado, aunque bastante tarde, luchas diferenciales como las de las feministas indígenas o las feministas negras.
- Por otra parte, las mujeres con diversidad funcional tampoco cumplen el estándar estético y funcional impuesto por los cánones de normalidad, siendo marginadas y discriminadas de diversos espacios sociales.

Esto nos muestra la existencia de, al menos, **dos luchas** para las mujeres con diversidad funcional: una, por la inclusión social y ciudadanía, y otra, contra las opresiones propias que las relaciones de género tienen sobre sí, en una expresión diferencial. Es importante reconocer que no debemos asumir a priori que una mujer con diversidad funcional estará oprimida solo por encarnar estas categorías y, por tanto, verla desde un enfoque victimista, sino desde uno de derechos humanos que permita visibilizar sus resistencias y formas políticas.

Además, las mujeres con diversidad funcional no son un colectivo homogéneo, sino que configuran un grupo muy diverso que experimenta las múltiples desigualdades de diferente manera y desde la diversidad de sus vivencias. Probablemente, sea difícil encontrar una colectividad de mujeres más diversa que las mujeres con diversidad funcional y, sin embargo, se hallan expuestas a las mismas formas de opresión y exclusión por tener diversidad funcional, y, por supuesto, por razón de su género, junto con el resto de las mujeres.

Como reconoce la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (2006) en su Artículo 6, las mujeres y niñas con diversidad funcional están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, deben adoptarse medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, garantizando su pleno desarrollo, adelanto y potenciación.

Por su parte, el *Manifiesto Europeo* (1997), en su artículo 16.2 dice que “es necesario tener en cuenta y examinar cómo la existencia de diferentes categorías de discriminación, construidas social y culturalmente (entre las que se encuentran las derivadas de la situación económica, la raza, el origen étnico, la clase social, la edad, la orientación sexual, la nacionalidad, la religión y la cultura), interactúan en múltiples y,

con frecuencia, simultáneos niveles, contribuyendo con ello a una sistemática desigualdad social”. Más adelante argumenta que “la confluencia de estos factores (que definen el concepto de “interseccionalidad”) en las mujeres y niñas con diversidad funcional tiene un efecto multiplicador que potencia la discriminación experimentada. Dicha discriminación procede de la forma en la que las personas construyen sus identidades, que no reconoce la diversidad existente entre las distintas mujeres con diversidad funcional y tiende a homogeneizarlas en todos los espacios de socialización, entendiendo su realidad desde una perspectiva excluyente”.

Para avanzar en la deconstrucción de las sujeciones vividas por las mujeres se requiere reconocer la existencia de la diversidad en toda su magnitud. Ignorar el factor de la diversidad funcional es obviar una de las causas de desigualdad más potentes y universales.

Las mujeres con diversidad funcional son mujeres que padecen, cuando menos, una doble discriminación: la ligada al género y la construida socialmente por la diversidad funcional, cuando no están estigmatizadas directamente. Por este doble carácter se le reconoce como una discriminación compuesta y como una acumulación de desventajas y estigmas negativos ya institucionalizados. Son un sector objeto de **discriminación múltiple** y afecta a cualquier mujer del mundo, cualquiera que sea su situación económica, su raza, religión, condición sexual... y en cualquier momento de su vida.

6. Articulación del género y la diversidad funcional

La centralidad otorgada tradicionalmente a la diversidad funcional en sí misma como variable generadora de desigualdades ha invisibilizado cualquier otra variable que confluyera en la vida de las personas con diversidad funcional y que da como resultado una agravación de las situaciones de inequidad que vive este colectivo, como es el peso del género sobre la vida de las mujeres con diversidad funcional.

Aunque cada mujer con diversidad funcional es diferente y cada una tiene su propia experiencia vital, hay muchos aspectos comunes, principalmente, los derivados de la **imagen social** que de ellas se tiene, de los **estereotipos** de mujer y de persona con diversidad funcional que entran en juego de una manera interseccional, afectando a estas mujeres doblemente, o quizá de una manera múltiple, cuando ejes de desigualdad como edad o clase social entran en juego, contribuyendo a incrementar la discriminación que experimentan. También hay que destacar que el solapamiento interseccional de estereotipos de distinta índole generan a su vez situaciones de **discriminación**, que no son resultado de una simple suma de discriminaciones, sino situaciones específicas que deben ser contrarrestadas con estrategias concretas.

6.1. Exclusión social y estereotipos

Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) una de cada diez personas en el mundo sufre algún tipo de diversidad funcional⁸⁰. Esta cifra no resultaría alarmante si no supiéramos que se trata de uno de los colectivos que históricamente mayores índices de pobreza y exclusión social presenta (Vidal García, 2015). La mayoría de las investigaciones que hemos consultado nos vienen a señalar la situación de desventaja y

⁸⁰ Más información en: <https://www.who.int/es>

discriminación que sufren las personas con diversidad funcional, apuntando, igualmente, que se trata de uno de los grupos sociales más vulnerables a la exclusión social.

La exclusión y segregación de las personas con diversidad funcional no responde únicamente a prejuicios, sino a decisiones políticas (Rosset, 2008). Por ejemplo, los problemas de inaccesibilidad están derivados de construir escaleras en lugar de rampas, de dar información solo en letra impresa o de no brindar un servicio de interpretación en lengua de signos o de lectura fácil.

Pero, ¿es solo la diversidad funcional la causa de la exclusión social o entran en juego otras variables? Tanto el género como la edad son determinantes para comprender la realidad de exclusión que viven estas personas.

El modelo social resulta útil para comprender la situación de exclusión social que la diversidad social conlleva. Sin embargo, la exclusión social de las mujeres con diversidad funcional es consecuencia también de los estereotipos de género (Rosset, 2008).

Los obstáculos encontrados para el pleno ejercicio de los derechos surgen, por un lado, por los **estereotipos** profundamente arraigados sobre cuestiones relacionadas con la diversidad funcional y por la multitud de enraizados **preconceptos** basados en la desigualdad sobre mujeres y hombres aún presentes en la sociedad.

El **estereotipo** de una mujer con diversidad funcional es el de una adulta en silla de ruedas que no puede hacer nada por sí misma, y no se piensa en una mujer con diversidad funcional visual o auditiva y una alta cualificación profesional. Esta imagen no incluye a muchas otras mujeres con diversas funcionalidades. En este amplio abanico se encuentran también aquellas mujeres cuya diversidad no es manifiesta, esto es, mujeres con diversidad funcional difícilmente perceptibles de manera superficial, pero no por ello menos relevantes, y que se enfrentan a numerosos problemas a la hora de ver reconocida oficialmente su diversidad funcional o su caso, una incapacidad laboral, cualquiera que esta sea (mujeres con fibromialgia, por ejemplo)⁸¹.

De manera interseccional, funciona un conjunto de mitos y estereotipos contruidos en torno a las personas con diversidad funcional, que parte de un modelo pretendidamente neutro de **cuerpo capaz**. Toda aquella persona, mujer u hombre, que se aleje de este modelo tendrá que enfrentar más obstáculos a la hora de desarrollarse como individuo en una sociedad normalista. Las ciudades, los servicios, la educación, el empleo, la sexualidad, todo está diseñado desde una perspectiva que no atiende a las características de quienes se apartan del arquetipo falsamente universal. En este contexto es, por ello, necesario hacer un doble esfuerzo para visibilizar la discriminación por razón de género y diversidad funcional, planteando una crítica a los modelos sexista y del cuerpo capaz, imperantes, haciendo patente que estas opresiones solapadas reclaman formas de superación específicas.

⁸¹ La fibromialgia afecta en un 92% a mujeres. Quien sufre esta enfermedad incomprensible siente dolor en todo el cuerpo... todos los días. Lo más doloroso: la palmadita en la espalda de quién piensa que es "cosa de mujeres" (Arias Domínguez, 2013). Más información en: <https://www.pikaramagazine.com/2013/02/%E2%80%9Cdescanse-usted-senora%E2%80%9D/>

En esta realidad, como mecanismo de perpetuación y transmisión se desarrollan los estereotipos, que estigmatizan cualquier actitud que se salga de la norma. Así se considera normal que una mujer con diversidad funcional esté en su casa y no se emplee o participe social o políticamente mientras que sí lo haga un hombre con diversidad funcional. Por lo tanto, mientras que a este se le considera apto para trabajar, y se le anima a hacerlo y ser independiente económicamente, tener y disfrutar de una pareja, y tener hijas e hijos, a ellas se les niega tales posibilidades, relegándolas a la realización de tareas domésticas y de cuidado, por lo general, en el seno de la familia de origen, y obstaculizando al mismo tiempo el desempeño de tales actividades cuando el objetivo es llevar una vida independiente.

Sobre la base de estos roles y estereotipos de género y en relación a la diversidad funcional, se van elaborando las **expectativas**, que es lo que la sociedad en su conjunto y cada una de las personas que la componen desde el papel que desempeña (madre, padre, docente, personal médico, amistades, etc.), espera de esas mujeres y hombres con diversidad funcional.

La **imagen social** de las mujeres con diversidad funcional comparte ciertos atributos con la imagen de las mujeres sin diversidad, surgidos del sistema patriarcal, en el cual ocupan como mujer una posición de inferioridad y subordinación respecto a los hombres, situándolas en el ámbito privado y de lo reproductivo. Pero además, las mujeres con diversidad funcional se enfrentan a una doble invisibilidad, ya que ni encajan con el rígido estereotipo del “cuerpo perfecto” ni se las percibe “capacitadas” para ejercer de forma autónoma el rol femenino tradicional del cuidado.

Cabe recordar que esta imagen social y estos **estereotipos** se adquieren en la familia, la escuela, a través de relaciones con los distintos grupos sociales, a través de los medios de comunicación, están en el imaginario simbólico: los cuentos, leyendas y otros productos de la cultura... En todo caso, no se debe olvidar el relevante papel que cumplen los medios de comunicación social en la transmisión de imágenes, estereotipos y prejuicios sobre las mujeres con diversidad funcional.

6.2. Obstáculos, dificultades, barreras y discriminaciones

La percepción que tiene la sociedad de las mujeres con diversidad funcional, basada, sobre todo, en el desconocimiento y en los sesgos de género a partir de los que interpreta la realidad, acentúa su posición de subordinación e inferioridad. El género y la diversidad funcional se unen en una interacción que sitúa de un modo desigual a las mujeres con diversidad funcional respecto a las otras mujeres y respecto a todos los hombres.

1. Obstáculos que afectan al proceso de empoderamiento de las mujeres con diversidad funcional:

Entre los obstáculos personales y sociales que afectan al proceso de empoderamiento de las mujeres con diversidad funcional destacan los siguientes (Colectivo IOÉ, 2012; VV.AA., 2014):

- **La autopercepción negativa:** con cierta frecuencia, las mujeres con diversidad funcional se sienten en inferioridad de condiciones y menos valoradas que el resto de mujeres. Se pueden sentir poco atractivas (teniendo en cuenta los cánones de belleza establecidos por el patriarcado transmitidos a través de los

medios de comunicación), y, a veces, poco seguras de sí mismas. Se cuestionan su sexualidad, sus posibilidades para ejercer como madres, de tener pareja, etc.

- **El bajo nivel educativo y/o formativo:** el acceso a la formación y a la educación es esencial para poder participar en la vida social y laboral y poder desarrollar la autonomía personal. En las mujeres con diversidad funcional esta formación suele ser escasa, debido a los estereotipos sociales, a la sobreprotección que ejerce la familia, al difícil acceso a los centros, a la falta de personal cualificado, etc.
- **Generalmente existe una baja expectativa de las posibilidades profesionales:** la mayoría de las mujeres con diversidad funcional que trabajan lo hacen en empleos mal remunerados y en situaciones de explotación.
- **El escaso o nulo acceso a un empleo remunerado:** la dependencia económica, el bajo nivel formativo y la falta de cualificación adecuadas unidos a los estereotipos sociales, les deja escasas posibilidades de acceder al mercado de trabajo, percibir ingresos propios, y de esta forma, mejorar su situación.

Estos múltiples obstáculos que impiden a las mujeres con diversidad funcional su participación social y desarrollo personal pleno se reflejan en mayores carencias educativas y/o formativas; mayores tasas de desempleo; mayor precariedad laboral y sueldos más bajos; menor acceso a los servicios de salud y a los programas y servicios dirigidos a mujeres; mayor riesgo de padecer abusos físicos o sexuales; y limitaciones en el desarrollo de actividades de ocio y desarrollo personal (VV.AA., 2014).

2. Dificultades que sufren las mujeres con diversidad funcional respecto a los hombres:

Las mujeres con diversidad funcional se enfrentan a una realidad con muchas más dificultades que los hombres:

- La **sobreprotección familiar** que conlleva la aparición de dificultades que impiden el ejercicio de una vida independiente, así como el establecimiento de relaciones sociales. En consecuencia, muchas de las mujeres con diversidad funcional se ven abocadas a una situación de aislamiento social.
- Se produce con demasiada frecuencia una **desadaptación** del entorno (recursos sanitarios, grandes superficies comerciales, medios de transporte, etc.) e **inaccesibilidad** a servicios específicos de atención a mujeres (por ejemplo, la existencia de importantes barreras arquitectónicas en las casas de acogida a mujeres, consultas ginecológicas, etc.).
- La diversidad funcional influye negativamente en el **desarrollo y mantenimiento de relaciones sociales**, sobre todo, en relación con la pareja. En el caso concreto de las mujeres es preciso recordar su caracterización como seres asexuados. Este proceso, que comienza ya en su niñez, consolida una imagen social de mujer que no experimenta deseo y con pocas posibilidades de que alguien pueda llegar a sentirlo por ella.

Además de estas, están todas las dificultades de acceso, mantenimiento y promoción al empleo.

3. Barreras que encuentran las mujeres con diversidad funcional:

Las principales barreras que se encuentran las mujeres con diversidad funcional que condicionan su salida de la exclusión social son (VV.AA., 2014):

- **Barreras de aceptación social**, debido a una gran falta de información, a los prejuicios, al desconocimiento, a la imagen negativa que todavía hoy se percibe de las personas con diversidad funcional, de las que se cree que son menos productivas, absentistas o ineficientes.
- **Barreras arquitectónicas y del transporte**, debido a estas barreras, las personas con diversidad funcional se enfrentan diariamente a verdaderos obstáculos para acceder a los medios de transporte, a los servicios, a los centros de información, etc.
- **Barreras de actitud de las propias**: debido al desconocimiento de sus propias capacidades y a la falta de conciencia para aceptarlas naturalmente, todo ello condicionado por una autoestima deficiente y por, algunos casos, carencias de formación.

Todas estas cuestiones plantean verdaderas limitaciones para el empoderamiento de las mujeres con diversidad funcional, y su participación plena como ciudadanas.

4. Discriminaciones múltiples:

Al igual que la discriminación de género, la discriminación por diversidad funcional surge a partir de una asignación de unas características esenciales sobre las que se fabrican los papeles sociales que van a corresponder a las personas que forman este colectivo. El rol que va a desempeñar una persona con diversidad funcional en la sociedad viene determinado por la propia **imagen** que esta tiene de las personas con diversidad funcional, quienes a su vez han aprendido a socializarse según las expectativas que esta sociedad establece. La modificación de esas imágenes y expectativas constituye el elemento fundamental en el camino hacia la igualdad.

Mientras tanto, hablar de mujeres con diversidad funcional es hablar de discriminación múltiple, la cual viene dada por su condición de persona con diversidad funcional y por su sexo. Así lo señala Marita Iglesias (citada en VV.AA., 2014):

“Las mujeres que reúnen las dos características de ser mujer y tener una discapacidad, se enfrentan a una doble discriminación y a múltiples barreras que dificultan la consecución de objetivos de vida considerados como esenciales. Cotas mayores de desempleo, salarios inferiores, menor acceso a los servicios de salud, mayores carencias educativas, escaso o nulo acceso a programas y servicios dirigidos a mujeres y un mayor riesgo de padecer abuso sexual y físico”.

Las mujeres con diversidad funcional constituyen un grupo altamente expuesto a la discriminación interseccional, por sexo y por diversidad, con altos índices de paro, pobreza, abusos y violencia. Por un lado, se encuentran las esterilizaciones forzadas; y, por el otro, la violencia machista que es mucho más elevada en este colectivo por tratarse de mujeres más vulnerables, ya sea mental o físicamente, con movilidad reducida y muchos menos ingresos o ninguno (Botwin, 2019). Se sabe que la violencia machista afecta mucho más a las mujeres con diversidad funcional pero hay escasez de estadísticas. Los datos con los que contamos de la Fundación CERMI Mujeres y afirman

que casi una de cada tres mujeres con diversidad funcional (31%) asegura que ha sufrido o sufre algún tipo de violencia física, psicológica o sexual por parte de su pareja o expareja, más del doble que las mujeres sin diversidad funcional (12,5%)⁸².

Acabamos este primer capítulo con un alegato a favor del **feminismo como una casa común** de mujeres con distintas luchas que Irantzu Varela (2019) publicó en *Pikara Magazine*:

“El feminismo se ha convertido en la lucha contra todas las formas de opresión: contra el heteropatriarcado, contra el capitalismo, contra el racismo, contra el colonialismo, contra el binarismo, contra el especismo, contra el capacitismo y lo que nos queda. Pero el feminismo ha sido siempre -y tendrá que serlo, para seguir siendo nuestra casa- la solidaridad entre nosotras. Por eso, tenemos que seguir debatiendo, construyendo, desmontando y volviendo a aprender unas de las otras”.

7. Bibliografía

- BARRÈRE, M^a Ángeles. (2002). *La acción positiva: análisis del concepto y propuestas de revisión*. Trabajo presentado en las jornadas sobre Políticas Locales para la igualdad entre mujeres y hombres. Palacio de Congresos de Europa Vitoria-Gasteiz, diciembre
- BARRÈRE, M^a Ángeles. (2010). “La interseccionalidad como desafío al mainstreaming de género en las políticas públicas”. *R.V.A.P.*, no. 87-88/2010, pp. 225-252
- BOTIA-MORILLAS, Carmen. (2013). “Cómo diseñar una investigación para el análisis de las relaciones de género. Aportaciones metodológicas”, *Papers, Revista de Sociología*, 98
- BOTWIN, Anita. (2019). “Mujer con discapacidad. De camino a la huelga”, *Revista Contexto*, no. 210 (27/2/2019). En internet: <https://ctxt.es/es/20190227/Firmas/24739/Anita-Botwin-mujeres-discapacitadas-huelga-8m-explotacion-discriminacion.htm>
- CABALLERO, Isabel. (2014). *Género y discapacidad: una vida sin violencia para todas las mujeres. Lineamientos y recomendaciones*. Uruguay: Ministerio de desarrollo social, Instituto nacional de las mujeres y Programa nacional de discapacidad
- COLECTIVO IOÉ. (2012). “Discapacidades e inclusión social”. Volumen 33 de la Colección de *Estudios Sociales*, Vol. 33. Barcelona: Fundación La Caixa
- COLLINS, Joan. (2019). “No es feminismo sin interseccionalidad”. *Afroféminas*. En internet: <https://afrofeminas.com/2019/03/03/no-es-feminismo-sin-interseccionalidad/>
- CRENSHAW, Kimberlé. (1989). “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics”. *The University of Chicago Legal Forum*, pp. 139-167

⁸² Ver más en: <http://www.fundacioncermimujeres.es/es>

- CRENSHAW, Kimberlé. (1991). "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics and Violence Against Women of Color". *Stanford Law Review*, vol. 43, julio, pp. 1241-1300
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social* (encuentros en Buenos Aires). Buenos Aires: CLACSO.
- DÍAZ FUNCHAL, Elena. (2013). *El reflejo de la mujer en el espejo de la discapacidad*. Madrid: CERMI y Ediciones Cinca
- EXPÓSITO MOLINA, Carmen. (2012), "¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España". *Investigaciones Feministas*, 2012, vol 3, pp. 203-222
- GAMBA, Susana. (2008). "¿Qué es la perspectiva de género y los estudios de género?". "Diccionario de estudios de Género y Feminismos". Buenos Aires: Editorial Biblos
- HEUCHAN, Claire. (2016). *Interseccionalidad: definición, historia y guía*. Glasgow: Sister Outrider. Traducido por Afrofeminas. En internet: <https://afrofeminas.com/2019/01/24/interseccionalidad-definicion-historia-y-guia/>
- HOOKS, bell. (1989). *Talking Back: Thinking Feminist, Thinking Black*. Boston: South End Press
- INSTITUCIÓN DE LA PROCURADORA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. (2011). *II Manifiesto de los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad de la Unión Europea. Una herramienta para activistas y responsables políticos*. Oviedo
- INSTITUTO DE LA MUJER. (2010). *Sistema estatal de indicadores de género*. Madrid: Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades
- INSTITUTO DE LA MUJER. (2014). *Curso Escuela virtual de igualdad "Igualdad de oportunidades: aplicación práctica en servicios sociales"*. 6ª edición. Madrid: Instituto de la mujer y para la igualdad de oportunidades
- MATSUDA, Mari J. (1991). "Beside my sister, facing the enemy: legal theory out of coalition". *Stanford Law Review*, Vol. 43, No. 6: 1189.
- NACIONES UNIDAS (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Nueva York
- NACIONES UNIDAS (1995). *IV Conferencia Mundial de las Mujeres en Beijing*. Pekín
- NACIONES UNIDAS (1997). *Manifiesto de las mujeres con discapacidad de Europa*. Bruselas
- NACIONES UNIDAS (2001). *Conferencia de Naciones Unidas contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia*. Durban
- NACIONES UNIDAS (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo*. Nueva York
- ROSSET, Alejandra I. (2008). *Situación de la Mujer Malagueña con Diversidad Funcional en el mercado laboral, así como lo relativo a la conciliación de la vida laboral,*

personal y familiar. XIII beca de investigación Málaga Mujer. Málaga: Departamento de Igualdad de Oportunidades de la Mujer

SALEM, Sara. (2014). "Feminismo islámico, interseccionalidad y decolonialidad". *Tabula Rasa*, no. 21, julio-diciembre, pp. 111-122

VARELA, Irantzu. (2019). "Nuestra casa". *Pikara Magazine*. En internet: <https://www.pikaramagazine.com/2019/03/nuestra-casa/>

VIDAL GARCÍA, Josela (2015). "Derechos humanos de las personas con diversidad funcional", *TRIM*, 8 (2015), pp. 27-46

VV.AA. (2014). *Mujeres en riesgo de exclusión social. Especial referencia a mujeres en situación de múltiple discriminación*. Madrid: Instituto de la mujer y para la igualdad de oportunidades

Intervención contra la violencia de género: posicionamientos y tensiones profesionales en un servicio de atención en Barcelona

Angeline Giusto-Ampuero⁸³

RESUMEN⁸⁴

En el contexto de este Congreso, comparto los resultados de un estudio de caso que realicé en un servicio de atención psicosocial contra la violencia de género en la ciudad de Barcelona. En la investigación exploro las tensiones que enfrentan profesionales en el ejercicio de su actividad laboral, y las estrategias de gestión de dichas tensiones, respecto a: “tensiones en las prácticas de cuidado”, “tensiones con el aparato institucional”, “tensiones con la especialización en intervención en violencia de género”, “tensiones con la posición personal y desde el género”, y “tensiones en la relación interventora-intervenida/o”. Para la presentación en el VIII Congreso Red Española de Política Social, REPS 2021 Bilbao, profundizo en los resultados de las “tensiones en las prácticas de cuidado”. No obstante, en el apartado de conclusiones y discusión integro los resultados de las cinco tensiones descritas. Al respecto, las profesionales identifican que el servicio proporciona control y homogenización sobre la conceptualización de la violencia de género, la intervención psicosocial, los procesos de subjetivación de las y los profesionales y de las personas atendidas.

Palabras clave: tensiones profesionales; programa social; política pública; intervención social; gubernamentalidad; dispositivo de poder; feminismos.

1. Introducción

La violencia de género atraviesa por un escenario paradójico, los supuestos avances a nivel institucional nos pueden hacer creer que en pleno siglo XXI es un tema que se ha logrado problematizar e incluso podría estar próximo a ser superado. Todo, gracias al reconocimiento de derechos en las mujeres, mediante dispositivos jurídicos y acuerdos internacionales en materia de salud pública y Derechos Humanos. Sin embargo, en los hechos, predominan prácticas sociales que naturalizan la violencia de género, y en las cifras aumentan tanto los números como el encrudecimiento de estas violencias (Segato, 2006), con consecuencias vitales como los feminicidios.

Como interventora psicosocial contra las violencias de género, me ocupo por comprender y no perder de vista los mecanismos estructurales que sostienen estas violencias. Sin perjuicio de lo cual, considero necesario generar procesos reflexivos sobre mis prácticas profesionales en aquellos espacios de intervención psicosocial, donde el objetivo es precisamente reparar, recuperar y resignificar, las consecuencias que dejan dichas violencias en las experiencias vitales de quienes asisten a servicios de atención a violencias de género.

Este interés me lleva a realizar la presente investigación, la cual explora los procesos y dinámicas en la intervención psicosocial en atención a violencias de género, tomando en cuenta el rol profesional y la perspectiva de las y los profesionales que intervienen.

⁸³ Angeline Giusto-Ampuero. Universidad Autónoma de Barcelona e Investigadora ANID Chile.

⁸⁴ Este trabajo fue realizado gracias al apoyo financiero de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile (ANID)/DOCTORADO BECAS CHILE/2019 - 72200446

En la producción científica y académica, son escasas las investigaciones que incorporan la perspectiva de trabajadoras y trabajadores sobre la práctica interventiva en atención a la violencia de género. De manera tal que, este estudio busca ser un aporte en la generación de conocimientos que hasta ahora han estado ausentes.

2. ¿Qué es la violencia de género?

Usualmente los términos violencia de género, violencia hacia la mujer, violencia intrafamiliar, violencia doméstica y violencia machista, son utilizados como sinónimos, aun cuando en sus definiciones cuentan con particularidades que marcan distinciones epistemológicas y ético-políticas significativas. En este estudio, opto por el uso del concepto violencia de género, porque, desde mi posición como investigadora, considero que es el término que en la actualidad más se ajusta a la comprensión de esta problemática social, entramada a aspectos culturales, políticos y económicos.

En este trabajo de investigación defino la violencia de género como todas aquellas acciones -cotidianas, interpersonales e institucionales- que ubican en una posición inferior a mujeres y géneros disidentes. La autora Marcela Lagarde (2006) plantea que esta desigualdad se sustenta en la relación de poder y desigualdad entre hombres y mujeres, no por una cuestión biológica, sino de género. La autora Gayle Rubin (1986) desarrolla el término sistema sexo-género, para dar cuenta de cómo la sociedad genera mecanismos que transforman la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, los cuales organizan la vida social de un modo que oprime “a las mujeres, a las minorías sexuales y algunos aspectos de la personalidad humana en los individuos” (p. 97).

La posición de inferioridad y desigualdad mencionada, se intersecciona con otras opresiones que complejizan la experiencia misma de violencia, como la raza, la etnia, el territorio geopolítico, el origen, la clase social, la edad y las capacidades corporales. Esto es lo que la autora Kimberlé Crenshaw (1989) ha llamado interseccionalidad.

Por su parte, desde los feminismos decoloniales, autoras como María Lugones (2008) y Rita Segato (2016) plantean cómo la violencia, dominio y dueñidad histórica del cuerpo de las mujeres, se acompaña del proyecto eurocéntrico-civilizador-colonial, el cual sienta las bases de la modernidad y la institucionalidad occidental.

3. Políticas Públicas, intervención social y gubernamentalidad

La tendencia mundial de neoliberalización de las Políticas Públicas y privatización del Bienestar Social ha ido de la mano con la externalización de Servicios Sociales a entidades u organismos privados, lo cual precariza las condiciones de trabajo y la calidad de la atención (Bodelón, 2014). Este es el contexto que enmarca la intervención social y psicosocial en violencia de género en el territorio español, y por ende en el Servicio estudiado para esta investigación.

La introducción de un modelo de empresa privada en la gestión pública, mediante lo que se ha denominado Nuevo Management Público, proporciona un discurso de eficiencia y emprendimiento personal que limita el actuar de las acciones sociales ante la excesiva sectorialización y desarticulación con el sector público (Guerrero, 2011). Corvalán (1997) agrega cómo desde el Estado se promueve una lógica de la gestión pública enmarcada dentro del paradigma de la competitividad, que convierte a la

intervención en un modelo individual y secular. Si analizamos el modelo de gestión de la Política Pública desde una perspectiva decolonial, es posible plantear cómo las Políticas Públicas en los estado-naciones, son una expresión más del proyecto modernizador con arraigo colonial, a partir del cual operan las intervenciones sociales, psicosociales o comunitarias.

Posiciones críticas en ciencias sociales comprenden la intervención social como una forma de gubernamentalidad que opera mediante instrumentos técnicos como los dispositivos de intervención (Galaz y Guarderas, 2017; Montenegro, 2001). La gubernamentalidad hace referencia al conjunto de instituciones, procedimientos, análisis, reflexiones, cálculos y tácticas que permiten ejercer poder (Foucault, 1999). Un dispositivo es un sistema técnico y social de acción que organiza y normativiza las relaciones sociales, en función de significados y representaciones concretos (Galaz y Guarderas, 2017).

Comprendiendo la intervención como una forma de gubernamentalidad, la autora Belén Agrela (2006) define el término Modelo de Intervención como un “conjunto coherente de pensamientos y conceptos referidos a teorías, sentimientos, actitudes y acciones construidas en base a unas categorías de población que dibujan una guía de intervención social en relación a una problemática concreta” (p.429). Al respecto, se ha estudiado la producción de saberes teóricos, técnicos y personas expertas que se generan en esta matriz gubernamental, lo cual moldea la conducta de individuos y colectivos (Montenegro, 2001). De esta manera, los dispositivos de intervención proporcionan control, disciplinamiento y normativización, lo cual delimita los marcos comprensivos, la actuación ante determinadas problemáticas sociales y la generación de procesos de subjetivación, afectando las trayectorias de las y los sujetos a los que dirige su actuación; aunque también emergen prácticas y discursos que pueden operar como resistencias (Galaz y Montenegro, 2015).

4. Marco metodológico

En el marco de una investigación cualitativa, llevo adelante un Estudio de Caso (Stake, 1999) en un servicio de atención a la violencia de género en la ciudad de Barcelona. El propósito es explorar los posicionamientos y tensiones que experimentan profesionales, en la dinámica de intervención de dicho Servicio. El acceso a este dispositivo de intervención fue facilitado por el contacto con un profesional del Servicio, con quien se realizó conjuntamente el trabajo de campo. El periodo de producción y análisis de los datos contempla el periodo del 2018 a 2021. Esta investigación se enmarca en mis estudios de Doctorado en el Programa de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona.

4.1. Contexto del Estudio de caso

Siguiendo las indicaciones de un Estudio de Caso, es necesario describir las particularidades de este Servicio. La atención es de tipo ambulatoria y gratuita a personas que vivan o hayan vivido situaciones de violencia de género, y que residan en la ciudad de Barcelona. El perfil de atención es amplio, debido a una comprensión de la violencia de género como un fenómeno estructural, por ello se dirige a mujeres, niñas, adolescentes, personas LGTBI y víctimas indirectas a la violencia de género.

4.2. Participantes

De un total de 30 trabajadores del Servicio, participaron nueve profesionales, de género femenino y con formación universitaria en disciplinas de ciencias sociales como psicología, trabajo social, educación social y abogacía. La elección de participantes fue orientada por un Muestreo Teórico (Valles, 1999).

4.3. Técnicas de producción de información

La producción de datos la realicé mediante seis entrevistas en profundidad (Taylor y Bodgan, 1986) y un grupo de discusión (Ibañez, 1979). Las entrevistas en profundidad permitieron aproximarme a explorar las maneras de pensar y sentir de las participantes, profundizando en sus valoraciones, motivaciones, deseos, creencias y esquemas de interpretación de las propias sujetas portan y manifiestan en el desarrollo de las entrevistas (Taylor y Bodgan, 1986). Los contenidos del grupo de discusión, es información que se produce en un espacio colectivo en que se posiciona el sujeto y su grupo, siendo el propio grupo de discusión un productor de discursos (Ibañez, 1979).

Como consideraciones éticas, las entrevistas y el grupo de discusión se realizaron en horario y contexto no laboral. Se acuerda con las participantes, resguardar su anonimato y confidencialidad de los datos producidos, y consignar su participación voluntaria mediante la firma de consentimientos informados.

La información producida recoge las perspectivas, significados, experiencias y discursos de estas profesionales, en relación, por un lado, al nivel de identificación, satisfacción, frustración, malestar y reflexión hacia las prácticas de intervención. Y a la vez articulado con los discursos sociopolíticos, marcos reguladores institucionales, mandatos culturales sobre el género, la violencia de género y la intervención.

4.4. Técnicas de análisis de los datos

La información resultante es tratada mediante la propuesta de Análisis Temático de las autoras Braun y Clarke (2006), procedimiento que consta de seis etapas: se inicia con la familiarización de los datos, generación de los primeros códigos, búsqueda de temas, diferenciación entre temas y subtemas, revisión de temas y subtemas, y finalmente producción del informe de resultados. En el análisis de la información, me aproximé a comprender ese proceso de ajuste permanente de mandatos institucionales y posicionamientos ético-políticos en las y los profesionales en la intervención en violencia de género, identificando las tensiones y mecanismos de resolución de las mismas.

5. Resultados

La producción de datos se articula desde el objetivo general, referente a comprender los posicionamientos y tensiones que experimentan profesionales de un Servicio de Atención en violencias de género en la ciudad de Barcelona.

De acuerdo al procedimiento de análisis, se generan “temas” y “subtemas” que tensionan la práctica profesional. Los “temas” son ejes principales y que se descomponen en los “subtemas”. Un primer tema son las “Tensiones con las prácticas de cuidado”, que se compone de los subtemas: “Prácticas de cuidado desde el Servicio” y “Prácticas de cuidado desde las y los profesionales”. Un segundo tema son las “Tensiones con el aparato institucional”, que comprende: “la protocolización de los Servicios Sociales” y “la revictimización y pérdida de agencia de las mujeres en el Sistema

Judicial y en las Casas de Acogida”. Un tercer tema son las “Tensiones con la especialización en intervención en violencia de género”, compuesta por: “una homogenización del perfil de atención” y por la identificación de las “formaciones profesionales como necesarias, pero escasas y desvertebradas”. Un cuarto tema son las “Tensiones que interpelan al posicionamiento personal y el género”, compuesta por los subtemas: “significados hacia la práctica de intervención” e “interventora como vulnerable y agente”. Un quinto tema son las “Tensiones en la relación interventora-intervenida/o”, que comprende como subtemas: “la intervención con el agresor” y “la intervención con Infancia-adolescencia y mujer”.

En esta exposición y registro escrito en el Libro de Actas del VIII Congreso Red Española de Política Social. REPS 2021 Bilbao. Profundizo en los resultados de las “Tensiones con las prácticas de cuidado”. En términos generales, las profesionales indican una falta de cuidados hacia quienes trabajan en intervención social, lo cual significan como preocupante considerando la complejidad de la intervención en violencia de género. Identifican esta carencia a nivel de “Prácticas de cuidado desde el Servicio” y de “Prácticas de cuidado desde las y los profesionales”. Las primeras comprenden prácticas que deberían desarrollarse a nivel institucional. Mientras que las segundas, hacen referencia a las estrategias individuales que desarrollan las y los profesionales para cuidarse a sí misma, lo que podría definirse como prácticas de autocuidado. Este nivel involucra también aquellas prácticas que se generan como equipo profesional.

En términos generales, las profesionales significan la intervención en violencia de género como un trabajo desgastante y removedor:

“Sostener tantas historias tan fuertes, tanta violencia, es algo que desgasta mucho” [...] “Me genera mucha impotencia. Otras veces soy mucho más positiva. Pero el hecho de estar viendo situaciones muy parecidas [...] “Porque me superaba toda esa violencia, demasiado, hasta el punto de que me incapacitaba para poder trabajar” (Entrevistada 1).

“Obviamente nosotras trabajamos con un nivel de relato y de vivencia horrible. El acompañamiento en violencia requiere de una posición emocional muy cercana. Nosotras establecemos una relación terapéutica en el mismo nivel, de tú a tú y con una posición muy cercana, porque es necesaria para poder acompañar estos procesos y no somos impermeables a todas las emociones y eso te traspasa” (Entrevistada 2).

Es importante precisar que las profesionales significan la complejidad de trabajar en atención a la violencia de género, tanto por las experiencias desgarradoras de las personas usuarias, como por el malestar que les genera identificar a nivel estructural la reproducción de una serie de injusticias y violencias, por ejemplo, en mecanismos institucionales como el sistema judicial, el cual debería ser un recurso de protección hacia las personas que viven violencias de género.

5.1. “Prácticas de cuidado desde el Servicio”

Las profesionales proponen que las prácticas de cuidado debiesen ser un elemento garantizado desde la institucionalidad como un derecho laboral necesario para que pueda realizar bien su trabajo, en tanto “hay que cuidar un poco más a la profesional para que pueda realmente acompañar” (Entrevistada 7). Sin embargo, esto no ocurre, y se evalúa que las respuestas a este alto nivel de impacto son en la mayoría de las veces

gestionadas a nivel individual, dado que la institución no despliega acciones que incorpore la relevancia de prácticas de cuidado hacia las y los profesionales. Al respecto, indican:

“Perpetúa la violencia estructural el no cuidar a la gente. Y si que al final los feminismos lo que plantean es poner un poco el cuidado de la vida en el centro, precisamente nosotras no tenemos posibilidades estructurales de tener esto” (Entrevistada 3).

“El cuidado legítimo al que tienes derecho o al que tendrías que tener derecho no se da, y no se da y encima se te responsabiliza de no tenerlo. O sea que yo creo que tiene bastante que ver con lo que atendemos en eso de responsabilizar, victimizar a la persona” (Entrevistada 2).

Se explica que esto ocurre a consecuencia del sistema neoliberal, en que la responsabilidad de la intervención queda en términos individuales.

“Yo creo que un trabajo como este debería estar enfocado de otra manera absolutamente, pero claro, choca con toda la estructura capitalista” [...] “Ese poco cuidado de la vida. El nivel de exigencia es muy alto. Sin mucha supervisión, sin mucho acompañamiento a la profesional. Yo creo que esto es muy peligroso, porque te desgastas tú. Tienes que tener mucha sensibilidad. Y un poco de dinero para decir, vale me voy a ocupar de cómo me está afectando, porque quiero seguir trabajando en esto. Ese cuidado debería estar totalmente instaurado” (Entrevistada 5).

5.2. “Prácticas de cuidado desde las y los profesionales”

En cuanto a las prácticas de cuidado desde las y los profesionales, indican que surgen a consecuencia de la falta de prácticas de cuidado a nivel institucional. Se plantea la necesidad de “desconectar”, “de separar”, “de tomar perspectiva para que no me afecte tanto”. Se acentúan estrategias personales que cada una va generando o debiese generar como posicionamientos.

“Desconectar y conectar con otras cosas ¿no?, también me ayuda a poder cuidarme, de esta manera que creo que es importante también porque es un trabajo muy muy vivo” (Entrevistada 4).

“Es verdad que tenemos nuestros mecanismos de canalizar estas emociones, de tratar de darnos cuenta de que las tenemos y de buscar formas de poder liberarlas o poder construir espacios fuera para poder cuidarnos” (Entrevistada 2).

Se identifica que desde las y los profesionales emergen estrategias de cuidado que buscan gestionar tensiones, como el realizar terapia porque es necesario “saber gestionar este elemento tóxico” que sería la violencia de género. Ese proceso de terapia es llamado como un “limpiarse”, en que “hay que lavarse y el jabón es caro”. Al respecto se indica:

“Yo he hecho bastante terapia para poder entender dónde estaban los límites para poder entender lo que dependía de mí y lo que no, lo que es mi responsabilidad y lo que no... ¿Cómo? con terapia, con acompañamiento profesional externo (Entrevistada 1).

Dentro de esta red de cuidado identifican la importancia de los afectos, del apoyo en amigas, entre una red de sororidad entre mujeres. En la cual se puedan sostener y a la vez ser sostén cuando las otras lo requieren. En ese sentido plantea la reciprocidad en el proceso y práctica de cuidado.

Otro elemento dentro de las prácticas de cuidado desde las y los profesionales es el colectivizar el malestar. Una profesional señala:

“Si te genera un conflicto revisartelo. Si la persona te está abriendo cosas revisarlo. No tomar decisiones sola, somos un equipo, los casos son de todas. Compartirlo, supervisar, hablarlo con tu compañera, con dirección, con coordinación con quien sea. Tener una mirada externa. Que te puedan decir que quizás te estás equivocando” (Entrevistada 4).

Por otra parte, como equipo han generado acciones que gestionan la falta de cuidados desde la institución, reconociendo que es finalmente el equipo quien sostiene el cuidado de las y los profesionales, lo cual se destaca como un aspecto positivo, pero también se evalúa como un perjuicio, toda vez que es una sobrecarga para ellas y una manera de desentenderse desde el servicio.

“Las mismas compañeras, que te sostienen, que las sostienes. Sin esto no podríamos hacer el trabajo que hacemos. Y acompañar de la misma manera” (Entrevistada 3).

“Yo también pienso que hay una presión muy grande hacia el mismo equipo. Con la idea de que siempre somos nosotras las que sostenemos... pero hay un momento que el equipo peta” (Entrevistada 2).

“Creo que el problema está en “bueno nos cuidamos muchísimos, somos súper majos, nos queremos tanto”, que al final si algo va mal, es porque esta persona no sabe gestionarlo y entonces coge una baja y está asumiendo que ella no sabe gestionarlo, porque nosotras hemos sabido gestionarlo. Entonces qué ¿qué haces? pues aguantas hasta que no puedes más, porque tú piensas “yo también voy a aguantar como las demás” (Entrevistada 5).

Se identifica que las estrategias de “autocuidado” y “cuidados desde el equipo” que son descritas en el plano de “espacios informales con compañeras del trabajo”, en el ejercicio de la práctica se han transformado en hábitos que en el discurso de las y los profesionales pasan a ser descritas como estrategias de cuidado desde el Servicio. De esta manera, se difumina el límite entre la formalidad que es propia de la institución y la informalidad que es propia del quehacer de las y los profesionales.

“No voy a decir que no he recibido apoyo, pero lo que he recibido ha sido a nivel informal. Informal quiere decir que vienen, que te dicen que te cuides, que intentan de alguna manera ayudarte con la agenda para que estés un poco más libre, pero ya está. También es verdad que a lo mejor en ese nivel no tenía oportunidad de hacer otra cosa” (Entrevistada 3).

Al respecto, las y los profesionales destacan como un elemento positivo que las acciones de cuidado pasen por el soporte que entrega el equipo, pero también consideran que la institución ha “descansado” o “abusado” de esta capacidad de agencia, provocando una sobrecarga extra, es decir, las y los profesionales que están sobrecargados, son los encargados de hacerse cargo de esa sobrecarga.

Es relevante analizar qué se entiende por prácticas de cuidado, por un lado se describen acciones relacionadas al trabajo y que mejorarían la propia labor de intervención como por ejemplo, contar con supervisiones técnicas de casos, reuniones del equipo, formaciones y con más tiempo para dar respuesta a la sobrecarga y exigencias. Las supervisiones se plantean como acciones que te permiten salir del estancamiento. Además, se suma la iniciativa personal por buscar estos espacios como un elemento deseable.

Por otra parte, emergen definiciones desde un plano individual sobre lo que son las prácticas de cuidado y cómo debiese gestionarse ese cuidado.

6. Discusión y Conclusiones

En primer lugar, concluyo que la matriz gubernamental de este dispositivo cumple una función homogenizadora y disciplinante de la intervención en violencia de género. En respuesta a esta estandarización, es que las profesionales participantes elaboran tensiones hacia la práctica interventiva, tales como tensiones con las prácticas de cuidado, tensiones con el aparato institucional, tensiones con la especialización en violencia de género, tensiones con las interpelaciones al posicionamiento personal, el género, y la relación interventor/a-intervenido/a. Esta función de disciplinamiento y homogenización, se va actualizando mediante dispositivos externos, como el Sistema Judicial y las Casas de Acogida. Y a través de dispositivos internos del Servicio, como los protocolos. Es en estos procesos internos de homogenización y disciplinamiento donde es interesante poner atención, porque de manera menos evidente van delimitando la intervención psicosocial en violencia de género.

Así, construir un perfil de atención homogéneo, jerarquizar en términos unidireccionales la relación interventor/a-intervenido/a y restar importancia a los posicionamientos sociopolíticos de las y los profesionales, son mecanismos que se activan para mantener la normatividad y estandarización de la matriz gubernamental. Identifico que este fenómeno provoca malestar y es lo que finalmente tensiona el quehacer profesional. No obstante, las profesionales participantes relatan acciones que podríamos denominar de resistencia ante esa normatividad gubernamental, la cual posibilita su agencia y diversifica las prácticas interventivas.

Es necesario profundizar en los procesos de subjetivación hacia la persona usuaria y también hacia la construcción de perfiles profesionales. Este elemento es relevante, en tanto la falta de cuidados hacia quienes llevan adelante la atención en violencia, es una expresión más de la predominancia de aspectos objetivos y técnicos en el modelo de intervención psicosocial. La mayoría de los estudios que investigan el rol profesional y los procesos de autocuidado, se posicionan desde la construcción de perfiles profesionales basados en modelos de competencias (Calvo y Camacho, 2014; Hesler, et al, 2013; Oliveira y Fonseca, 2015; Pérez y Manzano, 2014).

Es posible identificar cómo las normativas, protocolos y procedimientos institucionales, provocan distancia con los posicionamientos políticos de las profesionales y un binarismo entre aspectos técnicos-objetivos y aquellos vivenciales-afectivos-subjetivos. Este escenario se asocia a dificultades en la conciliación de estas tensiones con el ejercicio laboral, repercute a nivel personal e impacta en los procesos de autocuidado y cuidado de las y los profesionales y del equipo. Se resta prioridad a incorporar una

dimensión de afectación emocional de las profesionales, ante el desgaste emocional que implica trabajar en atención a la violencia de género.

Profundizando en las “tensiones con las prácticas de cuidado”. Es posible concluir que la falta de prácticas de cuidados en el Servicio, es una consecuencia ante la ausencia de un modelo social de cuidados. Es decir, la sociedad en su conjunto y los dispositivos de intervención no dan importancia al tema de los cuidados, por ello no está garantizado como un derecho, tal como lo indican algunas profesionales. Esta falta de cuidado se expresa en condiciones laborales precarias y una violencia estructural que opera en la sociedad, y que es reproducida en los funcionamientos de los dispositivos de intervención psicosocial. Se identifica que, en la problematización de esta tensión, hay indicios de avanzar hacia la generación de una organización social de los cuidados (Borneman, 1997), aun cuando las profesionales no le denominen con ese nombre.

Respecto a las prácticas de cuidado planteadas por las profesionales, considero que una de las que me removi6 más desde mi posición como interventora social, tiene que ver con la generación de espacios de reflexión sobre el quehacer profesional, y que a la construcción y responsabilidad colectiva de tales espacios. Como indican los resultados, estas acciones no sólo alivianan la carga de un trabajo que se torna agotador, sino que también posibilitan generar aprendizajes sobre el trabajo que se realizan. Conecto esta idea con una perspectiva de la agencia en las y los profesionales, y con los ejercicios de reflexibilidad y difracción (Haraway, 2004), en los que promovamos sorprendernos, extrañarnos y sensibilizarnos desde otros lugares no conocidos.

Como proyección de futuras líneas de estudio, considero que vincular este análisis de los dispositivos de intervención en violencia con el paradigma de la competitividad, que predomina en la Política Pública, puede ser interesante, en tanto es un modelo de intervención individual y secular, que no profundiza en la temática que aborda. Profundizando en esta línea, se podrían añadir estudios que analicen el impacto de Políticas Públicas neoliberales en el diseño, planificación y puesta en marcha de la intervención social y psicosocial en atención a la violencia de género. Aproximaciones sobre los procesos del proyecto de modernidad-colonial implicados en la gestión de Programas Sociales y Políticas Públicas, puede resultar interesante de analizar, sobre todo en un contexto global de retroceso de los Estados de Bienestar y de globalización del modelo neoliberal (Agrela, 2006; Guerrero, 2011).

7. Referencias

- Agrela, B. (2006). Análisis antropológico de las políticas sociales dirigidas a la población inmigrante. Tesis doctoral en Universidad de Granada, Granada.
- Bodelón, E. (2014). Violencia institucional y violencia de género. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 48(2014), 131-155. <https://doi.org/10.30827/acfs.v48i0.2783>
- Borneman, J. (1997) “Cuidar y ser cuidado: El desplazamiento del matrimonio, el parentesco, el género y la sexualidad, *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 154.
- Braun, Virginia y Clarke, Victoria (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

- Calvo, G., y Camacho, R. (2014). La violencia de género: evolución, impacto y claves para su abordaje. *Enfermería Global*, 13(33), 424-439.
- Corvalán, J. (1997). Los paradigmas de los social y las concepciones de intervención en la sociedad. *Corporación de Promoción Universitaria CPU Estudios Sociales*, 92,(2).
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *The University of Chicago Forum*, 1(8), 139-167. <https://doi.org/10.4324/9780429500480-5>
- Foucault, M. (1999). La gubernamentalidad. En obras esenciales: estética, ética y hermética. Paidós Básica.
- Galaz, C. y Guarderas, P. (2017). La intervención psicosocial y la construcción de las "mujeres víctimas". Una aproximación desde las experiencias de Quito (Ecuador) y Santiago (Chile). *Revista de Estudios Sociales* 59(59), 68-82. <https://doi.org/10.7440/res59.2017.06>
- Galaz, C. y Montenegro, M. (2015). Gubernamentalidad y relaciones de inclusión/exclusión: Los dispositivos de intervención social dirigidos a mujeres inmigradas en España. *Universitas Psychologica*, 14(5), 1667. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.up14-5.grie>
- Guerrero, O. (2001) Nuevos Modelos de Gestión Pública. *Revista Digital Universitaria*, 2(3).
- Haraway, D. (2004). Testigo modesto de segundo milenio (Traducción por Pau Pitarch). Texto extraído de *The Haraway Reader*, New York, Routledge: 223-250.
- Hesler, L. Z., Costa, M. C., Resta, D. G., y Colomé, I. C. S. (2013). Violência contra as mulheres na perspectiva dos agentes comunitários de saúde. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, 34(1), 180-186.
- Ibáñez, J. (2003). Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica. *Sociología y Política*.
- Lagarde, M. (2006). Femicidio. La política del asesinato de las mujeres. Prefacio en *Rusell, D. y Radford, J. Ceich/Unam*.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula rasa*, 9(julio-diciembre), 73-101.
- Montenegro, M. (2001). Conocimientos, agentes y articulaciones: una mirada situada a la intervención social. (Tesis de posgrado), Universidad Autónoma de Barcelona.
- Oliveira, R. N. G., y Fonseca, R. M. G. S. (2015). Health needs: the interface between the discourse of health professionals and victimized women. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 23(2), 299-306. <https://doi.org/10.1590/0104-1169.3455.2555>
- Pérez, C., y Manzano, M. A. (2014). La práctica clínica enfermera en el abordaje de la violencia de género. *Clinical nurse practice approach to gender violence*, 18(40), 107-115. <https://doi.org/10.7184/cuid.2014.40.14>

- Rubin, G. (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la “economía política” del sexo. *Nueva Antropología*, 8(30), 95-145.
- Segato, Rita L. (2016). La guerra contra las mujeres. *Traficantes de sueños*.
- Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Taylor, S. J. y Bogdan R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. Paidós Básica.
- Valles, M. (1997). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Síntesis Sociología*.



La evaluación participativa y con perspectiva feminista al servicio de la mejora en la prestación de servicios de atención a las víctimas de violencia machista: El caso de la Diputación Foral de Gipuzkoa

Ainara Canto, Jaime García y Monika Mena⁸⁵

RESUMEN

Se ha llevado a cabo una evaluación de los servicios de atención a víctimas de violencia machista de la Diputación Foral de Gipuzkoa con el fin de recabar información que permita tomar decisiones para mejorar la calidad de la atención a las víctimas.

Se ha apostado por una evaluación feminista como instrumento de análisis crítico para la transformación y por un enfoque participativo (involucrando a más de 200 personas que han asegurado incorporar múltiples visiones: la interna, la externa, la de la gestión, la de la intervención, la de las usuarias, la de las y los profesionales, etc.).

Esta evaluación ha permitido identificar las áreas de mejora y los cambios necesarios en el diseño, estructura e intervención de estos servicios, para conseguir ofrecer una respuesta de calidad coherente con los principios recogidos en la normativa de referencia, tanto del ámbito de los servicios sociales como de la igualdad de mujeres y hombres.

Siguiendo un modelo de evaluación de carácter integral y multidimensional, que comprende tanto elementos de carácter estratégico como operativo, se han combinado técnicas de recogida de información cuantitativa (cuestionarios...) y cualitativa (entrevistas, grupos...). El proceso de trabajo ha incluido espacios de reflexión compartida entre grupos de interés distintos que se han enriquecido desde la práctica y que, más allá de la recogida de datos, han posibilitado acercamientos para armonizar puntos de vista y posibilitado promover cambios sobre las actitudes y comportamientos de las personas que operan en el sistema.

Palabras clave: *Feminismo, evaluación, violencia machista, participación, mejora.*

1. Introducción:

EDE Fundazioa somos un conjunto de organizaciones sociales que trabajamos para impulsar el desarrollo social y generar cambios duraderos, inclusivos y sostenibles, a través del conocimiento, la intervención directa y el desarrollo de proyectos de economía social y empleo inclusivo.

EDE Conocimiento somos un centro de consultoría e investigación social aplicada en el que generamos conocimiento a partir del análisis de la realidad, de la práctica y la experiencia de los diferentes agentes sociales, a los que acompañamos reforzando sus capacidades. Trabajamos en red y ofrecemos nuestros aprendizajes al tejido social y a las instituciones públicas para contribuir al avance común. El conocimiento es la base sobre la que se asienta toda nuestra actividad, con la que pretendemos generar cambios duraderos, inclusivos y sostenibles.

⁸⁵ Ainara Canto, Jaime García y Monika Mena, EDE Fundazioa

Más concretamente ponemos a disposición del tejido social y de las instituciones públicas nuestra **investigación especializada en el ámbito de la intervención social**, para impulsar el desarrollo social. **Trabajamos con las personas sobre cuyas necesidades aplicamos nuestro conocimiento**, porque al participar en la investigación, enriquecen el trabajo y se refuerzan como agentes de cambio.

Entre 2018 y 2019 hemos tenido la oportunidad de llevar a cabo una evaluación de los servicios de atención a víctimas de violencia machista de la Diputación Foral de Gipuzkoa, bajo la demanda de esta institución, con el fin de recabar información que permita tomar decisiones para mejorar la calidad de la atención a estas víctimas. Una apuesta que ha sido impulsada por el Órgano para la Igualdad de Mujeres y Hombres en colaboración con el Servicio de Protección a la Mujer Víctima de Violencia Machista y de Inclusión Social del Departamento de Políticas Sociales de dicha institución.

La violencia contra las mujeres tiene su origen explicativo en las desigualdades históricas, estructurales, justificadas y asociadas a las imposiciones y expectativas de los roles de género. Por ello, es necesario diseñar la política de lucha contra dicha violencia en el marco de las políticas públicas para la igualdad de mujeres y hombres.

Actualmente en la Comunidad Autónoma Vasca (en adelante CAE) la atención social a las víctimas de la violencia sexista compete al sistema de responsabilidad pública de atención de los servicios sociales. Los Ayuntamientos son responsables de la atención primaria, a través de los servicios para la igualdad y de los servicios sociales municipales de base, mientras que la administración foral es responsable de la valoración especializada y de ofrecer y gestionar los servicios de atención secundaria, a los que los servicios de base realizan la correspondiente derivación.

Por ello, es necesario promover la articulación, en el ámbito territorial, del trabajo de las áreas de igualdad y servicios sociales, tanto a nivel local como foral. La finalidad última sería dar coherencia a la atención social a nivel territorial, promoviendo un enfoque compartido de la misma y posibilitando una red sólida de trabajo que mejore la eficacia y eficiencia de las diferentes intervenciones.

En este contexto, el Plan Foral Aurre! para enfrentar la violencia contra las mujeres en Gipuzkoa define como objetivo general en el ámbito de la atención *“asegurar una atención adecuada a las mujeres que enfrentan la violencia sexista, mediante actuaciones que les posibilite salir de dicha situación de un modo empoderante, promueva el reconocimiento social y la recuperación y restitución de los derechos vulnerados como víctimas de la violencia sexista”* y señala como objetivos de la atención los siguientes:

- Mejorar y reforzar la coordinación interna a nivel foral para garantizar una atención eficaz y empoderante a las mujeres víctimas de violencia machista.
- Mejorar los mecanismos estables de planificación, seguimiento y evaluación continua de los servicios forales de atención para asegurar que la intervención se efectúa desde la perspectiva de igualdad y resulta empoderante para las mujeres.
- Reforzar la coordinación interinstitucional con los ayuntamientos del Territorio Histórico de Gipuzkoa.
- Reforzar la coordinación interinstitucional a nivel territorial y de la CAE.

- Colaborar con otras instituciones y entidades vascas y de ámbito estatal y/o internacional que sean referentes en el ámbito de la lucha contra la violencia machista hacia las mujeres.

En este contexto de necesidad y conveniencia, se hace el encargo de evaluar, desde la perspectiva de la igualdad, los servicios forales de atención a víctimas de violencia sexista. Se busca valorar su adecuación a los diferentes tipos de violencia sexista, su cobertura y su eficacia, identificar además los correspondientes ámbitos de mejora y proponer medidas concretas y operativas que garanticen la incorporación de la perspectiva de igualdad a los mismos.

2. Objetivos de la evaluación:

Según se recoge en el artículo 57 de la *Norma Foral 2/2015 para la Igualdad*, los programas y servicios dirigidos a la atención de casos de violencia machista se diseñarán desde una perspectiva de empoderamiento, es decir, el horizonte de la intervención por el que se guiarán será el de ampliar las posibilidades personales y las condiciones sociales, para que quienes son o han sido víctimas de violencia machista y la hayan o la estén enfrentando encuentren salidas adecuadas a las necesidades, intereses y ritmos de cada una de ellas.

Del mismo modo, el Plan Aurre recoge como objetivo general en el ámbito de la atención adecuada, que ésta se debe asegurar mediante actuaciones que posibiliten a las mujeres que la enfrentan salir de dicha situación de un modo empoderante, promoviendo el reconocimiento social, la recuperación y la restitución de los derechos vulnerados como víctimas de violencia sexista.

Cuando se dice que los servicios de atención se estructuraran desde una perspectiva empoderante, se quiere señalar que se deberá acompañar a las mujeres víctimas de violencia machista de tal forma que se les ayude a:

- Interpretar la situación vivida o que están viviendo desde las desigualdades estructurales de género.
- Desarrollar capacidades para identificar adecuadamente las señales que les ayuden a prevenir y enfrentar otras posibles experiencias de violencia machista.
- Recuperar su autonomía y su capacidad de retomar las riendas de su vida, reforzadas tanto a nivel individual como colectivo.

El enfoque de empoderamiento es un marco común para establecer las pautas de intervención. Uno de sus principios centrales es que el empoderamiento significa algo distinto para cada mujer, en los distintos momentos de su vida, de ahí que la intervención tenga que ser necesariamente adecuada a este precepto. En este sentido, la evaluación ha tenido como objeto revisar en qué medida los servicios forales de atención se han adaptado a esta característica del enfoque de empoderamiento.

El marco básico normativo referencial para la ejecución de la evaluación ha sido el siguiente:

- Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres (Convenio de Estambul)

- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de hombres y mujeres.
- Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres del país vasco.
- II Acuerdo interinstitucional de febrero del 2009, para la mejora de la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual
- VII Plan para la igualdad de hombres y mujeres en la C.A.E.
- Norma foral 2/2015, de 9 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres.
- Plan Aurre, I Plan foral para enfrentar la violencia contra las mujeres en Gipuzkoa.
- Ley 12/2008 del 5 de diciembre, de servicios sociales.
- Decreto 185/2015 de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del sistema vasco de servicios sociales

Además de todas estas leyes y aunque no tiene rango alguno de norma, el departamento de políticas sociales utiliza como marco conceptual, el documento terminológico elaborado por la Diputación Foral de Gipuzkoa, donde el término violencia machista engloba dos tipos de violencia:

- *Violencia Sexista*: la violencia sexista hace referencia a todas las formas de violencia, en todos los espacios, que sufren las mujeres por el hecho de serlo y cuyo objetivo es perpetuar el control y dominio sobre ellas.
- *Otras violencias machistas*: que serían aquellas que sufren las personas que no responden a los roles sociales de género binarios y a la sexualidad asociada a ellos. Todas las formas de violencia hacia los cuerpos trans (transfobia), así como las opciones sexo-afectivas lésbicas (lesbofobia) y homosexual (homofobia).

En dicho acuerdo terminológico, dentro de las posibles violencias sexistas se contemplan las siguientes:

- *Violencia de género*: cuando la violencia sexista se ejerce en cualquiera de sus formas por la pareja o expareja.
- *Violencia sexual*: comportamientos de carácter sexual no deseados; agresiones sexuales, abusos sexuales y acoso sexual.
- *Violencia sexista intrafamiliar*: la familia es una estructura privilegiada en la reproducción del sistema sexo/género/sexualidad, y por tanto, es un lugar real y simbólico donde se ejerce la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres. Esta violencia es frecuentemente identificada con la violencia doméstica. Se utiliza en dicha propuesta terminológica, la denominación de violencia sexista intrafamiliar para referirse a las diversas formas de control, agresión, rechazo, exclusión... que sufren las niñas, adolescentes, y mujeres de todas las edades por parte de sus familiares (padre, hermano, abuelos, tíos, etc.)
- *Acoso sexista en el ámbito laboral*: cuando los prejuicios hacia las mujeres y sus conductas, se convierten en una de las condiciones del trabajo y/o crean un entorno de trabajo hostil, intimidatorio, y humillante.

Uno de los criterios de evaluación ha estado enfocado a los tipos de violencia que se están atendiendo actualmente desde los servicios forales de atención. Como consecuencia del marco normativo estatal y autonómico, los servicios de atención, en términos generales, están mayormente diseñados y, por lo tanto, preparados para la

atención de casos de violencia de género. Por coherencia con el marco acordado, los servicios de atención de la Diputación Foral de Gipuzkoa debieran estar diseñados y adecuados con el objetivo de poder atender todo tipo de violencias sexistas. La evaluación ha buscado arrojar luz sobre si este horizonte se está alcanzando y, en caso contrario, identificar cuáles son las circunstancias que están impidiendo que así se haga.

Debido al progresivo reconocimiento social y a la revisión jurídica del concepto de violencia de género, ya no solo son consideradas víctimas las mujeres que sufren violencia sexista a manos de sus parejas o exparejas. Desde 2015 está reconocido jurídicamente que toda persona menor de edad que vive en un entorno en el que las mujeres sufren violencia sexista es víctima directa de esa violencia y puede estar afectada por ello.

Dicho esto, a nivel legal, los y las menores de edad a cargo de las mujeres víctimas de violencia sexista (según el marco normativo estatal violencia de género) son consideradas víctimas directas por exposición a dicha violencia. Por lo tanto, esas y esos menores deben tener acceso tanto a una valoración especializada como al consiguiente acceso a los mismos servicios de atención que las mujeres, en función de sus necesidades específicas.

La evaluación busca también clarificar si los servicios forales de atención a mujeres víctimas de violencia machista están efectuando dicha valoración y atención y cómo la están llevando a cabo, de cara a sistematizar las dificultades y poder definir soluciones y mejoras.

La intervención social con las víctimas de violencia sexista se suele dar en aquellos momentos de crisis, en los que parece que la violencia se manifiesta con mayor intensidad. Pese a ello, en un proceso de exposición a la violencia sexista pueden ser otros los momentos en los que las consecuencias de dicha violencia se manifiestan, constituyendo un largo y heterogéneo proceso.

Así mismo, las políticas forales de atención a mujeres víctimas de violencia sexista deberían considerar la violencia hacia las mujeres como una violación a los Derechos Humanos y en consecuencia, tendrían que integrar tal y como se viene exigiendo en el Convenio de Estambul, la perspectiva de la reparación del daño sufrido. En este sentido, es necesario observar hasta qué punto estas políticas contemplan los elementos básicos del Derecho a la Reparación (indemnización del daño, completa recuperación, difusión de la verdad y garantías de no repetición) desde una dimensión individual, es decir, considerando los efectos tanto físicos, psíquicos, sexuales, sociales, económicos, de empleo, de vivienda...como desde la dimensión estructural, garantizando la sensibilización y la prevención de la violencia contra las mujeres.

También cabe considerar que la respuesta a este tipo de violencia debe ser integral y multidisciplinaria y garantizarlo requiere de un esfuerzo de colaboración y coordinación entre sistemas o agentes distintos (educación, salud, policía, justicia, servicios sociales, igualdad...). Por eso, éste es también un elemento contemplado en la evaluación.

En definitiva, con esta evaluación se ha tratado de dar respuesta a tres grandes interrogantes:

- ¿Qué tipo de respuesta debíamos de dar? ¿Cómo debíamos intervenir con las víctimas de violencia machista? Se ha efectuado un primer acercamiento para identificar las claves de un Modelo de Atención coherente con los marcos actuales de referencia, tanto en materia de igualdad de mujeres y hombres como en materia de servicios sociales.
- ¿Qué respuesta estamos ofreciendo? ¿Cómo estamos interviniendo con ellas? La evaluación ha permitido valorar la adecuación de los servicios a los diferentes tipos de violencia, su cobertura y su eficacia desde la perspectiva de la igualdad, poniendo el foco, entre otros aspectos, sobre: la adecuación del enfoque de intervención a dicho modelo, el alcance de la atención, la coordinación entre agentes, etc. Así mismo, se ha buscado la identificación de los factores que explican aquello que no está funcionando.
- ¿Cómo podemos mejorar lo que hacemos? ¿Qué cambios podemos acometer para ajustar nuestra respuesta e intervención al modelo deseado? A partir de la identificación de ámbitos de mejora se han propuesto medidas concretas en relación con el diseño, estructura y procesos de intervención de los servicios, encaminadas a orientar el rediseño de los mismos. El análisis ha permitido proponer un amplio abanico de soluciones adaptadas a la realidad concreta estudiada, aumentando las probabilidades de éxito en su implantación. Así mismo, se ha desarrollado un sistema de indicadores para asegurar un seguimiento de los avances y promover una cultura de mejora continua.

Concretamente los servicios de la Diputación Foral de Gipuzkoa objeto de estudio en esta evaluación han sido:

- Servicios de Acogida Residencial:
 - Servicio de Acogida Residencial de Urgencia URRATS
 - Servicio de Acogida Residencial de Media-Larga estancia BIDEAN
 - Servicio de Pisos de Autonomía
- Servicio de Coordinación y Urgencias Sociales SFCUS.
- Servicio de Atención Psicológica.
- Servicio de Atención Sociojurídica.
- Servicio de Atención Psicosocial Ambulatoria.

3. Enfoque de la evaluación:

Se ha apostado por una evaluación feminista como instrumento de análisis crítico para la transformación y por un enfoque participativo. La evaluación ha involucrado a diferentes agentes que han asegurado incorporar en el análisis múltiples visiones: la interna, la externa, la relacionada con la gestión, la relacionada con la intervención, la de las usuarias, la de las y los profesionales, etc.

Concretamente han participado:

- Responsables del Órgano de Igualdad de la DFG;
- Responsables del Servicio de Protección a la Mujer víctima de violencia machista y de Inclusión Social del Departamento de Políticas Sociales de la DFG;
- Profesionales de los Servicios de atención a mujeres víctimas de violencia machista de la Diputación Foral de Gipuzkoa (entidades proveedoras);
- Mujeres víctimas de violencia machista (usuarias de los servicios);

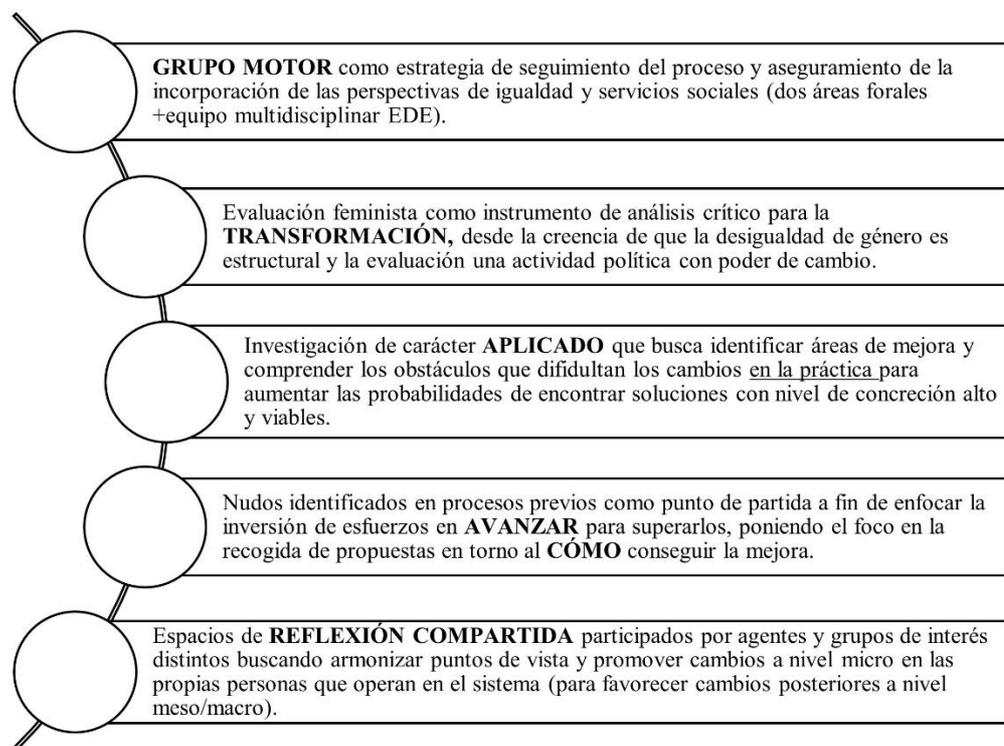
- Personas expertas y profesionales de otros servicios similares de otros territorios;
- Profesionales de servicios sociales de atención primaria de diferentes municipios del territorio histórico de Gipuzkoa;
- Profesionales de otros ámbitos (salud, policía, justicia...);
- Entidades sociales y grupos feministas de Gipuzkoa.

Cabe destacar el hecho de que el proceso de trabajo ha incluido espacios de reflexión compartida entre agentes y grupos de interés distintos que se han enriquecido desde la práctica y que, más allá de la recogida de datos, han posibilitado acercamientos para armonizar puntos de vista y posibilitado promover cambios sobre las actitudes y comportamientos de las personas que operan en el sistema.

También ha sido clave contar con un Grupo Motor, en el que se ha implicado personal del Órgano para la Igualdad de Mujeres y Hombres y el Departamento de Políticas Sociales para la mejora en la atención a víctimas de violencia machista de la Diputación Foral de Gipuzkoa, encargado de guiar y dar contraste al equipo técnico de EDE Fundazioa a lo largo de todo el proceso y de asegurar la incorporación de las perspectivas de igualdad y servicios sociales.

Así mismo, hablamos de una forma de investigación de carácter claramente aplicado. El proceso ha estado guiado por el interés en identificar áreas de mejora y comprender los obstáculos que pueden dificultar los cambios en la práctica, a fin de aumentar las probabilidades de encontrar soluciones con un nivel alto de concreción y viabilidad y por ello, se ha prestado especial atención a indagar en torno a “cómo” alcanzar la mejora.

Figura 1: Claves del enfoque metodológico

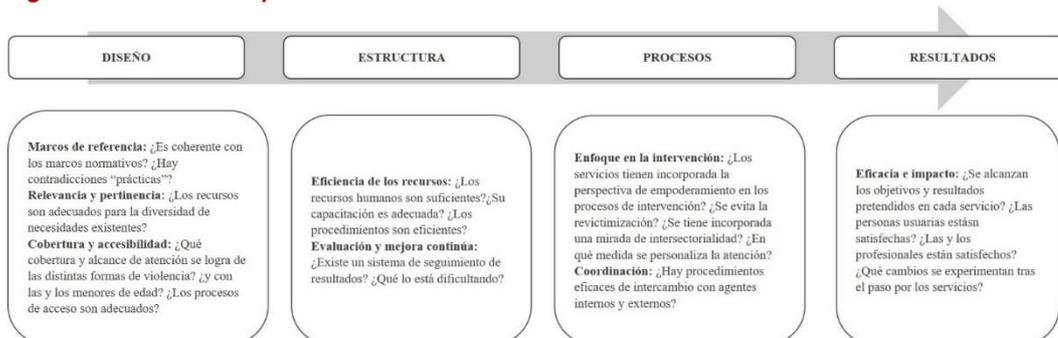


Entre los elementos que destacan por haber contribuido especialmente al éxito de la experiencia cabe señalar el hecho de que se ha configurado un equipo evaluador multidisciplinar, formado por profesionales con recorridos distintos que aunando saberes han conseguido poner al servicio del proyecto su experiencia en relación con ámbitos de especialización muy variados: la evaluación de políticas públicas, programas y proyectos sociales; la formación en el ámbito de la igualdad; el análisis, interpretación y sistematización de información cuantitativa y cualitativa; la coordinación y desarrollo de proyectos de investigación y consultoría para distintas administraciones públicas en el ámbito de servicios sociales; la intervención directa con mujeres víctimas de violencia machista; el conocimiento del contexto y los agentes que operan en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, etc.

4. Metodología de la evaluación:

El sentido de esta evaluación reside en que ésta sea utilizada para despejar interrogantes, mejorar la efectividad y tomar decisiones sobre los servicios partiendo de unos propósitos constructivos de aprendizaje y mejora. Para ello, se ha desarrollado una evaluación que ha apostado por un modelo de carácter integral comprendiendo la valoración del diseño de los servicios, su estructura, el desarrollo de sus procesos de intervención y sus resultados, incluyendo tanto elementos de carácter estratégico como operativo. Así, los contenidos de esta evaluación se han ordenado a partir de una matriz de evaluación que responde a la siguiente lógica de dimensiones y criterios:

Figura 2: Dimensiones y criterios de evaluación



Durante la fase de diseño de la evaluación, junto con el Grupo Motor, se han establecido las dimensiones de análisis, definido los criterios de evaluación y detallado los indicadores para dar respuesta a las necesidades informativas, a partir de los cuales se han elaborado las herramientas para recoger la información.

Herramientas con las que ha sido posible recoger información cualitativa y cuantitativa significativa y suficiente en relación con los servicios, a través tanto de fuentes secundarias (documentación, estadísticas...) como de fuentes primarias (consulta directa a diferentes agentes a través de diversas herramientas que han facilitado su participación en el proceso de evaluación: entrevistas, cuestionarios, talleres, etc.).

5. Proceso de trabajo para la elaboración de la evaluación:

El proceso de trabajo ha comprendido cuatro fases: marco y diseño; recogida de información de servicios; análisis y propuestas de mejoras; y socialización y toma de decisiones.

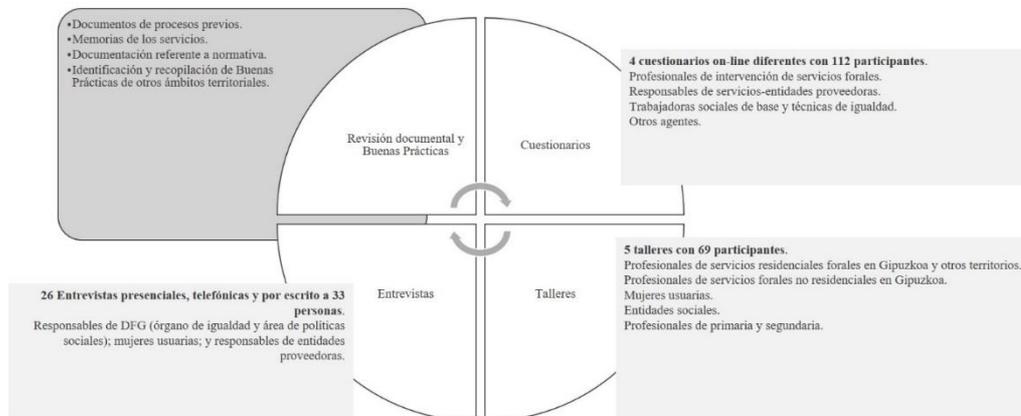
Figura 3: Fases del proceso de trabajo

Fase 1: MARCO Y DISEÑO	Fase 2: RECOGIDA INFORMACIÓN SERVICIOS	Fase 3: ANÁLISIS PROPUESTAS MEJORA	Fase 4: SOCIALIZACIÓN Y TOMA DE DECISIONES
<ul style="list-style-type: none"> Revisión marcos referencia Definición de un modelo de intervención coherente Identificación de fuentes de información Diseño metodológico de la evaluación Diseño de herramientas para la recogida de información 	<ul style="list-style-type: none"> Consulta fuentes secundarias: memorias, informes, procedimientos... Consulta fuentes primarias: entrevistas, cuestionarios, talleres... Recopilación de buenas prácticas 	<ul style="list-style-type: none"> Explotación e interpretación de datos Identificación de elementos de interés/transferibles en buenas prácticas Elaboración del informe de evaluación por servicios: incoherencias con modelo deseado Valoración propuestas mejora 	<ul style="list-style-type: none"> Difusión de resultados Re-diseño de servicios Elaboración de sistema de indicadores de seguimiento

Se han aplicado diferentes herramientas de evaluación de carácter participativo para recoger información cualitativa y cuantitativa, significativa y suficiente en relación con los servicios forales objeto de estudio, a través tanto de fuentes secundarias (documentación, estadísticas...) como de fuentes primarias (consulta directa a diferentes agentes a través de diversas herramientas que han facilitado su participación en el proceso de evaluación).

Se han involucrado en la evaluación cerca de 200 personas distintas ofreciendo sus reflexiones y sugerencias de mejora. El siguiente cuadro recoge quiénes han participado e indica la técnica a través de la cual se han recogido sus aportaciones:

Figura 4: Detalle del trabajo de campo



Para el tratamiento de la información cuantitativa se ha hecho uso del programa estadístico SPSS y para el análisis de la información cualitativa se han aplicado estrategias de triangulación que han permitido cotejar e interpretar la información recibida de agentes diversos y extraer los elementos nucleares, discriminando aquellos aspectos en los que hay mayor y menor consenso.

A continuación, se presentan los principales pasos dados en relación con cada una de las tres primeras fases e interrogantes planteados:

- FASE 1: ¿Qué tipo de respuesta debíamos de dar? ¿Cómo debíamos intervenir con las víctimas de violencia machista? ¿Qué claves deben guiar la intervención con las víctimas de violencia machista? ¿Qué dice nuestro marco normativo? ¿Qué dicen las recomendaciones internacionales? ¿Cómo vamos a evaluar lo que hacemos? ¿Sobre qué vamos a poner el foco, cómo vamos a acceder a los datos y quién va a proveernos de información?

En la medida en que evaluamos para identificar e incorporar mejoras en los servicios que sean coherentes con aquellos PRINCIPIOS que deben guiar la respuesta al problema de la violencia machista, es importante partir de una identificación de dichos principios rectores.

En este sentido, se ha llevado a cabo un primer acercamiento a partir de una revisión de los principales marcos normativos, recomendaciones internacionales y referencias de especial interés para la Diputación Foral de Gipuzkoa -entre estas últimas cabe destacar el *Programa Mundial de las Naciones Unidas sobre Servicios Esenciales para las Mujeres y las Niñas sometidas a Violencia*, el *Plan Aurre! Plan Foral para enfrentar la violencia contra las mujeres en Gipuzkoa de 2017* y el *Modelo de intervención en Inclusión Social, Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Machista y Urgencias Sociales de 2014*.

Las claves que se han considerado en coherencia con los citados marcos normativos son:

- Perspectiva feminista y perspectiva de derechos;
- Seguridad;

- Reparación;
 - Empoderamiento;
 - Atención a diferentes tipos de violencias;
 - Planificación centrada en la persona;
 - Participación;
 - Integralidad en la atención;
 - Dignidad;
 - Calidad y rendición de cuentas.
- FASE 2: ¿Qué respuesta estamos ofreciendo? ¿Cómo estamos interviniendo con ellas? ¿Qué información deriva de la evaluación? ¿Qué y cómo estamos trabajando en cada servicio? ¿Qué hacemos mejor? ¿Qué necesita mejorar? ¿Qué grado de acuerdo hay entre unos agentes y otros? ¿Qué están haciendo otros?

Para garantizar una respuesta de calidad adecuada a la violencia contra las mujeres y el bienestar de las víctimas es fundamental atender los principios rectores señalados anteriormente. En este sentido, la evaluación se ha orientado a observar y recoger información sobre aquellos aspectos que son más relevantes o esenciales en relación con los mismos para, en última instancia, comparar LO QUE DEBERÍAMOS HACER con LO QUE ESTAMOS HACIENDO.

El análisis incluye una descripción de la realidad observada en cada uno de los servicios forales de atención a mujeres víctimas de violencia machista objeto de evaluación, en relación con las dimensiones y criterios preestablecidos que se concretan en las siguientes cuestiones:

- DISEÑO-MARCO NORMATIVO: ¿Los servicios están adecuados a la normativa de referencia más relevante para el ámbito de la igualdad de mujeres y hombres, la violencia machista y los servicios sociales? ¿Se aprecian contradicciones “prácticas” entre algunas normativas? ¿Cómo se resuelven?
- DISEÑO-MARCO OPERATIVO: ¿En qué medida la estructura de funcionamiento que se establece a nivel foral es coherente con los marcos de referencia? ¿Se aprecian áreas de mejora en relación con la misma?
- DISEÑO- RELEVANCIA Y PERTINENCIA: ¿Los servicios son adecuados para dar respuesta a las diversas situaciones de necesidad de las mujeres que sufren violencia reconociendo los efectos diferenciados de la violencia sobre los diversos grupos de mujeres?
- DISEÑO-COBERTURA Y ACCESIBILIDAD: ¿Qué cobertura y alcance de atención se logra con estos servicios en relación con las distintas violencias sexistas? ¿Qué cobertura y alcance en relación con menores de edad a cargo de mujeres víctimas? ¿Qué cobertura y alcance en relación con mujeres afectadas por contingencias múltiples en situación de especial vulnerabilidad o exclusión? ¿Los procesos de acceso son adecuados a las características y necesidades de las mujeres?
- ESTRUCTURA-EFICIENCIA DE LOS RECURSOS: ¿Los recursos humanos de estos servicios son suficientes y tienen la capacitación adecuada para alcanzar los objetivos pretendidos por el servicio en el tiempo previsto? ¿La gestión de los

- recursos económicos y materiales es eficiente? ¿Los procedimientos de actuación en los servicios son eficientes?
- ESTRUCTURA-EVALUACIÓN Y MEJORA CONTINUA: ¿Existe una cultura de mejora continua documentada, es decir, se dispone de un sistema de planificación, seguimiento continuo y evaluación del funcionamiento del servicio? ¿Existe una cultura de gestión por resultados? ¿Existe una orientación a la calidad y rendición de cuentas?
 - PROCESOS-ENFOQUE EN LA INTERVENCIÓN: ¿Los servicios tienen incorporada la perspectiva de empoderamiento en los procesos de intervención y de relación de la ayuda? ¿Las intervenciones que se realizan tienen incorporada la perspectiva de intersectorialidad (edad, origen cultural, situación administrativa, diversidad funcional, etc.)? ¿Las intervenciones que se realizan tienen en cuenta la perspectiva feminista y el principio de dignidad y evitan la revictimización? ¿Las intervenciones que se realizan tienen en cuenta una personalización de la atención y siguen una metodología de planificación centrada en la persona y sistema de apoyos?
 - PROCESOS-COORDINACIÓN: ¿Existen y son eficaces los procedimientos de intercambio de información, derivación y trabajo conjunto con otros agentes internos y externos implicados en la atención de las víctimas de violencia machista? ¿Qué incidencia tiene la coordinación entre agentes en la calidad e integralidad de la atención?
 - RESULTADOS-EFICACIA E IMPACTO: ¿Se han alcanzado los objetivos y resultados pretendidos en cada servicio? ¿Las personas usuarias de los servicios están satisfechas con la atención recibida? ¿Las y los profesionales están satisfechos con la atención prestada? ¿Cuáles son los cambios (positivos y negativos, esperados y no esperados) actitudinales, en las condiciones de vida, etc. que han experimentado las personas usuarias al término del paso por los servicios?

El análisis incluye también, una lectura de carácter general relativa al conjunto del sistema de atención en el marco de las competencias forales. Una lectura que busca trascender la visión parcelada de cada uno de los servicios para reflexionar sobre la adecuación del conjunto.

- FASE 3: ¿Cómo podemos mejorar lo que hacemos? ¿Qué cambios podemos acometer para ajustar nuestra respuesta e intervención al modelo deseado? ¿En qué medida es coherente lo que hacemos con el modelo deseado? ¿Qué sería necesario modificar para que la intervención fuera coherente con el modelo deseado? ¿Qué de lo que hacen otros nos gustaría incorporar?

Para responder a los desafíos que apuntan las conclusiones de los diferentes apartados del análisis se han identificado propuestas, las cuales se agrupan en torno a diferentes ejes de actuación que en cierto modo resumen los principales focos de trabajo o desafíos que debieran abordarse para mejorar la atención prestada por la Diputación Foral de Gipuzkoa a las víctimas de violencia machista y garantizar la perspectiva de igualdad.

Así mismo, se ha llevado a cabo una priorización de las acciones a poner en marcha identificando propuestas estratégicas o claves en base a: su nivel de impacto en relación con la mejora de la atención a las víctimas de violencia machista; la significatividad de

las modificaciones y cambios que supone con respecto al sistema y organización actual; el hecho de que suponga un importante aumento de los recursos destinados.

A la hora de identificar propuestas de mejora ha sido especialmente importante adoptar una visión de conjunto del sistema en coherencia con la idea de avanzar hacia un escenario que posibilite ofrecer una respuesta más integral a las víctimas.

6. Resultados de la evaluación:

El proceso evaluativo ha dejado resultados y productos que van más allá del propio informe de evaluación, entre otros cabe destacar:

- Se ha fortalecido la relación y el trabajo conjunto entre el Órgano de Igualdad y el Servicio de Protección a la Mujer víctima de violencia machista y de Inclusión Social del Departamento de Políticas Sociales. La activa participación del personal de ambos departamentos en el Grupo Motor durante todo el desarrollo del proyecto ha posibilitado un mayor conocimiento mutuo, el intercambio de reflexiones, el acercamiento de posturas, etc.
- Entre las técnicas de recogida de información se han incluido espacios de encuentro y reflexión compartida entre profesionales que ha posibilitado el intercambio de experiencias y el aprendizaje colectivo promoviendo cambios a nivel micro que podrán facilitar posteriormente cambios a nivel meso y macro. Entre estos espacios destacan: el taller participado por personal experto en servicios residenciales de Gipuzkoa y otros territorios; el taller participado por personal de atención primaria y secundaria; el grupo de discusión realizado con mujeres usuarias de los servicios de atención; y el grupo participado por asociaciones de mujeres.
- Se ha diseñado una matriz de evaluación amplia, así como diferentes herramientas de recogida de información que podrán ser útiles para futuras evaluaciones de estos servicios, por cuanto se sustentan en una relación de indicadores con enfoque feminista identificados a partir de una reflexión sólida.
- El informe final incluye, en coherencia con los aspectos más destacables del diagnóstico, una batería amplia de propuestas de mejora con un nivel de detalle y concreción considerable, que podrán orientar la toma de decisiones para implementar cambios que contribuyan a una mayor calidad de los servicios. Estas propuestas se clasifican a partir de varios ejes o líneas de trabajo que podrán ser complementadas con otras acciones adicionales.
- Se ha elaborado un informe ejecutivo que facilitará la difusión y socialización de los resultados entre las personas participantes y otros agentes interesados, garantizando una lectura ágil del conjunto de conclusiones.
- Se ha elaborado un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación de los servicios de atención que permitirá al equipo de la Diputación Foral de Gipuzkoa disponer de un cuadro de mando para realizar un seguimiento adecuado de la evolución de la situación tras la evaluación, identificar avances y valorar posibles dificultades en relación con los objetivos establecidos.
- El proceso ha puesto en valor la importancia de medir el impacto (logros y cambios) de la intervención para poder mejorarla y ha visibilizado y socializado la idea de que

para poder evaluar es necesario contar con sistemas de recogida de información adecuados y planificados previamente.

7. Lecciones aprendidas y factores de éxito:

Esta experiencia ha permitido comprobar la importancia que para mejorar y optimizar las intervenciones que la administración pública realiza en el ámbito de la violencia contra las mujeres tiene estrechar lazos entre los diferentes agentes involucrados desde una óptica lo más amplia posible: servicios sociales de primaria, servicios sociales de secundaria, ámbitos de salud, policía, justicia, igualdad, etc., incluida la sociedad civil organizada (asociaciones, movimientos sociales...).

Ha sido clave constituir un Grupo Motor que ha ido orientando y supervisando el proceso, así como tomando decisiones y cotejando con el equipo evaluador sus sugerencias y expectativas en relación con los procesos y productos.

Además, ha merecido la pena constituir un equipo evaluador formado por profesionales con experiencia complementaria en distintos ámbitos para asegurar un análisis de la situación de mayor profundidad y riqueza y un mayor nivel de viabilidad de las propuestas de mejora.

También se ha puesto encima de la mesa la importancia de que la administración pública no solo disponga de unos servicios de atención con estrategias de intervención adecuadas y orientadas a la búsqueda de impacto, sino también, que incorpore como condición *sine qua non* la evaluación de dichas estrategias para medir el impacto que busca alcanzar. Así mismo, incorporar la perspectiva de la evaluación implica desplegar sistemas de recogida y seguimiento de información adecuados que permitan realizar las mediciones que se desean, muy especialmente en lo que se refiere a la evaluación de resultados e impacto.

La parte más compleja de la evaluación realizada guarda relación precisamente con la medición de resultados e impacto en las mujeres víctimas de violencia machista, ya que los servicios objeto de evaluación carecían de un sistema de recogida de datos suficientemente estructurado y unificado como para poder medir adecuadamente el cumplimiento de los objetivos, lo que ha limitado considerablemente la profundidad del análisis en relación con esta cuestión.

Esta práctica pone de manifiesto la importancia de realizar evaluaciones en el marco de las políticas públicas y concretamente, de los servicios de atención. Esta práctica puede ser especialmente replicable por otras administraciones públicas que prestan servicios de atención a mujeres víctimas de violencia machista. En este sentido, puede considerarse referente la matriz de evaluación diseñada para este proceso que combina diferentes enfoques y engloba varios criterios de evaluación.

Entre las sugerencias de mejora para aquellas entidades que se planteen replicar esta práctica cabe destacar:

- La planificación debe ser minuciosa, ya que son muchas las personas a las que se involucra durante el proceso y la coordinación de acciones juega un papel fundamental.

- Poder realizar la evaluación en un plazo de seis meses ha exigido un sobreesfuerzo importante al conjunto de personas implicadas. A la hora de planificar procesos de estas características, con un enfoque claramente participativo, conviene ser más flexible en relación con los tiempos de ejecución y en este caso concreto se considera que lo deseable hubiera sido contar con un plazo de aproximadamente un año.



Mujeres en situación de sin hogar en la ciudad de Barcelona

María Virginia Matulič Domandžič, Adela Boixadós y Jordi Caïs⁸⁶

RESUMEN

Una de las características principales del sinhogarismo femenino es su invisibilidad respecto a los varones. Existen experiencias de sinhogarismo femenino más allá de vivir en la calle que se vinculan a las situaciones de pobreza extrema. Las principales limitaciones a las que se enfrentan las mujeres en situación de sin hogar se vinculan al mercado de trabajo, el rol cultural asignado, así como una mayor vulnerabilidad ante situaciones de violencia (Damonti, 2014; Morata et al., 2012). Estas limitaciones se relacionan con las desigualdades por cuestión de género que se estructuran a lo largo de sus itinerarios vitales.

La investigación pretende visibilizar la situación de exclusión residencial oculta que presentan estas mujeres para profundizar en las causas y en las formas de acompañamiento social realizadas.

Palabras clave: exclusión residencial de las mujeres sin hogar, investigación social, factores desencadenantes y protectores, desigualdad de género, trabajo social.

1. Introducción

La visión androcéntrica que caracteriza el estudio del sinhogarismo invisibiliza la situación de las mujeres. Estamos ante un fenómeno masculinizado donde las mujeres tienen una escasa presencia en el espacio público. Según la tipología *European Typology of Homelessness* (ETHOS) en la primera categoría (vivir en un espacio público y pernoctar en un albergue), ellas representan el 12 % frente al 87,4 % de hombres (Sales y Guijarro, 2017).

Las mujeres utilizan estrategias relacionales diferenciales en relación a sus homólogos masculinos para evitar la vida a la intemperie como son compartir viviendas con familiares, amigos/as y el alojamiento temporal y de tránsito (Fernández-Rasines y Gámez-Ramos, 2013; Matulic et al., 2019; Sales y Guijarro, 2017). En estas situaciones de exclusión residencial que se configuran en el ámbito privado las mujeres se encuentran más representadas (Baptista, 2010; Fernández-Rasines y Gámez-Ramos, 2013; Sales y Guijarro, 2017).

Debido a la mayor desigualdad social que sufren las mujeres respecto a los hombres, son identificadas como un colectivo especialmente vulnerable a los cambios estructurales. Las principales barreras a las que se enfrentan las mujeres sin hogar se vinculan al mercado de trabajo (el acceso al trabajo y al sostenimiento económico), el rol cultural asignado (la mujer tiene una relación más estrecha con el ámbito familiar, el cuidado de los/las personas dependientes); así como una mayor vulnerabilidad ante situaciones de violencia (Damonti, 2014; Escudero, 2003; Morata et al., 2010). El impacto de las situaciones vinculadas a las desigualdades y la violencia a lo largo de la vida inciden de forma directa en la salud de las mujeres y las hacen más vulnerables a las enfermedades físicas y emocionales (Portero y Utrilla, 2002).

⁸⁶ María Virginia Matulič Domandžič, Adela Boixadós y Jordi Caïs. Universidad de Barcelona

Destacar que la dimensión institucional se presenta como el principal factor protector en los itinerarios de la exclusión residencial de las mujeres sin hogar, generando espacios de confianza y seguridad y construyendo procesos de recuperación social compartidos (Matulič et.al, 2019).

Disponemos de una producción limitada de investigaciones que incorporen la perspectiva de género en los estudios del sinhogarismo. A nivel internacional, destacan los estudios realizados en Irlanda por Mayock y Sheridan (2012) y en Estados Unidos e Inglaterra, por Passaro (2014). En nuestro país, contamos con una menor producción científica que en los últimos años ha ido aumentando desde varios espacios, tanto académicos como profesionales (Escudero, 2003; Fernández-Rasines y Gámez-Ramos, 2013; Sales y Guijarro, 2017).

En esta comunicación presentamos los resultados de la investigación realizada desde la universidad de Barcelona con las entidades sociales participantes (Matulič et al., 2019). A través de los relatos de las mujeres sin hogar pretendemos visibilizar las causas que condicionan y determinan sus itinerarios, permitiendo de esta forma, articular estrategias de prevención adecuadas y diseñar políticas sociales más igualitarias e inclusivas.

2. Metodología

El objetivo de esta investigación es conocer los distintos aspectos del sinhogarismo femenino en la ciudad de Barcelona. Se pretende abarcar desde los factores desencadenantes y los elementos fundamentales de los itinerarios de vida a los factores y actuaciones profesionales que pueden facilitar un proceso de inclusión. Para dar respuesta a los objetivos planteados en la investigación se ha optado por una perspectiva cualitativa.

El método de muestreo utilizado es de tipo no probabilístico, puesto que la muestra corresponde a una parte de la población más accesible, seleccionada intencionalmente a través de los y las profesionales que han participado en este estudio. La técnica de recogida de información ha sido la entrevista en profundidad de carácter biográfico. Hemos trabajado con fuentes primarias ya que se ha obtenido la información a partir de las entrevistas realizadas a las mujeres participantes.

La investigación es exploratoria y descriptiva puesto que pretende producir conocimiento que facilite la descripción y la comprensión del fenómeno estudiado. La población objeto de estudio está formada por 35 mujeres en situación de exclusión residencial y 20 profesionales que acompañan los procesos de inclusión de las mujeres vinculadas a seis entidades (Arrels Fundació, Assís Centre d'Acollida, Càritas Diocesana Barcelona, Filles de la Caritat, Lola No Estás Sola, ProHabitatge).

La investigación ha constado de dos fases con dos momentos de recogida de información, el primero entre noviembre de 2016 y abril de 2017, el segundo en noviembre de 2017. En el trabajo de campo participaron 37 estudiantes del Grado de Trabajo social de los cursos 2016-2017 y 2017-2018.

La información ha sido recogida a través de entrevistas en profundidad de carácter biográfico que permiten enfatizar en la experiencia acumulada de estas mujeres, de gran utilidad para abordar un fenómeno tan complejo y oculto como éste.

El análisis de los resultados se ha realizado a partir de seis categorías: exclusión residencial, factores estructurales, redes de apoyo social, violencia, salud, ámbito institucional. La presentación de los resultados en base a estas categorías sigue la propuesta de análisis a partir del ciclo vital (infancia, adolescencia, juventud y vida adulta) que actúa como hilo conductor de los relatos de las mujeres participantes

Con el fin de garantizar la confidencialidad y el anonimato a todas las personas participantes, nos hemos regido por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, ley vigente en el momento de realización del trabajo de campo. En esta línea, las mujeres participantes después de ser previamente informadas de los objetivos del estudio, firmaron un documento de consentimiento informado en el que daban su autorización para participar en la investigación y para la grabación de la entrevista. Todas las entrevistas fueron grabadas y transcritas literalmente y, la confidencialidad de la información obtenida ha sido garantizada durante todo el proceso de la investigación.

3. Los resultados

3.1. Categorías de exclusión residencial de las mujeres en situación de sin hogar

Las estrategias relacionales utilizadas por las mujeres sin hogar, ocasiona que su presencia sea escasa en el espacio público, un 12,2% de mujeres frente a un 87,4% de los hombres (Guijarro et al., 2017). Las mujeres se encuentran mayormente representadas en las categorías de vivienda insegura (conjunto de situaciones vinculadas a la inestabilidad residencial) y vivienda inadecuada (relacionada a la precariedad habitacional) en donde ellas despliegan sus redes de apoyo a través de familiares y amigos. También aumenta la presencia femenina en los recursos residenciales colectivos de media y larga estancia y pisos de inclusión sociales, siendo sus porcentajes de 20% y 23% respectivamente (Sales et al., 2015).

En nuestra investigación se constata que un número considerable de las mujeres participantes (14) habían **pernoctado en algún momento de su vida en el espacio público**.

“Me enamoré... pasaron los meses y le dije: “Bueno, yo quiero ir a vivir contigo”, y él dijo que me iba a enseñar su casa, y resulta que estaba durmiendo en un cajero. Me enamoré de un callejero. Resulta que estaba en la calle, en un portal así con un colchón y dos mantas y lo que me pasó, “pos” mira... estuve en la calle y también cuatro meses” (D011).

Una gran parte de estas mujeres (13) viven por primera vez la experiencia en la calle durante su juventud y adultez y una de ellas durante la adolescencia. Las situaciones tempranas de sinhogarismo coinciden con otros estudios en donde se describen transiciones graduales del domicilio familiar a la falta de vivienda, en las cuales las jóvenes se escapaban de casa y residían con amigos/as o conocidos/as durante períodos variables (Mayock y Sheridan, 2012:4).

La estrategia residencial más utilizada por las mujeres participantes en esta investigación (22) es la **acogida con familiares y amigos**.

“Yo me puse a vivir aquí con los niños, a llevarlos al colegio y todo eso. Así que estuvimos en casa de un señor conocido, cuando este señor se aburrió, nos fuimos y entonces otra señora me dio posada a mí con la niña pequeña” (D004).

“Estuve tres meses con mi hija, luego estuve con mi hijo mayor viviendo también y con mi hijo pequeño” (D007).

Estos relatos coinciden con los datos aportados por otros estudios (Fernández-Rasines y Gámez-Ramos, 2013; Mayock y Sheridan, 2012; Sales y Guijarro, 2017) en donde esta estrategia relacional permite a las mujeres protegerse de la situación de calle. Un número considerable de estas mujeres (14) han vivido diversos procesos migratorios que intensifican sus riesgos. Destacando entre las más frágiles las mujeres procedentes de países en vías de desarrollo que deben afrontar desafíos mayores de tipo económico, legal y relacional (Weber, 2008).

Otras estrategias utilizadas por las mujeres participantes en esta investigación son la **ocupación de viviendas vacías** o las **habitaciones de subalquiler**. Ambas implican la continuidad de situaciones precarias difíciles de detectar y que tienen efectos en su bienestar y en sus proyectos de vida digno (Baptista, 2010, Mayock y Sheridan, 2012; citados por Sales y Guijarro, 2017:83).

Cuando las estrategias habitacionales sostenidas a través de redes informales se agotan es cuando las mujeres recurren a otras alternativas como los **alojamientos temporales y de tránsito** (hostales o pensiones) que sirven de protección en su itinerancia y en la mayoría de los casos, de puente hacia los **servicios de acogida o temporales** de la red de atención a personas sin hogar. Un total de 9 mujeres participantes en esta investigación habían tenido vinculaciones previas con servicios sanitarios, de justicia o de protección de menores a lo largo de sus itinerarios de exclusión residencial. Esta situación nos informa de las estrategias resilientes aplicadas por las mujeres, como la capacidad de solicitar ayuda y de vincularse a las redes de protección formalizadas cuando no pueden seguir contando con las redes familiares y de amistad de las que disponen (Guijarro et al., 2017; Mayock y Sheridan, 2012).

3.2. Factores estructurales del sinhogarismo femenino: pobreza, educación y trabajo

La pobreza es uno de los factores estructurales que minan la capacidad de las mujeres para establecer y mantener hogares independientes, contribuyendo así directamente a una mayor vulnerabilidad de las personas sin hogar (Pleace et al., 2008). Esto se observa perfectamente en nuestro estudio, en el que una cantidad importante de las mujeres entrevistadas sufrieron pobreza durante los años de infancia.

“Buenos recuerdos de infancia no tengo, los tengo malos, todos, todos. Tengo recuerdos de estar muy sola [...] Mi madre no estaba, hubo mucha tristeza y mucha soledad [...] Éramos cinco hermanos, yo seis y ... mi padre y mi madre. Vivíamos en las 'casas baratas' que las llamaban. Tenían dos habitaciones y éramos ocho personas viviendo en esa casa [...] Mi padre bebía mucho y mi madre tenía que trabajar y yo me imagino que al tener tantas criaturas no podía estar con nosotros por lo que fuera, y no la veíamos” (D018).

En algunos casos estas mujeres también explican situaciones de violencia en el hogar familiar, en otros casos de enfermedad mental de los progenitores, de alcoholismo e incluso de situaciones de abandono. Pero, al analizar las entrevistas, se observa que estas situaciones son consecuencia (y a veces causa) de la pobreza estructural de la familia.

"Yo recuerdo que cuando tenía cuatro añitos iba a Llars Mundet y estaba allí con más niños y estábamos con monjas y nos lo pasábamos muy bien porque jugábamos ... Sólo tengo recuerdos de Mundet, no de vivir con mis padres [...] Éramos muchos hermanos, 8 o 9 (duda) ... sí, 8 hermanos y mis padres económicamente no nos podían mantener. Mi padre ha trabajado de albañil siempre, trabajaba haciendo trabajillos de lo que le salía, de la obra ... y mi madre no ha trabajado de nada, también estaba mal de los nervios ... de la cabeza ... mi madre ... Además, ellos discutían ... querían mucho pero también se peleaban mucho" (D001).

El abandono prematuro del hogar familiar es un elemento recurrente en la mayoría de mujeres que han sufrido sinhogarismo en algún momento de su vida. Este interés temprano por abandonar el hogar familiar se produce bien por deseo de independencia o bien por necesidad de dejar atrás una infancia desgraciada por precariedad o por violencia de género. Todo esto se observa en el siguiente testimonio:

"Vivía con mi familia, con mis padres. Con un padre alcohólico y maltratador, que nos dio muy mala vida a mi madre y mí. [...] Mi madre me defendía a mí. Mi madre ha recibido muchos palos. [...] Por eso yo me iba a casa de mi amiga C, que por ella me puse mi nombre. [...] A los 19 años ya trabajaba en la prostitución, me tuve que poner por necesidad" (D008).

Las dificultades que tienen estas mujeres para encontrar un trabajo en la economía formal se vinculan normalmente a que la gran mayoría de ellas tienen niveles muy bajos de escolarización, lo que constituye una barrera de entrada al mercado laboral formal. En las entrevistas se puede comprobar que el nivel educativo de estas mujeres es extremadamente bajo, normalmente lastrado por el bajo nivel educativo de sus padres, también bajo, el poco interés por la escuela y las consecuencias de una infancia precaria.

"Recuerdo ir a la escuela, pero muy poco, muy poquito. Al principio no estaba a gusto en la escuela, no sé, yo era muy mala, no sé, no me gustaba. Después, a los nueve años fui en un internado, que estaban las monjas ... Estuve un año. Todo el día en la calle y en mi aire. Me escapaba del colegio ... Al cabo de un año mi padre me saca (del internado), mi madre no quería, pero mi padre dijo que sí, que las niñas lloran y no quieren irse hay y nos sacaron. Desde los nueve, cuando salí del internado, ya no fui a ningún colegio más" (D007).

El haber dejado los estudios precipitadamente y haberse ido temprano de casa de los padres hace que los primeros contactos de las mujeres entrevistadas con el mercado laboral sean casi siempre en trabajos precarios e informales y, la mayoría de veces, vinculados a la economía sumergida y ello lastra la posibilidad de que estas mujeres logren acceder al mercado laboral regularizado y obtener un trabajo seguro.

"Yo empecé a tener novio con trece años. A los quince me escapé y me fui a vivir con él [...] He trabajado de vendedora ambulante en Glòries, ahí empecé yo a trabajar con quince años [...] Después trabajé en una empresa que estaba en Santa Eulalia, donde me hicieron un contrato, y después yo ya me fui a hacer casas particulares "(D016).

Se puede concluir que siguen existiendo una serie de factores que hacen que las mujeres sean más vulnerables a la posibilidad de no poder acceder al mercado de trabajo estable.

Los más frecuentes serían: el bajo nivel de estudios, las dificultades para obtener y mantener una actividad laboral estable que genere condiciones de protección social, y el vínculo que tienen las mujeres con las tareas de cuidado. Todo esto implica que la independencia económica sigue siendo más complicada para las mujeres que para los hombres.

3.3. Las redes de apoyo social

Los procesos de desvinculación social que presentan las mujeres sin hogar están entroncados con factores de variada etiología donde las situaciones relacionales y familiares de diversa complejidad tienen un determinado protagonismo (Escudero, 2003; Mayock y Sheridan, 2012).

De las 35 mujeres participantes en esta investigación, 27 disponen de diversas redes de apoyo formada por familiares y/o amistades. El tipo de soporte facilitado es en su mayoría de carácter emocional y afectivo (23) y en menor medida (4) de tipo material-económico. El resto de las mujeres (8) afirma no tener relación con las familias de origen debido a dificultades relacionales presentadas a lo largo de la vida.

Como factores desencadenantes más frecuentes del sinhogarismo femenino vinculados a las redes de apoyo destacan: la fragilidad o ausencia de redes de apoyo social, la pérdida o ruptura de relaciones familiares próximas, las separaciones vinculadas a sus parejas sentimentales y a los hijos/as.

".. yo he visto a mis tíos una vez en mi vida, mi madre no los veía mucho tampoco... Maternos ¡eh! Los paternos no los he visto en mi vida (...) No, yo solo lo vi una vez en mi vida y ya no sé qué más pasó con él" (D020).

"En mi infancia sufrí mucha violencia, en mi adolescencia igual... En mi infancia mi tío, en la adolescencia mi padrastro y mi mamá, y en la actualidad con mi pareja tengo problemas" (D027).

En estos relatos podemos identificar la debilidad de las redes sociales de apoyo (D027), así como la ausencia de ellas (D020). Estas situaciones implican para las mujeres tener que afrontar mayores dificultades y en muchos casos carecer de motivación para la recuperación personal (Subirats, 2004).

La pérdida o ruptura de las relaciones más próximas como las parejas sentimentales suponen para las mujeres un suceso impactante cuando estas implican un sostenimiento afectivo para ellas. Diversos estudios (Cruz Terán et al., 2006; Matulič, 2010; Muñoz et al., 2004) evidencian que las personas sin hogar están expuestas a un número mayor de sucesos vitales estresantes (SVE), entre los que se encuentran las pérdidas y rupturas con las redes sociales más próximas. Entre las pérdidas más impactantes para ellas destacan separación o ruptura con los hijos/as.

"A mí me la quitaron... bueno, me la quitaron y también se la quisieron quitar a mi prima... que eso tampoco se hace... Yo no sé cómo trabajan aquí los asistentes sociales, porque si yo, la verdad, hablando claro y en plata yo a mi hija no le había tocado ni un dedo, nunca la había maltratado ni nada... Y ellos no podían decir "¿buscamos otro sitio y te estas con tu hija?" ¿Eh? Yo creo que eso hubiera sido mejor..." (D017).

La mayoría de las mujeres participantes en esta investigación (28) tienen descendencia.

Ellas nos relatan cómo ejercer el cuidado de los hijos e hijas en situaciones tan adversas ha incrementado las posibilidades de perder la custodia o la tutela. Cuando esta se produce supone para ellas un suceso traumático impactante que puede actuar como un acelerado factor desencadenante del sinhogarismo (Zugazaga, 2004; Escudero, 2003).

Finalmente, entre los elementos protectores vinculados a las redes de apoyo destacan: la articulación de soportes con familiares, la creación de redes de solidaridad con otras mujeres y la recuperación de vínculos afectivos en sus procesos de recuperación.

“Mi hermana siempre nos ha dicho que nos apartáramos de la droga, si yo o mi hermano no teníamos casa, ella nos recogía en su casa, es un punto muy fuerte siempre en la familia. Ahora, por ejemplo, le digo que las analíticas salen negativas, está contenta” (D008).

“En el edificio ocupado éramos muchas mujeres, muchas negras y estábamos tratando de organizarnos y empoderarnos, aun así, seguí todo el proceso del desalojo, no quería verme en la calle con mi hijo...” (D030).

Disponer de redes sociales es un elemento protector destacable en los procesos de recuperación de las personas que transitan por una situación de sin hogar. Subirats (2010) nos indica que la inclusión social tiene mucho que ver con la creación de vínculos y la reconstrucción de identidades sociales de las personas que las sufren. En este sentido, algunos autores proponen que las intervenciones sociales deben orientarse no solo a la mejora de las condiciones materiales y económicas, sino también a la recuperación de la dignidad individual y social de las personas atendidas que inciden en la consecución de sus derechos y de su recuperación emocional y afectiva (Matulič, 2015; Muñoz y Panadero, 2004).

3.4. La violencia a lo largo de los itinerarios vitales de las mujeres participantes

Los itinerarios del sinhogarismo femenino tienen características específicas, existe un factor de género que caracteriza el camino hacia la exclusión (Cabrera 2000; Bapista 2010; Escudero 2003; Edgar y Doherty 2001; Shinn 2007). La violencia aparece como un elemento determinante en las trayectorias vitales de las mujeres en situación de sin hogar (Baptista, 2010; Dwyer, et al., 2011; Radford et al., 2011; Weber, 2008). Son diversas las investigaciones que enfatizan el papel de la violencia como desencadenante directo de la situación de sinhogarismo femenino (Mayock y Sheridan 2012; Reeve et al., 2006; Moss y Singh ,2015). El trabajo de Savage (2016) ha mostrado que las mujeres en situación de sin hogar han experimentado niveles más altos de violencia y abuso que los hombres tanto en la infancia como en la vida adulta.

Nuestro estudio ha incluido a 35 mujeres, de las cuales 25 (71,42 %) refieren haber sido víctimas de violencia, de las que 24 (68,57%) han sufrido claramente violencia machista. Han sufrido violencia en la infancia y la adolescencia 15 mujeres (42,85%), de estas, 3 participantes (8,57%) sólo han sufrido violencia durante este período y las otras 12 (34,29%) han sufrido violencia a lo largo de toda su vida. Por otro lado, 9 mujeres (25,71%) han empezado a sufrir violencia a partir de la juventud y/o la vida adulta. La violencia en el ámbito familiar y en el ámbito de la pareja son las que se han descrito con más frecuencia. La presencia pertinaz de la violencia en la vida de las mujeres en

situación de exclusión residencial en nuestro estudio, es concordante con la que se describe en los estudios mencionados en el apartado anterior.

Nuestras participantes han comenzado a ser víctimas de violencia en las primeras etapas del ciclo vital. Las situaciones vividas por estas mujeres en el seno de sus familias implican una negación de casi todas las necesidades consideradas imprescindibles para un adecuado desarrollo psicosocial.

“Mi infancia fue horrible. Cuando se enfadaba rompía cristales, no controlaba. Mi padre bebía mucho, era horrible. Me daban millones y no volvería a mi infancia. Lo pase muy mal, éramos seis. Y yo ahora lo he entendido, pero cuando era pequeña, eso no se hace. Hace poco tiempo que yo he perdonado a mi madre. Creo que la he perdonado” (D007).

Según algunos autores (Anderson y Christian, 2003; Sarasa y Sales, 2009) el primer momento de riesgo aparece en la adolescencia donde la herencia social y las dificultades en los mecanismos de protección durante la infancia pueden generar itinerarios vitales hacia la exclusión. Estas violencias han obligado a la mayoría de las víctimas a abandonar tempranamente el hogar.

“Me fui de casa a los 12 años porque mi padre me pegaba mucho y dije que al final no me pegaba más. Y mi hermano me pegaba mucho y dije que no me pegaba más” (D009).

Las investigaciones apuntan que la procedencia de familias con diversas dificultades asociadas y donde existe violencia en el ámbito familiar, podrían ser factores determinantes del sinhogarismo femenino (Cramer, 2002; Mayock y Sheridan, 2012; Mayock, et al., 2015). Estas situaciones derivan en un sinhogarismo oculto al quedarse a vivir durante largos períodos con amigas, amigos o parientes (Enders-Dragässer, 2010; Fernández-Rasines y Gámez-Ramos, 2013; Mayock y Sheridan, 2012; Sales et. al., 2015). La convivencia en pareja o el matrimonio en edades muy tempranas suele convertirse en un problema a pesar de que estas mujeres lo habían imaginado como una solución.

“En mi infancia quería irme de mi país y estar con mi mamá, pero cuando llegué aquí en mi adolescencia fue a peor, tuve un problema con mi padrastro... yo en mi cabeza solo pensaba voy a salir de aquí, para salir de aquí, de esta casa, me voy a hacer con un marido, voy a tener mis hijos y voy a ser feliz. Lo hice, pero no me salió bien. Pero conseguí salir de mi casa” (D002).

Entre las mujeres participantes en nuestro estudio, 21 (60%) refieren que es a partir de la mayoría de edad que han empezado a sufrir violencia machista, en 8 casos la violencia de inició prácticamente con la mayoría de edad, en 13 casos más tardíamente. En la mayoría de los casos (19 mujeres) se trata de violencia en el ámbito de la pareja. El tipo de violencia más frecuente ejercida contra la mujer es de tipo físico y psicológico.

Un grupo de 8 mujeres que han participado en el estudio han sufrido violencia machista a lo largo de toda su vida en todos los ámbitos y de todos los tipos. De este grupo, más de la mitad ha tenido problemas graves de salud mental y de consumo de tóxicos. Ambas cuestiones son factores que coinciden a menudo en el fenómeno del sinhogarismo (Mayock y Sheridan, 2012; Wolf, Anderson, et al., 2016 en Mayock y Bretherton, 2016). La persistencia en el tiempo de la situación de estrés que significa la violencia durante todo su itinerario vital dificulta que estas mujeres puedan establecer un camino inverso

hacia la recuperación. La gravedad de las consecuencias de estas situaciones iniciadas en la infancia y la adolescencia requieren un abordaje que facilite la detección y la intervención precoz, así como mecanismos que garanticen un correcto seguimiento a lo largo de la vida.

Los resultados obtenidos en nuestra investigación coinciden con la literatura (Mayock y Sheridan, 2012; Moss y Singh, 2015) y avalan la consideración de la violencia sobre las mujeres como un elemento diferencial en la génesis del fenómeno del sinhogarismo femenino. Por lo tanto, podemos afirmar que la violencia es tanto un factor que condiciona el inicio de la experiencia de la exclusión residencial, como un elemento persistente en la vida de muchas de estas mujeres.

3.5. Salud y consumo de sustancias tóxicas

Al tratarse de mujeres que se encuentran en situación de sin hogar, hace que sus condiciones de vida afecten negativamente la calidad de su salud. Nos referimos a: problemas de salud física y/o emocional al sufrir algún tipo de agresión física y/o psicológica; alimentación insuficiente, deficiente o en malas condiciones; problemas derivados de la falta de higiene personal; dificultad para hacer las curas pertinentes y el seguimiento bio-psico-social; enfermedades crónicas motivadas por el hecho de dormir y/o vivir a la intemperie o en condiciones deficientes de habitabilidad; y otros problemas de salud relacionados con el consumo de sustancias tóxicas.

Las mujeres participantes en la investigación manifiestan diversos problemas de salud física. Concretamente en el relato de una de ellas se puede observar cómo el hecho de vivir al límite, su espíritu rebelde y la no aceptación de los límites, le conduce a una situación invalidante, de la que posteriormente acaba recuperándose:

“Entonces mi adolescencia empezó bastante fuerte, para empezar a los 12 años me rompí por primera vez la columna, me quedé por primera vez en silla de ruedas: era una niña imparable, me ponían límites y yo no los respetaba (...) tuve un accidente, caí 200 metros, me rompí la columna y me quedé pues eso, en silla de ruedas” (D030).

Por otro lado, la salud mental también emerge en las mujeres sin hogar. Observamos que la tipología de trastornos es muy diversa. Los más habituales entre las mujeres participantes, son la ansiedad y la depresión. Además, con frecuencia sus narraciones señalan diversos desafíos y adversidades superpuestas que hacen tambalear su estado de salud mental.

“... trastorno de personalidad múltiple (...) Claro, cuando a mí me pasa algo me afecta más de lo normal y me deprimó (...) tuve una depresión gorda, me daban muchos ataques de ansiedad (...) Sí, cuando estaba en la calle tuve más nervios (...) lo notaba cuando no tenía tabaco y veía alguna pelea entre dos personas y cosas así” (D020).

De la misma forma, a veces en la vida de estas mujeres está presente el consumo de algún tipo de sustancia tóxica. Sin embargo, son pocas las veces que este es el único problema implicado en la pérdida de una vivienda estable. Entre las sustancias de consumo encontramos el alcohol, pero también la cocaína, el cannabis y las

benzodiazepinas. Sin lugar a dudas, los problemas psiquiátricos y el consumo de sustancias tóxicas, afectan a la estabilidad psicológica y emocional de las participantes.

3.6. Atención a las mujeres en situación de sin hogar en la ciudad de Barcelona

Barcelona dispone de diversas entidades públicas y privadas que atienden las situaciones más extremas de exclusión residencial, siguiendo la tipología ETHOS, las personas sin techo y sin vivienda (Federación de Entidades de Apoyo a las Personas sin Hogar, 2013). El Ayuntamiento de la ciudad cuenta con un Departamento de atención a Personas Vulnerables que coordina y lidera la Red de atención a las personas sin hogar (XAPSSL). Esta red la forman 38 entidades y organizaciones que están impulsadas por el Ayuntamiento de Barcelona en el marco del Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva.

En la actualidad conviven dos modelos de intervención, el modelo de escala, planteado desde una lógica de acceso y configurados en clave de proceso y, el modelo *Housing First*, centrado en el derecho a la vivienda como base fundamental de la atención a la exclusión residencial (Matulič, et al., 2016).

En esta investigación han participado seis entidades sociales que atienden procesos de inclusión social de personas sin hogar: Arrels Fundació, Assís Centre d'Accollida, Asociación Lola no estás sola, Cáritas Diocesana de Barcelona, Llar de Pau y Prohabitatge. Algunas de estas entidades tienen una larga trayectoria (más 30 años) acompañando a personas en situación de sin hogar en la ciudad de Barcelona.

La mayoría de las mujeres participantes en esta investigación han tenido una prolongada vinculación con diversos organismos e instituciones de atención a personas vulnerables (servicios sociales, servicios de salud, servicios de protección de menores, de justicia, entre otros) a lo largo de sus trayectorias vitales. Estas prolongadas trayectorias institucionales nos informan de las desigualdades sociales que deben afrontar las mujeres y de los mecanismos de protección utilizados por ellas (Mayock y Sheridan, 2012).

En los relatos de las mujeres se pueden identificar varios factores protectores y limitadores de diversa intensidad vinculados a la atención social. Entre los factores protectores destacan: la importancia de la acogida y la vinculación, la adaptación a los diversos procesos que presentan las mujeres y el acompañamiento intensivo y prolongado que realizan los profesionales. Y entre los factores limitadores destacan: las dificultades de adecuación de los recursos a las necesidades y procesos que presentan las mujeres y la controversia entre la ayuda y el control.

“Dos años que se abrió el piso y estoy aquí desde el principio... Voy al comedor social... Lo más importante de estar aquí es la tranquilidad y el acompañamiento que realizan los profesionales... Yo sufría de no poder pagar el alquiler” (D024).

“La relación con esta entidad me está ayudando a comprender mis sentimientos y a buscar alternativas a mi situación. Me están orientando a una fundación que ayuda a las mujeres como yo y podría vivir allí el tiempo que necesite” (D022).

A través de la relación de proximidad establecida con las personas en situación de exclusión social se despliega la metodología de intervención basada en el acompañamiento social (Matulič, 2015, Raya y Caparrós, 2014). Ofrecer espacios de seguridad y acompañar procesos centrados en la comprensión y el respeto deviene un

elemento fundamental en la relación construida con las personas acompañadas (Asociación Realidades, 2005; Federación Sartu, 2011; García Roca, 2006).

Las mujeres participantes también destacan factores limitadores de diversa intensidad en la atención recibida como: la no adecuación de los recursos y la controversia entre la ayuda y el control. En el siguiente relato podemos observar como ciertos ciertos servicios no contemplan la perspectiva de género en su atención

“Es de locos. Pero hay como la mujer, por ejemplo, los meses que tenemos eso también es muy complicado para nosotras. Yo todavía voy a hacer 45 años, y yo todavía estoy con la menstruación llevo felizmente diez días con la mierda esta. Y en la calle imposible...” (D033).

Tal como nos indica Pleace (2016) las mujeres evitan los albergues y otros recursos residenciales porque estos alojan mayoritariamente a hombres. Ciertos espacios no están adaptados a las necesidades de las mujeres y pueden resultar espacios inseguros y violentos para ellas.

4. Conclusiones

Este estudio muestra que las formas de exclusión que son característicamente de las mujeres normalmente permanecen ocultas o en el ámbito privado, y se dispone de escasa información cualitativa o cuantitativa. Esto es debido a que las mujeres desarrollan estrategias protectoras que les permiten retrasar una situación de calle. Disponen de más recursos y estrategias para abordar las dificultades y tienen una mayor capacidad para solicitar ayuda ante situaciones de conflicto. Por eso es importante entender que existen experiencias de sinhogarismo femenino que se esconden más allá de vivir en la calle, vinculadas a las situaciones de pobreza extrema, a la vivienda informal y la infravivienda, así como la entrada y salida periódica de alojamientos sociales.

La desigualdad juega en contra de las mujeres y es por eso que las mujeres se ven más afectadas que los hombres por factores estructurales. La discriminación de género hace que las mujeres sean un colectivo especialmente vulnerable a los cambios socioeconómicos, y por eso tienen más posibilidades de convertirse en personas sin hogar que los hombres debido a cambios estructurales rápidos en el entorno. Las mujeres están en posición de desventaja respecto a los hombres debido a que tienen dificultades para adaptarse a los cambios acelerados de la sociedad que afectan al mercado laboral, la conciliación familiar, o los cambios en los modelos de protección del estado del bienestar.

El factor desencadenante más repetido y que debe ser leído en clave de género es la violencia. Las situaciones de violencia siempre están presentes en la vida de estas mujeres. Es un factor desencadenante de la exclusión residencial que aparece en la mayoría de casos, ya sea vinculándolas a entornos de violencia intrafamiliar en las primeras etapas del ciclo vital o la violencia de género en las etapas posteriores. Tener en cuenta la omnipresencia de la violencia en el caso del sinhogarismo femenino, junto al resto de variables diferenciales por género que hemos comentado, es importante para poder desarrollar respuestas y actuaciones que funcionen de manera adecuada para cubrir las necesidades específicas de estas mujeres. De hecho, la presencia de violencia hace que las mujeres soliciten con más rapidez su ingreso en recursos de alojamiento social. Todo esto tiene un impacto muy importante en el enfoque

metodológico con el que se deben enfocar los estudios del sinhogarismo femenino. Y sobre todo en el tipo de métodos que permiten estudiar las particularidades de este fenómeno.

Las mujeres identifican diversos factores protectores y limitadores en relación a la atención recibida por las entidades y profesionales que les acompañan. Sus relatos inciden en la importancia del acompañamiento social, destacando como elementos claves de la relación establecida con los profesionales: la confianza, la comprensión y el apoyo social. A través de estos elementos fundamentales de la relación de ayuda se establecen los vínculos necesarios que ofrecen seguridad a las mujeres, creándose así nuevos escenarios y oportunidades. Las mujeres consiguen iniciar procesos de integración y recuperación social cuando se sienten acompañadas y son protagonistas de sus procesos. Las mujeres participantes también destacan factores limitadores en relación a la adecuación de los recursos y a la controversia entre la ayuda y el control. Los resultados de esta investigación nos indican la importancia de incorporar la perspectiva de género a la comprensión del fenómeno del sinhogarismo y en el diseño de las políticas públicas, contribuyendo de esta forma a una sociedad más justa e igualitaria.

5. Referencias bibliográficas

- Anderson, I., Christian, J. (2003). "Causes of Homelessness in the UK: A Dynamic Analysis". *Journal of Community Applied Social Psychology*, 13, 105-118.
- Asociación Realidades y Fundación RAIS (2005). *Construyendo relaciones. Intervención psicosocial con personas sin hogar*. Madrid: Asociación Realidades y Fundación RAIS.
- Baptista, I. (2010). *Women and homelessness. Reflections on homelessness*. Centro de Estudos para a Intervenção social (CESIS). Lisboa, Portugal. *Homelessness Research in Europe*.
- Cabrera, P. J. (2000) *Mujeres sin hogar en España*. Informe Nacional para FEANTSA.
- Cramer, H. (2002). *Engendering homelessness: an ethnographic study of homeless practices in a post-industrial city*. PhD Thesis. Glasgow: University of Glasgow.
- Cruz Terán, Fernández Morales, M.J., González Boto, R., Molina Linde, M., Calero, E., Castilla, E. et al. (2006). *Vivir en la calle. Un estudio sobre las personas sin hogar en Granada*. Granada: Cáritas Diocesana de Granada.
- Damonti, P. (2014) *Una mirada de género a la exclusión social. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Serie: Documento de Trabajo. Madrid: Fundación FOESSA, Cáritas Española Editores.
- Dwyer, P., Bowpitt, G., Sundin, E. y Weinstein, M. (2011). *The Home study: The Support priorities of multiply excluded homeless people and their compatibility with support agency agendas*. Swindon: ESRC.
- Edgar, B. y Doherty, J. (eds.) (2001). *Women and Homelessness in Europe – Pathways, Services and Experiences*. Bristol: The Policy Press.
- Enders-Dragässer, U. (2010). "Women and homelessness in Germany". *Homeless in Europe*, 12-14. FEANTSA

- Escudero, M. J. (2003). *Mujeres sin hogar en Granada. Un estudio etnográfico*. Granada: Colección Feminae. Universidad de Granada.
- Federación de Entidades de Apoyo a las Personas sin Hogar FEPSH (2013). *Documento marco de la Federación de Entidades de apoyo a las personas sin hogar*. Madrid: FEPSH.
- Federación Sartu. (2011). *Estrategias profesionales para la inclusión social*. Bilbao: Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.
- Fernández -Rasines., i Gámez-Ramos. (2013). La invisibilidad de las mujeres sin hogar en España. *Revista de Psicología*.22 (2). Universidad de Chile, pp. 42-52.
- García Roca, J. (2006). Relatos, metáforas y dilemas. Para transformar las exclusiones en *V Informe EUHEM de Políticas Sociales. La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*, Fernando Vidal Fernández (ed). Madrid: FUHEM.
- Guijarro , L., Sales, A., Tello, J., De Inés, A. (2017). Diagnosi 2017.La situació del sensellarisme a Barcelona.Evolució i accés a l'habitatge. Barcelona:XAPSLL.
- Matulič M.V. (2010). "Nuevos perfiles de personas sin hogar en la ciudad de Barcelona: un reto pendiente de los servicios sociales de proximidad". *Documentos de Trabajo Social*, 48.
- Matulič M.V. (2015). *Procesos de inclusión social de las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona: Relatos de vida y acompañamiento social*. Tesis Doctoral presentada el 9 de marzo de 2015. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad de Barcelona: <http://www.tesisenred.net/handle/10803/393958>
- Matulič, M.V., Cabré, C., i García, A. (2016). L'atenció a les persones sense llar a la ciutat de Barcelona: una mirada històrica i de futur. *Revista Barcelona i Societat*, 20, pp. 59-77.
- Matulič, M.V., De-Vicente, I., Boixadós, A. y Caïs, J. (2019). Las mujeres sin hogar: realidades ocultas de la exclusión social. *Trabajo Social Global - Global Social Work*, 9(16), 49-68. doi: 10.30827/tsgsw.v9i16.8198.
- Matulič, M.V., Boixadós, A., De Vicente, I., Abella,P.,Caïs, J. (2019). Las mujeres en situación de sin hogar en la ciudad de Barcelona. Barcelona: Célebre editorial.
- Mayock, P., i Sheridan, S. (2012). Women's journey to homelessness: Key findings from a biographical study of homeless women in Ireland, Research Paper 1, February.
- Mayock, P., Sheridan, S. y Parker, S. (2015). The Dynamics of long-term homelessness among women in Ireland. Dublin Region Homeless Executive.
- Mayock, P. y Bretherton, J. (eds.) (2016). *Women's Homelessness in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Morata, B., Morante, M. Y Trujillo, M. (2010). I Seminario Interdisciplinar sobre género y sexualidad en el siglo XXI: política afectivo-sexual, migraciones femeninas y vulnerabilidad social. Universidad de Granada. *Trabajo Social Global 2010. Revista Hispania*, 1 (2), 242-262.

- Moos, K. y Singh, P. (2015). *Women rough sleepers in Europe: Homelessness and victims of domestic abuse*. Bristol: Policy Press.
- Muñoz, M., i Panadero, S. (2004). "Personas sin hogar y derechos humanos en las sociedades desarrolladas: Los límites de la exclusión" en *Psicología y derechos humanos*. De la Corte, L; Blanco, A y Sabucedo, J.M (ed.). Barcelona: Icaria, p. 247-273.
- Panadero, S., i Vázquez, J. J. (2012). *La investigación sobre personas sin Hogar y los Recursos de Atención al Colectivo en España: Evolución, Situación actual y Retos en Futuros en Psicología, Sociedad y Equidad: Aportes y Desafíos*, Claudia Zúñiga Rivas. Colección Praxis psicológica.
- Passaro., J. (2014). *The Unequal homeless: Men on the Streets, Women in Their Place*. New York: Routledge
- Pleace, N. (2016). *Exclusión by definition: The Under- representation of Women in European Homelessness Statistics*. In *Women's Homelessness in Europe* (pp.105-126). Palgrave Macmillan UK.
- Pleace, N.; Fitzpatrick, S.; Johnsen, S.; Quilgars, D.; i Sanderson, D. (2008). *Statutory Homelessness in England: The Experience of Families and 16-17 Year Olds*. Londres: Department for Communities and Local Government.
- Portero, M. y Utrilla, M^a J. (2002). "Personas sin hogar y salud". *Revista Documentación Social*, 17, 227-246.
- Radford, L., Corral, S., Bradley, C., Fisher, H., Hasset, C., Howat, N., Collishaw, S. (2011). *Child Abuse and Neglect in the UK Today*. London: NSPCC. (<https://www.nspcc.org.uk/globalassets/documents/research-reports/child-abuseneglect-uk-today-research-report.pdf>)
- Raya, E. y Caparrós, N. (2014). *Acompañamiento como metodología de Trabajo Social en tiempos de cólera*. *Cuadernos de Trabajo Social*, 27(1), 81-91.
- Reeve, K., Casey, R. y Goudie, R. (2006). *Homeless women: Still being failed yet striving to survive*. London: Crisis.
- Sales, A., Uribe, J., i Marco, I. (2015). *Diagnosis 2015. La situació del sensellarisme a Barcelona. Evolució i polítiques d'intervenció*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona: XAPSLL.
- Sales, A., i Guijarro, L. (2017). *Dones sense llar: la invisibilització de l'exclusió residencial femenina* en *Revista Barcelona Societat*, 21, pp. 81- 89. Obtingut a: <http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-castellano/06mujeres sin hogar. la invisibilizacion de la exclusion residencial femenina.pdf>
- Sarasa y Sales. (2009). *Itineraris i factors d'exclusió social*. Barcelona: Síndica de Greuges de Barcelona.
- Savage, M. (2016). "Gendering Women's Homelessness". *Irish Journal of Applied Social Studies*, 16 (2), 43-64.

- Shinn, M. (2007). "International Homelessness: Policy, Socio-Cultural, and Individual Perspectives". *Journal of Social Issues* 63(3), 657-77.
- Subirats, J. (2004). *Pobresa i exclusió social. Una anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Barcelona: Fundació "La Caixa".
- Subirats, J. (2010). "Les polítiques socials a Catalunya: Algunes reflexions en plena transformació social". *Revista de Treball Social (RTS)*, 9-19.
- Weber, K. (2008). Global Female Homelessness: A Multi-Faceted Problem. *Gender Issues*, 25 (3), 147-156. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s12147-008-9062-8>
- Zugazaga, C. (2004). Stressful life event experiences of homeless adults: A comparison of single men, single women, and women with children. *Journal of Community Psychology*, 32 (6), pp.643-654.



Una primera aproximación a la implementación del Marco Europeo de Igualdad en la universidad francesa

María Elisa Alonso⁸⁷ y Beatriz Onandia Ruiz⁸⁸

RESUMEN:

Se analiza desde una perspectiva descriptiva la implementación de políticas de igualdad en el sistema universitario francés. A partir de la observación del desarrollo de las Misiones de Igualdad, que constituyen las instituciones responsables de poner en práctica acciones con perspectiva de género, se estudia la naturaleza y cometido de las mismas. La ambigüedad del marco normativo que las regula y la falta de concreción en su definición, determinan el vaciamiento funcional de las misiones y de las medidas a implementar.

Palabras clave: Políticas de igualdad, Sistema universitario, Francia.

1. Introducción

El criterio utilizado para seleccionar los estudios de caso es el grado de implicación de la administración y el de las universidades. Se justifica este aspecto, porque en España (con un sistema administrativo muy descentralizado) hay una verdadera voluntad de implementar políticas de igualdad de género, mientras que en Francia (con un sistema muy centralizado) apenas existen medidas en este sentido, que en su mayor parte se limitan a ser proposiciones no obligatorias.

El sistema universitario francés y español presentan diferencias relevantes tanto en su constitución como en su funcionamiento. Más allá de esta cuestión, se hace patente una diferencia sustancial en la implementación de políticas y planes de igualdad en los centros de estudios superiores.

En esta comunicación se trata de mostrar estas diferencias sin entrar en el análisis de las causas ni en una evaluación de estas. En efecto, este proyecto comparativo iniciado hace poco menos de un año, está en la etapa de estudio de caso, centrándose en una primera aproximación en las medidas implementadas en Francia.

El objetivo de este artículo es presentar el proyecto y avanzar las cuestiones que serán determinantes en la investigación y que permitirán abrir nuevas vías de análisis sobre su impacto e incluso iniciar un proyecto comparativo entre las instancias universitarias europeas y sus políticas de igualdad.

Por todo lo evocado hasta el momento, vamos a centrar nuestro trabajo en la presentación de la investigación (definición y delimitación del proyecto, la metodología utilizada, la contextualización) y las primeras conclusiones extraídas de los datos analizados hasta el momento.

PANEL 3: Masculinidades y políticas públicas.

⁸⁷ María Elisa Alonso (Université de Lorraine)

⁸⁸ Beatriz Onandia Ruiz (Universidad del País Vasco- Euskal Herriko Unibertsitatea)

Hemos considerado pertinente explicar y describir el sistema francés, aportando datos y ejemplos de las medidas impulsadas por las instituciones gubernamentales y, aquellas implementadas por las universidades francesas. Para ello expondremos de forma comparada datos cuantitativos (mediante tablas y gráficos) de las medidas adoptadas oficialmente, definiendo una serie de indicadores que permiten explicar la dinámica del modelo adoptado:

- medidas de igualdad “en general” adoptadas y desagregadas por universidades francesas.
- medidas de igualdad “de género” adoptadas y desagregadas por universidades francesas.
- instancias administrativas u organismos creados para implementar el plan de igualdad.

2. Marco legal y normativo del sistema universitario francés

La ley de 2012 relativa a la igualdad en el ámbito de la función pública⁸⁹, constituye el marco normativo referencial de las políticas de igualdad en la universidad francesa. Esta ley supone el punto de inflexión a partir del cual el Ministerio de Educación Superior e Investigación francés⁹⁰ incluye en su agenda política la cuestión de género, impulsando un plan de acción denominado “*Égalité entre les femmes et les hommes. Plan d’action du ministère de l’Enseignement supérieur et de la Recherche*”⁹¹ (2012-2020). Este plan prevé la adopción de una serie de medidas a corto y largo plazo para incentivar la igualdad en los centros de enseñanza universitaria, articuladas en torno a resoluciones transversales⁷⁷, que a su vez se concretizan en cuarenta acciones que integran todos los actores e instituciones del ámbito universitario. Este proyecto ministerial se afianza en la esfera legislativa, con la aprobación en 2013 de la ley relativa a la enseñanza superior y la investigación, llamada ley Fioraso,⁹² y la ley de igualdad y ciudadanía en 2017⁹³. Ambos reglamentos se conciben con el propósito de incentivar la paridad en las instancias de toma de decisiones, favorecer la presencia de las mujeres en las carreras históricamente masculinas y la lucha contra el acoso sexual (Vouillot, 2007: 68). Con todo, entre todas las resoluciones adoptadas, la obligación de nombrar en las universidades un representante para la igualdad hombre-mujer (*Chargé de mission*

⁸⁹ Ley n° 2012-347 del 12 de marzo de 2012 relativa al acceso y a la mejora de condiciones de los agentes de la función pública y a la lucha contra la discriminación (*LOI n° 2012-347 relative à l’accès à l’emploi titulaire et à l’amélioration des conditions d’emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique*).

⁹⁰ Ministère de l’Enseignement Supérieur et de la Recherche.

⁹¹ “Igualdad entre mujeres y hombres. Plan de acción del Ministerio de Educación Superior e Investigación”

⁹² Fomentar la coordinación de las políticas de igualdad de género en las instituciones universitarias; implementar las disposiciones de igualdad establecidas en la ley relativa al acceso y a la mejora de las condiciones de la función pública; integrar la igualdad profesional en el desarrollo académico e investigador; promover la paridad en las instancias representativas; promover la diversidad en las formaciones universitarias y combatir los estereotipos; luchar contra la violencia sexual; apoyar y difundir las investigaciones sobre estudios de género; promover la acción en el espacio europeo.

⁹³ Ley n° 2017-86 de 27 de enero de 2017 (*Loi n° 2017-86 relative à l’égalité et à la citoyenneté*)

égalité hommes-femmes)⁹⁴ que se recoge en la ley *Fioraso* constituye la medida más importante para introducir la perspectiva de género en las instituciones de educación superior.

Sin embargo, más allá del ámbito gubernamental, los principales actores de la gobernanza universitaria ya habían acometido la concepción de organismos para la igualdad en los centros universitarios. Así en 2009 durante la Conferencia de Presidentes de Universidades (CPU)⁹⁵, se suscribió un compromiso para acabar con la desigualdad entre hombres y mujeres⁹⁶, que sirvió de referente para la futura ley *Fioraso*. En este acuerdo se aprobó precisamente la creación facultativa de misiones, especificando que debían ser coordinadas por responsables femeninas. Este contexto permitió constatar la falta de preparación del personal en cuestiones de sensibilización e inclusión de la perspectiva de género en la adopción de medidas de igualdad. Sin embargo, a pesar del carácter facultativo de la propuesta, la ambigüedad del proyecto, la falta de concreción en lo referente a las misiones y el escaso apoyo de la comunidad académica francesa, esta iniciativa permitió por primera vez formalizar un compromiso con la igualdad sexual por parte de los principales representantes del ámbito universitario e investigador (Pigeyre, Sabatier, 2011: 222). Además, estimuló la formación desde una perspectiva de género del personal que debía gestionar las misiones, con el fin de subsanar la falta de preparación que se percibió en los primeros años de esta iniciativa.

Esta primera experiencia marcó la evolución posterior de las misiones. El carácter impreciso de los textos que las regulaban implicó un planteamiento práctico definido por la falta de armonización y la diversidad que se ha mantenido hasta la actualidad (Champeil-Desplats, 2006). Sin embargo, la implicación cada vez mayor de la Conferencia de Presidentes y de las instituciones gubernamentales con la igualdad de género, culminó en 2013 y en 2019 con sendos compromisos que supusieron un impulso en la homogeneización y concreción de los requisitos de las disposiciones a implementar, a la vez que profundizaban y definían el cometido de las misiones.

3. Consideraciones metodológicas

Este proyecto es una investigación en ciernes, que está iniciando su andadura. Partiendo de los trabajos realizados en España, hemos tomado estos como modelo para desarrollar nuestro plan de observación y análisis.

3.1. Definición y delimitación del objeto de estudio: el caso francés

Se ha elegido dos estudios de caso para desarrollar este trabajo comparativo: el caso francés y el caso español. ¿Qué criterio se ha seguido para seleccionar estos dos casos? Por un lado, porque ambos sistemas universitarios presentan diferencias relevantes tanto en su constitución como en su funcionamiento, lo que permitirá analizar dos

⁹⁴ El artículo L. 712-2 del Código de Educación, modificado por la aplicación de la Ley *Fioraso*, prevé que el Presidente de la universidad constituya una misión de igualdad entre hombres y mujeres.

⁹⁵ *Conférence de Présidents d'Université*, formada por los Presidentes de las 74 universidades francesas.

⁹⁶ "*Charte pour l'égalité entre Femmes et Hommes dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche*". El documento de tres páginas está disponible en el portal web de la Conferencia de Presidentes de Universidad (<http://www.cpu.fr/>)

perspectivas del sistema de estudios superior diferentes dentro del propio marco europeo.

En segundo lugar, porque los dos casos representan dos visiones distintas de las políticas de igualdad de género, tanto en su definición (facultativo u obligatorio) como en su implementación (la igualdad de género como prioridad o difuminada entre objetivos de igualdad en general, incluso supeditada a otras prioridades como la discriminación religiosa).

Este proyecto comparativo está en la etapa empírico-descriptiva del estudio de caso. En esta etapa inicial del análisis nos hemos centrado en la aproximación y observación de las medidas implementadas en Francia. Aunque el proyecto esté concebido como una comparación entre el sistema francés y el español, en este trabajo se va a tener en consideración únicamente el caso francés. Esto es así, porque contrariamente a lo que ocurre en España donde hay numerosos trabajos sobre la implementación y evaluación posterior de las medidas de igualdad en el ámbito universitario, en Francia todavía hay escasos trabajos sobre estos planes de igualdad y aun menos sobre la evaluación (por citar alguno, el programa “PRESAGE” de Sciences Po). En la investigación francesa, el análisis de la dimensión de género de las políticas públicas no ha sido una prioridad para la sociología o la ciencia política. En este sentido, los trabajos realizados por los investigadores del caso español suponen un referente para el caso galo (proyecto UNIGUAL⁹⁷).

Por todo lo evocado hasta el momento, en este artículo vamos a centrar nuestro interés en la presentación de la investigación y las primeras conclusiones extraídas de los datos cuantitativos obtenidos hasta el momento sobre el sistema universitario francés.

Por lo tanto, el objetivo de esta reflexión es presentar el proyecto y avanzar las cuestiones que serán determinantes en la investigación y que permitirán abrir nuevas vías de análisis sobre su impacto.

3.2. Metodología utilizada: estudio comparativo de datos cuantitativos y definición de indicadores de análisis

Partiendo de una aproximación comparativa del objeto de análisis, se trata de explicar las diferencias entre las dos concepciones de las medidas de igualdad en la universidad y determinar cómo estas diferencias influyen en los resultados obtenidos.

Para ello, vamos a partir de dos preguntas que constituyen el eje articulador de la problemática que vamos a exponer en este trabajo: ¿Qué medidas de igualdad de género se han implementado en el sistema universitario francés? y vinculada con ella ¿cuál es el grado de compromiso de las instituciones universitarias con la igualdad de género?

Para responder a estas preguntas se han utilizado una serie de indicadores que se pueden medir con datos cuantitativos y que van a permitir contrastar los resultados. La

⁹⁷ El proyecto UNIGUAL analiza la implementación de las políticas de igualdad en el ámbito universitario español, siendo un referente en las investigaciones de políticas de igualdad en entornos institucionales de educación superior (<https://www.unigual.es/>)

aproximación cualitativa (entrevistas en profundidad, entre otras) se realizará en una segunda etapa del proyecto.

En lo que respecta a la primera cuestión, las medidas de igualdad implementadas, se han establecido dos indicadores desagregados por centros universitarios que miden la naturaleza específica de las disposiciones: medidas adoptadas de igualdad (igualdad en general) y medidas de igualdad de género.

El análisis de estos indicadores es muy importante, porque como se explicará posteriormente, uno de los grandes problemas que se plantea en la implementación de estos planes de igualdad es la difuminación de la cuestión de género, en un plan general de igualdad y de lucha contra la discriminación. El género no constituye por sí mismo un objetivo central de los planes de igualdad.

El planteamiento de la segunda cuestión, el grado de compromiso con la igualdad de género, se aborda proponiendo tres indicadores que permiten precisar el carácter de las instancias administrativas u organismos creados para implementar el plan de igualdad (diferenciando aquellos referidos a la cuestión de género): la naturaleza de las Misiones de Igualdad (tablas 1 y 2), la existencia o no de personal referente y por último, su perfil profesional atendiendo a si el referente está formado o vinculado con la cuestión de género o de igualdad (tabla 3).

Los datos extraídos, permitirán en un primer momento dibujar un panorama del contexto francés para establecer en una etapa posterior de esta investigación, correlaciones con los resultados y la consecución o no de los objetivos. Y posteriormente, establecer una relación comparativa con el sistema español poniendo de relieve las diferencias más importantes.

4. Primeras aproximaciones a la naturaleza de las Misiones de igualdad hombre/mujer del sistema universitario francés.

La falta de un marco legal preciso y sistémico, favorece que las Misiones de Igualdad de las universidades francesas sean instancias poco definidas que se caracterizan principalmente por una falta de armonización en todas las fases de su implementación. Así podemos apreciar diferencias en su denominación, objetivos y medidas. Para explorar esta diversidad, en este artículo vamos a centrarnos en la naturaleza de las misiones, porque la observación de este aspecto permite apreciar claramente su multiplicidad y, por ende, la dificultad de conformar y conciliar un patrón en el modelo de implementación.

En esta primera aproximación hemos analizado las medidas implementadas por las Misiones de Igualdad independientemente de cuál sea su principal cometido, así como el carácter de su concepción (es decir, si esta concepción responde a un criterio de defensa de la igualdad de género, igualdad en general o bien, como ocurre en algunos casos, su criterio no está determinado) y cuál es el perfil profesional del personal referente que las dirigen. Para la recopilación de estos datos se ha estudiado la información presente en las páginas web de los centros universitarios, porque hemos considerado que para que las medidas sean efectivas han de ser conocidas por los miembros de la institución y el canal más efectivo para que sean públicas son las páginas web de los centros.

Tabla 1. Principales medidas implementadas por las Misiones de Igualdad (2020-2021)

Medidas de igualdad específicas hombre/mujer	Medidas de igualdad y lucha contra la discriminación en general	Medidas poco concretas
Paridad en las instancias universitarias	Cuestiones de discriminación: raza, religión, LGTBI, discapacidad.	Declaración de principios
Sensibilización a las cuestiones de género	Desarrollo sostenible	Listado de contactos en caso de discriminación y acoso
Publicación de datos comparativos desagregados por sexo	Redes sociales	Nombre de la persona referente en el organigrama general del Centro
Impulsar la investigación sobre cuestiones de género	Adopción de Compromisos y Protocolos de buenas prácticas	Sin presencia en la página web del Centro Universitario
Guías (buenas prácticas, lenguaje inclusivo, etc.)	Inmigración y refugiados	
Formación	Antisemitismo	
Visibilidad en Redes sociales	Incentivar políticas sociales	
Diplomas, Máster en estudios de género		
Incentivar la inscripción de mujeres en carreras tradicionalmente masculinas		
Lucha y denuncia del acoso y la violencia sexual		

Fuente: Elaboración propia.

Tras analizar las medidas implementadas en la totalidad de los centros universitarios franceses, se han establecido tres categorías teniendo en cuenta el alcance de las mismas:

1. Medidas de igualdad **específicas hombre/mujer**
2. Medidas de igualdad y lucha contra la discriminación **en general**
3. Medidas poco concretas o sin información visible y accesible en la página web.

En la primera categoría se han recogido aquellas iniciativas cuyo único objetivo al ponerse en práctica es favorecer la igualdad entre géneros. Se observa que la mayoría de las universidades recurren a las mismas acciones como la instauración de la paridad institucional, publicación de guías, formación, etc. que se recogen en la tabla 1. Sin embargo, nos gustaría subrayar que las medidas más presentes son aquellas orientadas a luchar contra el acoso y la violencia sexual. La cuestión de la prevención y la lucha contra todo tipo de violencia sexual es una prioridad para el gobierno que recoge esta medida expresamente en los diversos textos legislativos que se refieren a la igualdad en el sistema universitario (ley Fioraso y ley de Igualdad)

Sin embargo, la mayoría de los centros como se aprecia en las tablas posteriores, optan por adoptar acciones generales en las que se incluyen todo tipo de problemas discriminatorios por cuestiones de raza, religión, origen, sexo, discapacidad o incluso refugiados. Esta constituiría la segunda categoría “Medidas de igualdad y lucha contra

la discriminación en general”. En este caso, el género es una faceta más de las medidas adoptadas y no cuenta con acciones específicas de envergadura para ello. Llama la atención que algunas universidades como es el caso de las universidades de Marsella o de Burdeos incluyen incluso cuestiones de desarrollo sostenible y medioambientales. Cabría preguntarse si la naturaleza de estas misiones se ha desvirtuado alejándose de su objetivo primigenio para convertirse en una instancia con un carácter más social desviándose de la lucha por los derechos de igualdad. También podemos destacar que algunas universidades como la de Montpellier o la de la Lorraine, recogen el “antisemitismo” expresamente como uno de los aspectos a tener en cuenta. Esto puede explicarse por las características de la sociedad francesa y por los ataques antisemitas que ha sufrido el país en los últimos años.

La última categoría muestra aquellos centros cuyas instancias tienen poca o ninguna presencia en la página web. Se aprecia que en el caso de aquellas universidades que recogen superficialmente la cuestión de la desigualdad, se limitan prácticamente a una declaración de principios o simplemente a referir un listado de personas a contactar en caso de acoso o discriminación. Y como veremos posteriormente, muchos centros no hacen ninguna referencia a esta cuestión en sus páginas.

Si bien hay que destacar que todas estas medidas que se recogen en las páginas web, no son nada más que una declaración de intenciones, puesto que no hay información sobre la aplicación y concreción de las mismas. Las universidades se limitan a establecer una serie de principios y objetivos que responden a lo especificado en la Ley Fioraso y en los compromisos firmados por los Presidentes de los centros. El carácter orientativo y no vinculante del marco legal debilita la función de las Misiones, que se han convertido como veremos a continuación, en instituciones residuales concebidas para combatir todas las infracciones sociales y defender los derechos de cuarta generación (como el medio ambiente). Si atendemos a la cuestión planteada en la problemática sobre el grado de compromiso de las instituciones universitarias con la igualdad de género, podemos ya avanzar que, si bien este es desigual, la mayoría de los centros se limitan a cumplir con lo mínimo establecido por la ley o los acuerdos. Por un lado, esto plantea la escasa voluntad en profundizar en la igualdad hombre/mujer y, por otro lado, la desvirtualización de las Misiones que se han transformado desde el inicio de su creación en organismos de apoyo y defensa de la equidad económica y social.

Tabla 2. Carácter de las instancias universitarias responsables de la aplicación de medidas de igualdad (2020-2021).

Misión Igualdad - diversidad	Misión Igualdad hombre/mujer	Misión Igualdad hombre/mujer que incluye discriminación general ⁹⁸	Misión sin definir ⁹⁹	Sin mención en la página web de la Universidad
U. de Lorraine	U. de Picardie-Jules Verne	U. d'Aix- Marseille	U. de Cergy Pointoise	U. des Antilles
U. de Reims Champagne Ardenne	U. de Brest	U. de Bordeaux	U. de Corse	U. d'Artois
U. d'Angers	U. Savoie Mont Blanc	U. de Reims Champagne Ardenne	U. de Créteil	U. d'Avignon
U. Gustave Eiffel (en la web sólo aparece los mails de los referentes)	U. de Le Mans	U. Sorbonne Nouvelle Paris 3	U. de Clermont Ferrand	U. de Bourgogne-Franche Comté
U. Sorbonne	U. de Lille		U. de Limoges	U. de Caen Normandie
U. de Grenoble	U. Paris I Pantheon-Sorbonne		U. Rennes 1	U. de Compiègne
U. de La Rochelle	U. Lumière Lyon 2			U. de Dijon
U. de Le Havre	U. Paris Nanterre			U. de Dunkerque
U. de La Reunion	U. Côte d'Azur			U. d'Evry
U. Claude Bernard Lyon 1	U. de Nouvelle Calédonie			U. de Guyane
U. Jean Moulin Lyon 3 (sin información en la web de la universidad, pero aparece en el presupuesto)	U. Paris Saclay			U. Panthéon Assas
U. de Montpellier	U. de Poitiers			Universtié Paris Sciences et lettres (PSL)
U. Paul-Valéry Montpellier 3	U. de la Polynésie Française			U. de Perpignan Via Domitia

⁹⁸ En esta categoría se incluyen las universidades cuyas Misiones poseen una denominación que se refiere específicamente a la cuestión hombre/mujer pero que incluyen en las medidas y objetivos que adoptan, otras cuestiones referentes a la discriminación en general.

⁹⁹ En esta categoría se tienen en cuenta las universidades que no proporcionan ninguna información sobre la Misión, salvo el nombre del responsable designado.

U. Haute Alsace	U. Jean-Monnet Saint-Etienne			U. de Toulon
U. de Nimes	U. de Strasbourg			U. Toulouse I Capitole
U. de Orleans	U. Toulouse III			Technologie de Troyes
U. de Paris	U. Toulouse Jean Jaurès			Polytechnique Hauts-de-France
U. Sorbonne Paris Nord	U. de Versailles Saint-Quentin en Yvelines			
U. Paris 8 Vincennes				
U. Paris-Dauphine				
U. de Pau et des Pays de l'Adour				
U. Rennes 2				
U. de Tours				
U. de Bretagne Sud				
U. de Rouen Normandie				

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta como se ha señalado al principio de este artículo, que las medidas de lucha contra la discriminación son responsabilidad de las Misiones, se ha tenido en cuenta la naturaleza de sus objetivos como el principal indicador que permite una primera categorización de las mismas. Para ello se han ordenado en una escala cuyo eje articulador es el grado de compromiso con las cuestiones de género. Se ha observado por un lado el nombre de las Misiones, que varía según su objetivo sin armonización alguna y por otro, las medidas concretas que se adoptan. A partir de estas dos dimensiones se han establecido cuatro rangos que se recogen en la tabla 2.:

1. Misión igualdad-diversidad
2. Misión igualdad hombre/mujer
3. Misión igualdad hombre/mujer que incluye cuestiones de desigualdad en general (estas misiones tienen un nombre que hace referencia a la discriminación de género, aunque integran medidas generales).
4. En la página web sólo se indica el nombre del encargado de la misión (sin información adicional).
5. Sin información accesible en la página web.

Si observamos la tabla, lo primero que se aprecia es que la mayoría de las universidades han optado por implementar misiones de igualdad y diversidad en general, en las que las cuestiones de género se difuminan entre el resto de las cuestiones de igualdad. El género no parece ser una prioridad en la universidad francesa, más allá de los aspectos vinculados a la prevención de la violencia o el acoso sexual porque se imponen otros debates que desde hace años suponen un clivaje en la sociedad francesa como es la religión o la raza. Esto explica que la lucha contra el antisemitismo sea un criterio definido de forma explícita en algunas misiones.

Es cierto que la dicotomía hombre/mujer aparece en el nombre de las Misiones de veintidós universidades. Sin embargo, hay que señalar que esto no tiene una relación directa con la importancia de las acciones llevadas a cabo o las medidas puestas en práctica, puesto que hay universidades como se aprecia en la tabla, en las que sus Misiones están vaciadas de contenido explícito en cuanto al género.

Como ya se ha visto en la tabla anterior y se puede constatar también en ésta, hay un número considerable de universidades cuya Misión se limita a tener un responsable o aquellas cuya información no es accesible en la página web o bien en ella sólo aparece el nombre. Entre ellas grandes centros universitarios como la Universidad de Pantheon Assas o Rennes 1. Esto permite afirmar que la visibilidad o la importancia que se les da a las misiones no tiene correlación ninguna con la importancia de las universidades o su tamaño, sino que depende exclusivamente de la voluntad institucional, que por lo que reflejan los datos, es escasa.

Tabla 3. Perfil profesional de los responsables de las Misiones de Igualdad (2020-21)¹⁰⁰

Indicadores	Centros universitarios
Referente con formación o vinculación con la cuestión de género o de igualdad en general: 13 centros universitarios	U. de Créteil: profesora de filosofía; investiga cuestiones de género U. de Limoges: profesora de ciencias de la educación; investiga cuestiones de género U. Lumière Lyon 2: profesora de psicología social; investiga estereotipos de género U. Paul-Valéry Montpellier 3: sociólogo especialista en estudios de género U. Nouvelle Caledonie: profesora de educación, especialista en construcciones identitarias U. d'Orleans: Sociólogo especialista en estudios de género U. Sorbonne Paris Nord: socióloga (desigualdades y género) U. Paris Saclay: personal administrativo especialista en discriminación de género U. Rennes 2: profesora de lengua y literatura española (ha publicado artículos sobre feminismo) U. Toulouse Jean Jaurès: profesora de literatura latinoamericana y estudios de género U. de Versailles Saint-Quentin en Yvelines: profesora de historia (especialista en historia de las mujeres) U. de Bordeaux: profesora de Ciencias Políticas (especialista en democracia y paridad) U. d'Aix-Marseille: profesora en psicología cognitiva (especialista en estereotipos)
Referente sin formación o vinculación con la cuestión de género o de igualdad en general: 20 centros universitarios	U. Reims Champagne Ardenne: profesora de ciencias U. d'Angers: profesor de Historia contemporánea U. de Corse: profesor de retórica de la educación U. Sorbonne: profesora de física y desarrollo energético U. de Reims Champagne Ardenne: profesora de ciencias U. de Montpellier: profesora de Neurociencias U. d'Alsace: profesora de mecánica U. Nanterre: profesora de derecho-jurista

¹⁰⁰ Datos extraídos de las páginas web y de los documentos oficiales de las universidades.

	U. de Paris: personal administrativo U. Paris 8 Vincennes: personal administrativo U. Toulouse III: profesora en biología U. Jean-Monnet Saint-Etienne: profesora de derecho público U. Sorbonne Nouvelle Paris 3: profesora en comunicación. U. Pau et des Pays de l'Adour: profesor de derecho público U. Poitiers: profesor de lingüística y literatura U. Polynésie Française: personal administrativo U. Rennes 1: profesor de Matemáticas U. de Strasbourg: profesora de química U. de Tours: profesora de historia de la medicina U. Picardie- Jules Verne: profesora de arte
--	---

Fuente: Elaboración propia.

La ley *Fioraso* así como los sucesivos acuerdos firmados entre los responsables universitarios establecen la nominación de un responsable de la Misión, cuyo principal cometido es impulsar la igualdad hombre/mujer. Para ello también se sugería la necesidad de que los encargados deberían tener formación en temática sobre el género e incluso, que deberían ser mujeres. Independientemente del sexo de los responsables-referentes, en esta investigación se ha tenido en cuenta su perfil profesional y más precisamente su vínculo con los estudios de género, puesto que es un indicador explícito de la voluntad de las universidades y de su implicación en favor de la igualdad (tabla 3).

Lo más llamativo de los datos expuestos en esta tabla es que la mayoría de las universidades han nombrado como responsables de las misiones de lucha contra la discriminación a personas ajenas a las cuestiones de género o incluso de discriminación en general. De hecho, se aprecia entre los nominados como responsables, una presencia significativa de profesores de las disciplinas de ciencias completamente ajenos a los asuntos vinculados a la desigualdad. ¿Qué alcance tiene esta cuestión para nuestra investigación? ¿revela el grado de implicación de las universidades con las cuestiones de género? Los resultados no permiten extraer afirmaciones concluyentes, sino que abren una vía de investigación importante en el proyecto. Si bien, los datos expuestos evidencian en una primera aproximación, que las instancias de educación superior se limitan a cumplir con lo mínimo establecido por el marco legal y una escasa voluntad institucional de aplicar de forma pragmática los acuerdos alcanzados en materia de igualdad de género.

Al plantearnos las hipótesis de trabajo de la investigación general, partimos de la premisa de que las universidades con responsables con formación o vinculación en estudios de género desarrollarían y proporcionarían visibilidad a las diversas políticas de género expuestas en sus universidades. Sin embargo, los datos recogidos en las tablas demuestran lo contrario.

Precisamente es en las universidades con responsables sin ninguna vinculación con cuestiones de igualdad o de género donde mayor visibilidad y donde mayor desarrollo tienen las medidas de género. ¿Por qué no parece haber una correlación entre el perfil de los responsables de las Misiones y las prácticas e iniciativas implementadas? ¿Cuáles son los factores o los obstáculos que influyen en esta praxis? Esta problemática se convierte en un eje central de nuestra investigación futura, que tendrá especial

relevancia a la hora de compararlo con el caso español, donde sí hay una relación directa entre el perfil de los coordinadores y las medidas puestas en práctica.

5. Conclusiones

Muchos son los frentes de investigación que se abren en el caso francés. En este trabajo de aproximación al contexto legal y marco institucional de las Misiones de igualdad francesas, se ha puesto de relieve el vasto trabajo que hay que realizar para evaluar la eficacia de las medidas de igualdad de género y la implicación de los centros de enseñanza superior en incentivar políticas reales y adaptadas a su realidad.

Parece evidente que no se puede hablar de una implicación real de las instancias universitarias con las cuestiones de género, porque en la mayoría de los casos se han adoptado políticas elementales sin realizar un verdadero estudio de lo que se supone es la implementación de una política pública. Cuáles son las razones de esta debilidad del sistema y de sus instituciones, cuáles son los frenos nacionales que impiden y dificultan la adaptación al marco europeo de igualdad, qué papel juegan las instituciones gubernamentales-estatales, etc. son sólo algunas de las cuestiones que habrá que analizar y responder en el proyecto que acabamos de iniciar.

Y en este sentido, el modelo de análisis y evaluación de las políticas de igualdad en las universidades españolas se convierte en un referente imprescindible para llevar a cabo esta investigación.

Si bien es necesario señalar que contrariamente al caso español, donde existen datos sobre la eficacia o no de las medidas implementadas y una evaluación de las mismas, en el caso francés la opacidad institucional dificulta el acceso a los datos y a la naturaleza de las Misiones que han concebido.

6. Bibliografía

- Bourdieu, P. (1984). *Homo academicus*. Les Éditions de Minuit, París.
- Champeil-Desplats V., (2016). *Le droit de la lutte contre les discriminations face aux cadres conceptuels de l'ordre juridique français*. La Revue des droits de l'homme, 9(13) <http://revdh.revues.org/2049>.
- Dauphin S., Sénac-Slawinski R. (2008). *Gender mainstreaming : de l'égalité des sexes à la diversité ?*. Cahier du genre, 44(1), 5-16.
- Delzangles, B. (2017). *Les « missions égalité entre les hommes et les femmes » les universités: quelles évolutions depuis la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche du 22 juillet 2013?*. La Revue des droits de l'homme, 12(3). <http://journals.openedition.org/revdh/3258>.
- Kraus I., Bonnaud L., Guillopé C., Marsalle L., (2014). *La Conférence Permanente des chargé.e.s de mission Égalité/Diversité (CPED) ou mission assimilée, des universités françaises*. Le genre dans l'enseignement supérieur et la recherche. Livre Blanc de l'Association Nationale des Etudes Féministes, La Dispute, 209-301.
- Pigeyre, F., Sabatier, M. (2011). *Les carrières des femmes à l'université : une synthèse de résultats de recherche dans trois disciplines*. Politiques et management public, 28, 219-234.
- Vouillot, F. (2007). *L'orientation aux prises avec le genre*. Travail, genre et sociétés, 2(18), 87-108.

La educación superior en Brasil y la formación en trabajo social como expresión del controvertido acceso a la educación universitaria

Aline de Andrade Rodrigues¹⁰¹ y Vania Maria Manfro¹⁰²

RESUMEN:

El trabajo en pantalla tiene como objetivo mostrar que los gobiernos de 2002-2016 de Brasil promovieron un gran acceso de la población al espacio universitario, haciendo una intensa expansión de las políticas de acceso a la universidad pública, así como con gran incentivo a las organizaciones privadas. La capacitación en Trabajo Social en Santa Catarina, nuestro lugar de partida, acompaña al movimiento nacional y revela la cara privatista de ampliar el acceso a la educación superior brasileña, fuertemente marcada por el uso de tecnologías de la información (aprendizaje a distancia - EaD) en el proceso de educación universitaria. Este capítulo privatista con sus tentáculos en la educación a distancia es aún más respaldado por el gobierno actual. La educación superior es comprendida como producto de la formación socio-histórica, económica y política del país. Este trabajo es el resultado de un proceso de investigación titulado "Las condiciones laborales de los trabajadores sociales: un análisis basado en la realidad de las prácticas pre-profesionales en espacios socio-ocupacionales", que recibe fondos del "Conselho Nacional para o Desenvolvimento Científico y Tecnológico (CNPq)" y utilizará los datos empíricos recopilados del sistema de acreditación de prácticas pre-profesionales del Servicio Social del "Conselho Regional de Serviço Social de Santa Catarina" recopilados en el año 2018 y 2019.

Palabras clave: Educación Superior en Brasil; Enseño a Distancia; Servicio Social

1. Introducción

Para dar contexto al tema propuesto, el trabajo comienza proponiendo una reflexión sobre el contexto social y político del país. Se presentan algunos autores del campo de la sociología crítica porque asisten en la interpretación del contexto brasileño, que se entrelaza con los movimientos del capitalismo mundial, pero que presenta particularidades en su dinámica interna y en la construcción e implementación de sus políticas públicas. También se pretende, en esta primera sesión, presentar algunos matices que marcan algunas diferencias con los gobiernos más recientes del país.

A continuación, se hace una breve introducción sobre el Trabajo Social Brasileño, abordando algunos aspectos generales para comprender los aspectos históricos, académicos y normativos de esta profesión, en el contexto en el que estamos ubicados, Brasil.

La formación y práctica pre profesional en el Servicio Social de Santa Catarina será el próximo tema abordado, y trata del objeto de estudio más reciente por parte de los investigadores. Este objeto se presenta en una investigación con financiamiento público

PANEL 3: Masculinidades y políticas públicas.

¹⁰¹ Estudiante de doctorado del Programa de Posgrado en Trabajo Social de la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil. Becaria de la Fundación de Investigación e Innovación del Estado de Santa Catarina.

¹⁰² Profesora Titular Jubilada del Programa de Posgrado en Trabajo Social de la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil

federal y las reflexiones surgen de la información sobre la práctica pre profesional en Trabajo Social en el estado de Santa Catarina, que es brindada por instituciones educativas al órgano de supervisión de la profesión. Estos datos revelan la dinámica de expansión de la educación superior brasileña en el estado de Santa Catarina, que se presenta con fuertes marcas privatistas.

Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre el fenómeno en cuestión. A destacar que se trata de reflejos en el proceso de elaboración, ya sea porque dentro de la propia investigación hay una tesis en construcción que trata el tema, o porque el movimiento de la realidad misma impone procesos permanentes para descifrar esta realidad de la educación y formación en Trabajo Social, que ha demostrado ser muy dinámica en la situación actual.

2. Contexto Social y Político

Hablar de Brasil significa entenderlo en una inserción subordinada al capitalismo mundial que se expresa en los más diversos momentos históricos, desde el proceso de colonización hasta la historia más reciente del país. Uno de los intérpretes de Brasil es Caio Prado Júnior (2004) quien analizará el significado de la colonización como marca del nacimiento del país, entendiendo la acumulación originaria, el colonialismo y el imperialismo como expresiones de la inserción de Brasil en el contexto mundial y también la esclavitud como marca del proceso económico, cultural e ideológico. Florestan Fernandes también afirma que la sociedad brasileña está constituida “por la heteronomía y la dependencia” (BEHRING, 2003, p.91-2).

Iamamoto resume una característica permanente, la heteronomía:

La desigualdad de temporalidades históricas tiene un aspecto antidemocrático asumido por la revolución burguesa en Brasil como uno de sus pilares. Las soluciones políticas a las grandes decisiones que presidieron la conducción de la vida nacional han estado guiadas por deliberaciones 'de arriba hacia abajo' y por la reiterada exclusión de las clases subordinadas, históricamente privadas de ciudadanía social y política (IAMAMOTO, 2007, p. 130). [traducción propia]

Esta breve reflexión sobre algunas de las principales características de la sociedad brasileña es importante porque son permanentes y actualizadas en diferentes períodos históricos. Más recientemente, un ejemplo fue el golpe de 2016 que aprobó el impedimento de la presidenta Dilma Rousseff y la elección de Jair Bolsonaro con una agenda claramente antidemocrática, dando lugar a manifestaciones de autoritarismo, movimientos por el retorno de la dictadura, institucionalización del racismo, el negacionismo, la persecución política, en definitiva, la expansión de la necro-política ya existente.

Para explicar el proceso de cambios en la educación superior en Brasil, en el período analizado, es necesario volver a los cambios ocurridos con la aprobación de la Constitución de 1988 y la Ley de Bases y Lineamientos Educativos de 1996 en relación con la contexto económico y político. En este sentido, se presentarán breves reflexiones sobre los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma, considerando que son ellos quienes proponen y avanzan en políticas educativas.

La Constitución Federal de 1988 en su artículo 205 definió la educación como un derecho de todos y un deber del Estado y también dispuso un sistema de seguridad social

organizado en torno a la salud, el bienestar y la asistencia social, garantizados como derechos sociales, garantizó la descentralización política-administrativa y control social. Sin embargo, estos derechos garantizados han sido constantemente amenazados, ante la necesidad de mantener compromisos de deuda externa y con organismos internacionales.

Incluso con estos derechos garantizados constitucionalmente, la agenda neoliberal es la que impera desde el gobierno de Fernando Collor de Mello, cuando se dismantelaron las instituciones nacionales de política social; el enfoque extremo de las políticas sociales en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la contrarreforma que condujo al proceso de privatización generalizada en Brasil.

Uno de los pilares de nuestra formación socio histórica es el proceso de subordinación y Teixeira y Pinto (2012) Señalan el proceso de inserción subordinada en Brasil con la dominación del capital financiero, característico del capitalismo contemporáneo:

Los años ochenta y noventa, con la crisis del desarrollo, fueron la consolidación de una inserción subordinada de Brasil en el régimen mundial de acumulación con predominio financiero, para usar la expresión desarrollada por Chesnais (2005) o la constitución de un régimen de crecimiento financiero liderado, en una perspectiva pos-keynesiana. (TEIXEIRA y Pinto, 2012, p.916) [traducción propia]

En el predominio financiero, junto con la agenda neoliberal, se mantiene la integración subordinada de los países del Tercer Mundo al proceso de desarrollo social. Estos están vinculados al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial a través de acuerdos suscritos por los países del continente latinoamericano, el llamado Consenso de Washington, que prevé, entre otras cosas, reformas en el Estado que, en el caso del gobierno de Fernando Henrique Cardoso se caracterizó por la privatización, por una política cambiaria [ii], según Teixeira y Pinto (2012, p.916) “A la dependencia financiera externa o, en términos pos-keynesianos, a la fragilidad financiera externa y la inestabilidad macroeconómica permanente, ante los flujos de capitales internacionales cada vez más expresivos y volátiles”. [traducción propia]

Sin embargo, en este período, está la crisis del modelo neoliberal implantado en América Latina que comenzó con el Gobierno de Augusto Pinochet en Chile, pero se consolidó a partir de la década de 1990. Según Castelo (2012, p.5), el neoliberalismo fue desastroso, con las siguientes consecuencias: “aumento del desempleo estructural y pauperismo (absoluto y relativo) y pérdida de derechos sociales básicos, como la precariedad de las relaciones laborales y la privatización de bienes públicos, como la salud, la seguridad social y la educación”. (CASTELO, 2012, pág.624) [traducción propia]

Debido al deterioro económico derivado de la agenda neoliberal, hubo un movimiento de cambios políticos y económicos en América Latina. Por un lado, “las clases dominantes reajustaron su proyecto de supremacía, incorporando una agenda de intervención centrada en las expresiones más explosivas de la 'cuestión social', en lo que convencionalmente se llamó social-liberalismo” [traducción propia] (CASTELO, 2012, p.624), y :

Por otro lado, una movilización política de las clases subordinadas antagónicas al neoliberalismo llevó al derrocamiento de gobernantes alineados con el Consenso de Washington (Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú) y a la elección de coaliciones

partidarias con posiciones antiliberales (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay). (CASTELO, 2012, p.624). [traducción propia]

En el caso de Brasil, es importante mencionar que, aunque con muchas contradicciones, este período de 2002 a 2016 significó importantes avances en varias políticas sociales brasileñas, como asistencia social, salud, educación, políticas de minorías y derechos humanos, etc.. También hubo, en este período, avances en el poder adquisitivo, a través del aumento real del salario mínimo, disminución del desempleo. Así se manifiesta Biancarelli (2014, p. 6):

Había cuatro principales determinantes específicos de la "creación" de un mercado de consumo masivo en Brasil, no todos ellos debidamente reconocidos en el debate público brasileño: políticas de transferencia de efectivo; el sistema de protección social; la política de apreciación del salario mínimo; algunas transformaciones; y el buen comportamiento del mercado laboral durante el período. Interactuando con estos procesos, pero también respondiendo a otros factores, la expansión del crédito interno también jugó un papel importante. [traducción propia]

Sin embargo, aun considerando la propuesta de los gobiernos del PT de autodenominarse democrático-populares, desde el punto de vista de la política macroeconómica no hubo ruptura, manteniéndose la dependencia financiera, como afirman Teixeira y Pinto (2012, p. 921):

Los lineamientos del régimen de política macroeconómica del gobierno de FHC (sistemas de metas de inflación, superávits primarios y tipo de cambio flotante) fueron mantenidos por el gobierno de Lula. Es posible, sin embargo, identificar en su segundo mandato una cierta flexibilidad en la gestión de la política económica hasta ahora vigente. [traducción propia]

Los autores, sin embargo, señalan que hubo cambios en el segundo término:

En el segundo gobierno de Lula, hubo cierta flexibilidad en la política económica a través de (i) la adopción de medidas destinadas a ampliar el crédito al consumidor y al prestatario, (ii) el aumento real del salario mínimo, (iii) la adopción de programas de transferencia directa de ingresos, (iv) la creación del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y la ampliación de las actividades del BNDES para estimular la inversión pública y privada y (v) medidas anti-cíclicas para combatir la crisis internacional a partir de 2009. [traducción propia]

Gonçalves (2011, p. 3) llama a este período de desarrollismo al revés y trabaja con ocho criterios de análisis empírico para probar su hipótesis: "estructura productiva; patrón comercial; progreso técnico; origen de la propiedad; competitividad internacional; vulnerabilidad externa; concentración de capital; y dinámica financiera".

El autor concluye así que:

Durante el gobierno de Lula se revirtieron los ejes estructurantes del ND [neo desarrollo] [...]. Lo que podemos ver claramente es: desindustrialización, sustitución de importaciones; reprimir a las exportaciones; mayor dependencia tecnológica; mayor desnacionalización; pérdida de competitividad internacional, aumento de la vulnerabilidad estructural externa debido al aumento de los pasivos financieros externos; mayor concentración de capital; y el creciente dominio financiero, que expresa la subordinación de la política de desarrollo a la política

monetaria enfocada en el control de la inflación. (GONÇALVES, 2011, p. s/n) [traducción propia]

El Gobierno de Dilma, en cambio, enfrenta dificultades económicas derivadas del modelo económico heredado y con los procesos de descontento popular que se expresaron en los movimientos de 2013 y que, de manera creciente, llevaron al Golpe de Estado de 2016 y su impedimento.

En el Gobierno de Temer, el ataque a los pocos logros de los gobiernos anteriores comenzó con la aprobación de la Enmienda Constitucional 95, Reforma Previsional y Laboral, profundizando aún más el modelo neoliberal y profundizando los males sociales.

3. Trabajo Social Brasileño: aspectos generales

El Servicio Social Brasileño está entrelazado con la creciente intervención estatal en el llamado “tema social”. Este hecho ocurre en un momento histórico de formación y desarrollo del sector obrero, así como de sus luchas por el reconocimiento de los derechos colectivos por parte de la comunidad empresarial y del Estado brasileño. Esto ocurrió en un contexto ascendente de sociedad urbano-industrial vigente en la década de 1930 (RAICHELIS, 2019).

El surgimiento de las primeras escuelas brasileñas de Trabajo Social está relacionado con este período, pero es en las décadas de 1940 y 1950 cuando se regula la profesión, más específicamente con la Ley No. 3252 de 1957. Sin embargo, en 1953 la profesión tenía las prerrogativas de las personas con discapacidad del diploma de trabajador social. Los diferentes períodos históricos de la profesión revelan los cambios que se han producido en relación a los aspectos teóricos, metodológicos, filosóficos y políticos dentro de la profesión. Y se produce una revisión final con la normativa vigente con la Ley 8662/93. Otro hito es el Código de Ética de 1993, que revela “el proyecto profesional contemporáneo comprometido con la democracia y el acceso universal a los derechos sociales, civiles y políticos” (CFESS, 2021) [traducción propia].

Actualmente, la formación académica en Trabajo Social en el país está regulada por el Ministerio de Educación (MEC), a través de las Directrices para el Curso de Trabajo Social, aprobadas en 2002. Sin embargo, la formación profesional es coordinada por una entidad académico-científica denominada Associação Brazilian Teaching e Investigación en Trabajo Social (ABEPSS), que tiene 74 años de existencia. Esta institución tiene el propósito de coordinar el proyecto de formación en Trabajo Social en el ámbito de los cursos de pregrado y posgrado, articulando orgánicamente la docencia, la investigación y la extensión universitaria, e incorpora dentro de sus principios fundamentales “la defensa de la universidad pública, libre, laica, democrática, presencial y referenciado socialmente” (ABEPSS, 2021 y 2017) [traducción propia].

Según uno de sus principios fundamentales, la defensa de la formación presencial, la ABEPSS no dialoga con aquellas instituciones de educación superior que realizan formación en Trabajo Social a través de la educación a distancia (EaD). Esto no impide que estas instituciones ofrezcan capacitación cuando cumplen con los preceptos del MEC. Estos preceptos no incorporan plenamente el proyecto profesional que históricamente fue construido por la profesión y por las instituciones representativas del Trabajo Social. Lamentablemente, el Ministerio de Educación (MEC) permite la

existencia de cursos de formación para trabajadores sociales por instituciones ajenas a los Lineamientos Curriculares construidos por la profesión en su conjunto, esto es un incumplimiento creado en el marco de la Ley de Bases y Lineamientos Educativos Nacional (LDBN) 1996, que sentó precedentes para la educación de mercado.

En el ámbito de la práctica profesional, la responsabilidad de disciplinar, supervisar y defender el ejercicio de la profesión recae en el Consejo Federal de Trabajo Social (CFESS), que es un organismo público federal. Esta entidad trabaja en conjunto con los Consejos Regionales de Servicios Sociales (CRESS), que se circunscriben principalmente a los estados federales (CFESS, 1993). Además de "orientar, disciplinar, regular, supervisar y defender el ejercicio de la profesión de Trabajador Social", CFESS y CRESS realizan la fiscalización de la práctica pre profesional de Trabajo Social que solo puede realizar el alumno cuando se encuentra en "supervisión directa del Asistente Social en pleno goce de sus derechos profesionales" (CFESS, 1993) [traducción propia].

Para el control y seguimiento de la supervisión directa de prácticas pre profesionales, el conjunto CFESS / CRESS mantiene, mediante reglamento, especialmente mediante Resolución número 533 de 2008, una relación con las instituciones docentes del Servicio Social, determinando que deben brindar la información actualizada sobre el campo de pasantías, nombre del trabajador social académico y supervisor de campo y sus respectivos expedientes profesionales en CRESS y el nombre del pasante y semestre en el que está matriculado el alumno (CFESS, 2008).

De esta forma, el desempeño de la práctica pre profesional en Trabajo Social está amparado por el aparato jurídico-normativo, ya que valora "garantizar la calidad del ejercicio profesional del trabajador social". Un ejemplo de esto ocurre cuando se delimita el número de un alumno por cada diez horas de trabajo de la trabajadora social, lo que lleva a inhibir la discreción de los jefes, quienes muchas veces entienden la presencia del alumno-aprendiz como fuerza de trabajo sustitutiva de trabajadores sociales y presionan a los profesionales para que supervisen a muchos estudiantes. Por otro lado, los requisitos normativos actúan para salvaguardar la supervisión como acto pedagógico porque:

es un momento único en el proceso de enseñanza-aprendizaje, ya que se configura como un elemento de síntesis en la relación teoría-práctica, en la articulación entre investigación e intervención profesional y que se materializa como ejercicio teórico-práctico, a través de la inserción del alumno en los diferentes espacios ocupacionales del ámbito público y privado, con miras a la formación profesional, el conocimiento de la realidad institucional, la problematización teórica y metodológica. (CFESS, 2008). [traducción propia].

4. Capacitación y práctica pre profesional en el Servicio Social de Santa Catarina - Brasil

Nuestro desempeño en la investigación Las condiciones laborales de los trabajadores sociales: un análisis basado en la realidad de las prácticas pre profesionales en los espacios socio laborales, tuvo acceso a la información sobre la práctica pre profesional supervisada que es enviada por las instituciones de formación en Trabajo Social en el estado de Santa Catarina a CRESS / SC (Consejo Regional de Servicio Social de Santa Catarina). Esta información nos acerca a la realidad concreta de la formación de los

futuros trabajadores sociales en el estado porque al identificar las instituciones educativas que registran a los académicos en los campos de prácticas pre profesionales, es posible percibir qué instituciones realmente tienen existencia / influencia en esta realidad formativa.

Los datos nacionales y estatales sobre educación superior están disponibles en la red informática en el entorno del MEC, pero es en la información sobre las prácticas pre profesionales, a través del sistema de acreditación, donde se profundiza la capacidad de mirar el fenómeno de la formación en Trabajo Social. Esto se debe a que permite identificar la relación entre supervisión académica x número de alumnos, la relación entre supervisión de campo x número de aprendices, ciudades donde se desarrolla la docencia del Servicio Social (información importante en épocas de predominio de la educación a distancia en el estado, cuando esta práctica está dispersa a través de centros de educación a distancia y no cumple con la formación tradicional en instituciones de educación fija en determinadas ciudades), etc.

Para esta explicación, es importante ubicar rápidamente el lugar que estamos tratando. Santa Catarina es una de las 27 unidades federativas de Brasil, uno de los estados que conforman la región sur del país, compartiendo esta ubicación con los estados de Paraná (al norte) y Rio Grande do Sul (al sur) - como se muestra en el mapa a continuación. Ocupa un área territorial de 95.730.684 km² y es el undécimo estado más poblado del país con un número estimado de 7.252.502 habitantes en 2020. El estado tiene un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,774 y una renta familiar mensual nominal per cápita de 1.632 reales, que en la actualidad corresponde a más o menos 238 euros al mes .

Figura 1. Localización de Santa Catarina



Fuente: Instituto Federal de Santa Catarina - Jaraguá do Sul (2020)

Santa Catarina es un estado diverso en aspectos económicos, sociales y culturales. Está formado por una población de inmigrantes de diferentes regiones del mundo que se han familiarizado en diferentes regiones y realizan diversas actividades en el estado. Son inmigrantes portugueses, italianos, alemanes, austriacos, entre otros. La diversidad económica puede ser referenciada en las actividades de la industria (textil, cerámica,

metalmecánica, agroindustria), extracción (animal, vegetal y mineral para la producción de hierbas, papel), agricultura, ganadería, pesca, turismo y construcción civil.

Realizadas estas breves inserciones sobre el espacio geográfico de nuestro estudio, y centradas en el tema del presente trabajo, un estudio de Rodrigues (2010) en 2010 señaló la fuerte presencia de cursos de Trabajo Social en el estado de Santa Catarina que fueron creados con el objetivo de formar una fuerza laboral para la creciente demanda de trabajadores sociales. Las instituciones educativas que albergaron estos cursos fueron predominantemente instituciones educativas fundamentales sin fines de lucro en colegios / universidades tradicionales en el estado. En cierta medida, esto retrató el efecto de la implementación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) con la municipalización de las políticas sociales, que en la década demandaron cada vez más "operadores" para diferentes políticas, programas y proyectos en el área social. Es importante resaltar que el estado tiene y tuvo en el período una única universidad pública federal con el curso de Trabajo Social gratuito, todas las demás, aunque sin fines de lucro, mantuvieron el curso existente mediante el pago de la matrícula por parte de la institución. estudiantes.

En este mismo estudio, Rodrigues (2010) señaló un crecimiento en las instituciones de educación superior que ofrecieron el curso de Trabajo Social en educación a distancia que se produjo a raíz de la expansión de la educación superior, pero de la mano de la educación privada con fines de lucro. A diferencia de otros estados, el curso de Servicio Social en Santa Catarina no tuvo la expansión por vía pública como muchos otros estados del país; Recibió solo cursos de instituciones privadas con fines de lucro. Estas instituciones ingresaron al mercado de la educación capturando el Trabajo Social como uno de sus principales productos básicos. Tanto en el estado de Santa Catarina como en todo el país, esta ofensiva fue resistida por la profesión organizada con campañas y expedientes que fueron impedidos de continuar por una demanda judicial, lo que significó que toda la articulación impidió que continuara el poder de la industria de la educación a desarrollarse en el país en la década del 2000 y en la del 2010. Esto se traduce en un movimiento que está sacudiendo los cursos "tradicionales" de Trabajo Social en el estado de Santa Catarina. Estos cursos "tradicionales", aun con dificultades que aquí no se abordarán, mantuvieron una apuesta por la formación profesional, un diálogo permanente con las instituciones representativas y un compromiso ético-político para llevar a cabo un proyecto de formación orientado por la profesión y alineado con los intereses de la clase trabajadora.

Casi diez años después de los estudios de 2010, oportunidad para estudios vinculados a la Investigación financiados por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), se pudo identificar cómo el fenómeno de expansión de la educación superior se expresa actualmente en la formación de Trabajadores sociales de Santa Catarina. Más específicamente, qué instituciones han desarrollado este rol en el estado.

El punto de partida para este análisis es las prácticas pre profesionales supervisada y los registros 2018.1 y 2091.1 presentados por las instituciones educativas a CRESS / SC. El primer punto fue que la formación en Trabajo Social sigue siendo realizada por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), único curso público y gratuito de una universidad pública federal. A fines de la década de 2010, esta característica histórica permanece en la formación del Trabajo Social en el estado. La importante expansión de las universidades públicas, que, a pesar de incrementar la oferta de cursos de Servicio

Social en varios estados, no benefició al Servicio Social de Santa Catarina, que solo vio a los estados vecinos, y otros estados, que recibieron los cursos en sus nuevas y ampliadas instituciones federales y también estatales. Este es un tema en análisis en la tesis doctoral que se está desarrollando en el ámbito de la investigación señalada.

Los datos muestran que la UFSC, que jugó un papel protagónico en la historia del curso en el estado, ya no es la institución con mayor número de pasantes, comparte este rol con UNIASSELVI (Centro Universitario Leonardo Da Vinci), que hoy lidera el número de pasantes en el estado. Uniasselvi es un símbolo de las proporciones que ha alcanzado la educación superior brasileña, mediada por una expansión que, al expandir las instituciones públicas, dio paso a la forma más comercializada posible en el mundo de los mercados: la financiación.

Uniasselvi es un caso simbólico porque en ella se aprecia el proceso libre de crecimiento en el mercado. Surgió de una pequeña institución, en una pequeña ciudad de Santa Catarina, y en 2012 es adquirida por el grupo educativo más grande del país, Kroton Educacional, que se valoró en el mismo año en R\$ 510 millones (estimado, correspondiente a 215 millones de euros)). Tres años después, el grupo es comprado por R\$ 1,1 mil millones por Vinci Partners y Carlyle.

Este aspecto es intrínseco a la dinámica capitalista de concentración y centralización de capitales, y se manifiesta expresivamente en el ámbito educativo. Este rumbo de los mercados contenidos en la educación superior es el resultado del marco de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBN) de 1996, pero que cobró impulso con la expansión universitaria de los Gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rouseff. Recientemente, motivada por la dinámica que impone la pandemia de Covid-19, UNIASSELVI se ha lanzado a niveles superiores. El gigante de la educación, que cuenta con 288 mil alumnos, que se encuentran dispersos en 608 centros de educación a distancia en todo el país, y con 237 mil alumnos en educación a distancia, ha apostado por intensificar aún más su vocación por la educación a distancia, ha dado a conocer oficialmente su oferta pública en acciones en Nasdaq, en Nueva York, en septiembre de 2020. Esto significa que UNIASSELVI es la primera empresa en Santa Catarina que cotiza en la bolsa de tecnología estadounidense.

Este fenómeno reciente de la mercantilización de la educación, que va a la bolsa de valores, es captado precisamente por Bianchetti y Sguissardi (2017, p. 15). Para los autores, los Commodity representan la forma más paroxística de educación privatizada, donde las instituciones educativas se transforman en commodities porque están sujetas a la lógica del mercado y "la Bolsa se constituyó en el 'altar'" colocando la educación superior en la etapa privatista más aguda.

En la empresa de UNIASSELVI, los otros cursos de pregrado en Educación a Distancia en Trabajo Social que aparecieron en el registro CRESS / SC son: UNOPAR, Estácio de Sá, UNINTER,

UNISUL, UNIUB, UNIP, Anhanguera, ASSUPERO, UNIGRAN. En total nueve instituciones, con 372 registros de estudiantes en el campo de prácticas pre profesionales en los años / semestres 2018.1 y 2019.1.

La educación presencial, por tanto, totalizó seis instituciones: UFSC, FURB, UNIPLAC, UNISUL, Unochapecó, UNIARP (12). Sin embargo, solo consideramos cinco cursos presenciales porque el curso Unochapecó que apareció en el sistema con pasantes en

2018 no repitió su presencia en 2019 porque ya había comunicado el cierre del curso al MEC, actualmente en los registros oficiales el curso está inactivo.

La información presentada anteriormente, además de demostrar que la formación del Servicio Social en Santa Catarina es realizada predominantemente por instituciones de educación a distancia, de carácter comercializador, rentable y financiada, se presentan en términos de apariencia como una alternativa que se abre para el acceso a la educación superior por sectores hasta ahora excluidos de este nivel educativo, posicionándose como una alternativa especialmente para aquellos que se encuentran en períodos más avanzados de la vida, que no tienen tiempo para dedicarse a la educación “tradicional”, posibilidad de desplazamiento, etc. Sin embargo, se necesita una mayor incursión para extraer el significado de estos cambios que se están produciendo en la oferta de educación superior, más específicamente en el caso en cuestión: la formación en Trabajo Social en Santa Catarina.

Un primer aspecto a destacar es que, como ya se mencionó, la presencia de esta nueva forma de realizar la educación, cambió el panorama de la formación del Servicio Social de Santa Catarina, especialmente de quienes lo realizan en la Modalidad presencial. Se observa, por tanto, que los años posteriores al 2000 fueron significativos para el cierre de algunos cursos presenciales, como fue el caso del curso UNISUL en Tubarão, el de Unochapecó (que apareció con su última promoción en 2018.1), la Universidad del Oeste de Santa Catarina (UNOESC) en são Miguel D'Oeste y la Universidad de Contestado (UNC), del Recinto de Canoinhas.

Como demostró Rodrigues (2010) en 2010, una de las características de las instituciones EaD es la capilaridad con la que llegan a las distintas regiones del estado, ingresando con precaria estructura física en ciudades que tienen poco o nada que ofrecer en educación superior. En 2010, se encontraron vacantes en 47 centros de educación a distancia, en 2017, una encuesta realizada en la plataforma e-mec, identificó el récord de 235 centros para este tipo de educación, todos vinculados a instituciones rentables.

Estas instituciones de EaD también estuvieron presentes en ciudades en las que ya existía la oferta de cursos, lo que afectó considerablemente el mantenimiento de los cursos por parte de las instituciones fundacionales debido a la deserción de estudiantes o la reducción de la demanda. Dado que estos son muy flexibles por su condición docente, con menos rigor en la formación y, además de otros factores, sus tarifas son mucho más atractivas económicamente. Algunas experiencias demuestran el cierre de algunos de los cursos tradicionales, como ya hemos anunciado, otras experiencias demuestran la necesidad de flexibilizar el curso presencial con miras a adecuar el plan de estudios, incluyendo la incorporación de tecnologías de educación a distancia. Otra expresión es la de cursos que siguen sobreviviendo, pero con muchas dificultades para mantenerse, como por ejemplo completar las clases con alumnos, para el pago de los docentes. De esa manera sobreviven resistiendo las presiones institucionales que se centran en la flexibilidad, como lo han hecho UNIARP, UNIPLAC y UNISUL.

Estas preguntas revelan un concepto académico, un concepto de educación superior, que se puede identificar como el segundo aspecto a destacar de este fenómeno. Porque mucho más que la oferta de nuevos cursos en la zona, predomina esta modalidad afectando directamente a los cursos existentes que mantuvieron compromisos ético-políticos con la formación de trabajadores sociales.

El tercer aspecto se puede resaltar en la cuestión de que la educación a distancia en el Servicio Social de Santa Catarina se abre paso a través de la lucrativa vida privada. Esto demuestra una relación imbricada entre el mercado y la tecnología de la educación a distancia, donde la masificación y la pulverización son la clave de la rentabilidad.

Además, la apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación, como consecuencia del aumento de la composición orgánica del capital, permite la transferencia de conocimiento de forma modulada y masificada, caracterizada por la falta de diálogo directo con docentes calificados, alcanzando un mayor número de alumnos (o consumidores para caracterizar mejor este tipo de docencia), también restringir el contacto con los tutores (“docentes”) que no siempre cuentan con la calificación necesaria para la práctica docente crítica, sin autonomía en relación al plan de estudios y al conjunto proceso de formación de los estudiantes, esto está ligado a la sobreexplotación de este tipo de mano de obra.

También está la fragilidad de la estructura física, sin posibilidad de acceso a bibliotecas, la mayor parte del acceso a contenidos teóricos se da a través de folletos estandarizados, con debates en entornos virtuales, sumando las restringidas posibilidades de la práctica de extensión e investigación, la propuesta de un curso aligerado, ligada a una razón inmediata y acrítica de la realidad, configuran algunas de las características de esta modalidad y señalan la precariedad de este modelo en el que la formación en Trabajo Social se ha ido hegemonizando.

Esta cuestión se presenta como un proceso de transición de la educación como derecho a la educación como servicio. Para Freitas (2018, p.59-60), este modelo de educación empresarial se configura en patrones conservadores y reaccionarios, lo que conduce a una sociedad individualista, y está destinado a la formación de una juventud que se moldea “en la lógica de la explotación del statu quo, sólo modernizado tecnológicamente” [traducción propia].

Para entrar en el cuarto aspecto que marca este panorama, es en lo que Silva (2010) problematiza con la concepción pragmatista vigente en Educación a Distancia, como producto de una relación establecida entre ciencia y tecnología, donde reina un carácter adaptativo del pragmatismo político. Una lógica que subyace al lema “aprender a aprender”. Por ello, Duarte (2003) identifica que: “El carácter adaptativo de esta pedagogía es muy evidente. Se trata de preparar a las personas, formando en ellas las competencias necesarias para la condición de desempleado, discapacitado, madre soltera, etc.” Y, por tanto, se enfrentan a un tipo de conocimiento desarrollado para la creatividad, pero que no debe confundirse con la búsqueda de transformaciones radicales de la realidad social, “sino la creatividad en cuanto a la capacidad de encontrar nuevas formas de acción que permitan mejorar adaptación a los dictados de la sociedad capitalista” (Duarte, 2003 apud Silva, 2010, p. 93-94) [traducción propia].

Se puede inferir que la EaD en la dinámica que se ubica actualmente en Trabajo Social rompe con el arquetipo de educación superior o universidad deseada, donde el conocimiento debe ir más allá de otorgar subsidios para la formación especializada de la fuerza laboral y se lleva a cabo, específicamente en el caso Servicio Social, implicado en la formación teórico-metodológica, ético-política y técnico-operativa. De acuerdo con las Directrices curriculares de 1996 preparadas por ABEPSS, estas capacidades deben desarrollarse en la formación de posgrado para:

1. Comprensión crítica del proceso histórico en su conjunto; 2. Investigación sobre la formación histórica y los procesos sociales contemporáneos que configuran la sociedad brasileña, con el fin de aprehender las particularidades de la constitución y desarrollo del capitalismo y el Trabajo Social en el país; 3. Aprendizaje del sentido social de la profesión, revelando las posibilidades de acción contenidas en la realidad; 4. Captación de las demandas - consolidadas y emergentes - puestas a la Obra Social a través del mercado laboral, con el objetivo de formular respuestas profesionales que potencien el enfrentamiento de la problemática social, considerando las nuevas articulaciones entre lo público y lo privado; 5. Ejercicio profesional cumpliendo con las competencias y atribuciones previstas en la Legislación Profesional vigente. (ABEPSS, 1996, pág. 7). [traducción propia]

Esta razón por la que está mayoritariamente presente en la formación de estudiantes en Trabajo Social, mediada por el contexto de una educación mercantilizada, se fundamenta en lo que Paulo Netto (2012, p.415-416) ubica como una crisis sistémica del capital, que caracteriza al capitalismo contemporáneo con profundas transformaciones que han surgido desde la década de 1970. El autor presenta que estos cambios:

[...] se relacionan con los impactos provocados en los circuitos productivos por la revolución científico-técnica que se viene gestando desde mediados del siglo XX (potenciada en su desenvolvimiento, por ejemplo, por la 'revolución de la información' y por los avances de la microelectrónica, la biología, la física y la química). Pero son transformaciones que desbordan en gran medida los circuitos productivos: involucran a la totalidad social, configurando la sociedad burguesa tardía que emerge de la restauración del capital operado desde finales de los años setenta. [traducción propia]

El movimiento del capitalismo contemporáneo que opera el proyecto neoliberal, en un contexto burgués tardío, lleva a cabo transformaciones que alcanzan una totalidad social, ya sea en lo que respecta a la estratificación social, cambios en el plano económico-objetivo (producción y reproducción de clases). y también con consecuencias para el plan ideológico-subjetivo de reconocimiento de la pertenencia de clase, reflejando también una estratificación de la sociedad burguesa (Paulo Netto, 2012).

En este contexto objetivo de empobrecimiento que afecta a la clase trabajadora, producto de los procesos de flexibilización, desregulación y privatización, se destaca por Barroco (2018) a partir de una concepción fragmentada de la realidad en la que las relaciones sociales son aprehendidas de manera efímera e inestable.

Para Barroco (2018) la influencia de este pensamiento también irradia en las instituciones en las que actúan los trabajadores sociales, estos requieren formas de control guiadas por la racionalidad tecnocrática y sistémica con objetivos finales motivados por la productividad, competitividad, rentabilidad y que exigen un trabajo repetitivo y burocrático por parte de los profesionales, pragmáticos y heterogéneos que excluyen la posibilidad de una acción profesional crítica y política. El control y la censura también aparecen con fuerza como requisiciones a los profesionales, lo que demuestra que esta forma de pensamiento que pende en relación simbiótica con la dinámica neoliberal también opera en las instituciones para justificar y mantener su existencia.

5. Conclusión

Las transformaciones ocurridas en el campo de la educación superior, desde la década de los ochenta bajo el orden del capitalismo mundial contemporáneo, que estuvo mediatizado por la economía neoliberal, reorganizaron los estados nacionales e impusieron la dinámica de las políticas públicas en esa dirección. Dentro de este supuesto, la educación no puede ser exclusivamente pública y la educación superior no puede ser un derecho universal o responsabilidad del Estado.

El primer movimiento de formación en Trabajo Social se da a través de instituciones mayoritariamente sin fines de lucro y con la participación del único curso vinculado a la universidad pública federal. Con el proceso de comercialización, ya en la década del 2000 se evidencia una explosión de instituciones vinculadas al ámbito privado y que brindan tecnología de la información y la comunicación para ofrecer la educación superior como mercancía y, por lo tanto, llevar a cabo el proceso de rentabilidad con la oferta de educación. que se ocupa de esta característica de la mercancía y, por lo tanto, ingresa en el hall de mercancías para generar más valor y beneficio para el capital. Este movimiento es aprehendido en los estudios aquí mostrados en relación a la formación en Trabajo Social en Santa Catarina.

Llegando casi en la década del 2020, la dinámica de formación en Trabajo Social en el estado muestra una inflexión de este proceso desde las instituciones formadoras, las cifras evidencian un predominio de la lógica lucrativa privada en la formación de los futuros trabajadores sociales. En el ámbito de las prácticas, los datos revelan la prevalencia de vínculos en estas instituciones, destacando que están vinculados a la modalidad de aprendizaje a distancia.

Este contexto de formación que opera predominantemente tiene implicaciones para el Trabajo Social. Esta profesión ha centrado su producción de conocimiento, especialmente después del Congreso de Virada en 1979, en reflexiones teórico-políticas basadas en un análisis crítico de la realidad en un intento de romper con el conservadurismo histórico en la profesión. Por tanto, luego de dicho congreso, se establece un vínculo con nuevas fuentes teóricas y políticas para orientar la profesión, donde beberá de nuevos referentes para un análisis y desempeño en relación a la realidad, asumiendo que el contexto en el que se inserta la profesión necesita aparatos teóricos que posibilitan y viabilizan los vínculos entre la demanda profesional y la totalidad social. Por tanto, el análisis social basado en la sociedad de clases con aportes de categorías como la totalidad, la dialéctica y la contradicción se ha vuelto necesario para la profesión.

La situación actual pone a la profesión en otro momento de su configuración histórica, en un contexto que se encuentra bajo la influencia de parámetros neoliberales, lo que trae a la profesión demandas sociales que se encuentran cada vez más fragmentadas a nivel institucional, con la imposición de respuestas que cumplen con los lo inmediato, lo efímero, con presupuestos destinados al servicio focalizado, como resultado de un motivo de análisis estratificado de la realidad social. La formación en Trabajo Social bajo el imperio del mercado, donde se atiende a las exigencias del orden neoliberal y guiada por los valores y teorías influidas por el pensamiento posmoderno, el realismo empírico, el escepticismo epistemológico y el relativismo ontológico ejercen influencias que

ejercen esa influencia. reducen la comprensión de la realidad concreta y descalifican una razón teórica totalizadora de la realidad.

Esta comprensión trae implicaciones políticas y éticas que plantean desafíos a la profesión en la constante disputa por la hegemonía del pensamiento crítico y una formación calificada que es cada vez más necesaria en la perspectiva de analizar esta sociedad mediada por conflictos de clases y que, como resultado, produce empobrecimiento de la vida de la población trabajadora y que, más que nunca, necesita aportes teórico-metodológicos que puedan entender que las demandas al Trabajo Social son consecuencia de esta forma de organización y que por tanto no pueden entenderse en su superficialidad, en el fragmento, en lo inmediato.

Por tanto, el momento actual es reafirmar en la profesión, especialmente en la formación profesional, la necesidad de una teoría crítica y realista de la existente, que sea capaz de asistir en la arquitectura de los cambios necesarios a la realidad, que esta es su “consecuencia” en la ayuda a una práctica emancipadora.

7. Referencias

- ABEPSS, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Quem somos. Recuperado el: 01 de março de 2021, de: <http://www.abepss.org.br/quem-somos-1>.
- ABEPSS, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social. (com base no currículo mínimo aprovado em Assembléia Geral Extraordinária de 8 de novembro de 1996). Recuperado el 03 de março de 2021, de: http://www.abepss.org.br/arquivos/textos/documento_201603311138166377210.pdf. Acesso.
- ABEPSS, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Estatuto ABEPSS de 2017. Recuperado el 01 de março de 2021, de: http://www.abepss.org.br/arquivos/textos/arquivo_201903221439271525620.pdf.
- BARROCO, Maria Lucia S. Barbárie e neoconservadorismo: os desafios do projeto ético-político. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 106, p. 205-218, abr./jun. 2011. Recuperado el 09 de agosto de 2018, de <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n106/n106a02.pdf>
- BEHRING, Elaine R. Brasil em Contra-Reforma – desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez Editora. 2003.
- BIANCARELLI, André M. A Era Lula e sua questão econômica principal crescimento, mercado interno e distribuição de renda. In: Rev. Inst. Estud. Bras. no.58 São Paulo June 2014. Disponible en: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0020-38742014000100012
- Bianchetti, Lucídio e Sguissardi, Valdemar. Da universidade à commoditycidade : ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado. – Campinas, SP :Mecado das Letras, 2017.

- CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012. Disponible en: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/02.pdf>
- CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. Código de Ética do/a Assistente Social. 2001. Recuperado el 03 de marzo de 2021, de: http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP2011_CFESS.pdf.
- CFESS. RESOLUÇÃO Nº 533, de 29 de setembro de 2008. Regulamenta a SUPERVISÃO DIRETA DE ESTÁGIO no Serviço Social. Conselho Federal de Serviço Social. Recuperado el 03 de marzo de 2021, de: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Resolucao533.pdf>
- CHESNAIS, François. A Mundialização financeira. São Paulo, Xamã VM Ed. Graf. Ltda., 1999.
- DIEESE. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos - Janeiro de 2021. Florianópolis, 8 de fevereiro de 2021
- DIEESE. Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos Salário mínimo nominal e necessário. Recuperado el 03 de marzo de 2021: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 03.03.2021.
- FREITAS, Luiz Carlos de. A reforma empresarial da educação: nova direta, velhas ideias. / 1.ed. - São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- GONÇALVES, Reinaldo. Nacional-desenvolvimentismo às Avestas. In: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Brasília: IPEA. Disponível: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo19.pdf>
- GOULARTI FILHO, Alcides. Formação Econômica de Santa Catarina. - 2. Ed. Ver. - Florianópolis: Ed. da UFSC, 2007.
- IAMAMOTO, Marilda. Serviço Social em tempo de capital fetiche. São Paulo: Cortez. 2007
- Lei no 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Presidência da República. Recuperado em, 03 de março de 2021, de: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8662&ano=1993&ato=1b1g3YU5ENFpWTAef>
- MENDONÇA, L. J. V. P.; MANFROI, V. M.. Políticas sociais, globalização e dívida externa. In: X ENPESS, 2006, Recife.
- NETTO, J. P. Crise do capital e consequências societárias. Revista Serviço Social & Sociedade. N. 111, p. 413-429, jul./set. .São Paulo: Cortez, 2012. Recuperado el 09 de agosto de 2018, de: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n111/a02.pdf>>
- PRADO Júnior, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo. São Paulo. Brasiliense. 2004.

- RAICHELIS, Raquel. O Serviço Social no Brasil. Trabalho, formação profissional e projeto ético-político. In: Serviço Social na história : América Latina, África e Europa / Maria Carmelita Yaazbek, Marilda Villela Iamamoto (orgs.) - São Paulo : Cortez, 2019.
- RODRIGUES, Aline de Andrade. A formação profissional em Serviço Social e a interlocução com os profissionais na pesquisa mercado de Trabalho dos Assistentes Sociais em Santa Catarina. 2010. 172f. Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social na Universidade Federal de Santa Catarina. 2010.
- SILVA, Eduardo Pinto. Educação a distância, sociabilidade produtiva e acumulação flexível. In: Educação a distância : diferentes abordagens críticas. Xamã. 2010.
- TEIXEIRA, Rodrigo Alves e PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. In: Econ. soc. vol.21 no. spe Campinas dez. 2012. Disponível: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400009&lng=pt&tlng=pt

La desigualdad de género en el trabajo agrario

Ana M^a Moreno Márquez¹⁰³

RESUMEN ¹⁰⁴

En el sector agrario ha existido un fenómeno de masculinización del medio rural que ha puesto de manifiesto una clara situación de desigualdad entre hombres y mujeres, con una asignación de roles marcada por el sexo. De ese modo, la incorporación de la mujer agraria al mercado de trabajo se ha visto frenada precisamente por los roles que esta ha venido asumiendo; lo que se refleja en la ocupación en el sector, por la escasa presencia de la mujer como trabajadora tanto por cuenta propia como por cuenta ajena. Si bien, esto no ha impedido su colaboración en las labores agrarias, aunque su trabajo se ha venido considerando como una "ayuda familiar", sin remuneración, ni reconocimiento. Lo que claramente tiene consecuencias negativas para la mujer y produce una jerarquización de la relación entre los cónyuges, una situación de desigualdad en la familia que se proyecta en la sociedad. Es cierto que se ha tratado de dar respuesta a la misma con la titularidad compartida en las explotaciones agrarias, cuestión distinta es si ha obtenido el resultado deseado.

En el caso concreto de las trabajadoras por cuenta ajena, esa situación de desigualdad se ha manifestado en el acceso al empleo y en condiciones laborales precarias; lo que igualmente las ha posicionado en una situación de inferioridad. Por tanto, es preciso analizar todos estos aspectos, los problemas que se vienen planteando en la práctica y las consecuencias derivadas de los mismos, así como las posibles soluciones al respecto.

Palabras clave: Desigualdad, trabajo agrario, ayuda familiar, titularidad compartida, roles

1. Introducción

El sector agrario es un sector claramente masculinizado en el que las mujeres tienen un papel fundamental. El problema que se plantea en este caso no es tanto que exista una mayor presencia de los hombres en el sector, sino la desigualdad que ello conlleva. En este sentido, es importante conocer por qué las mujeres no se incorporan a las labores productivas como lo hacen los hombres, por lo que es preciso hacer referencia a la relevancia que tiene la socialización diferencial y cómo se proyecta en el ámbito laboral en este sector; detectar si realmente esa desigual presencia se produce en los mismos términos cuando se trata de trabajadores por cuenta propia y, en particular, en el caso en el que el trabajo se lleva a cabo como ayuda familiar, o de trabajadores por cuenta ajena, y cómo ha evolucionado en los últimos años.

¹⁰³ Ana M^a Moreno Márquez, Universidad Carlos III de Madrid

¹⁰⁴ Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación "Las prestaciones de trabajo en el sector agrario; con especial consideración al trabajo agrícola en la Comunidad Autónoma de Andalucía", Proyecto de I+D+I en el Marco del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020, con número de referencia 2004102301.

En concreto, es importante analizar, en primer lugar, qué repercusiones tiene el hecho de ser hombre o mujer en el sector agrario, tener la condición de miembro de una familiar en la que existen determinados roles, una distribución desigual de tareas, un reconocimiento también desigual de las mismas, y que se atribuya a hombres y mujeres una mayor o menor autonomía; para estudiar, en segundo lugar, si esas diferencias afectan al ámbito doméstico o trascienden al público, y, por tanto, repercuten en el laboral, tanto en el caso del trabajo por cuenta propia, es decir, como trabajador independiente que puede o no tener trabajadores a su cargo, y, especialmente, como en el del trabajo en términos de ayuda familiar, sin retribución, sobre todo por las consecuencias que ello conlleva en cuanto a ausencia de reconocimiento y derechos; sin olvidar el trabajo por cuenta ajena. Para este último supuesto, en el que se hace referencia a trabajo subordinado, es importante comprobar en qué condiciones se produce la incorporación al mercado de trabajo, con el fin de constatar si realmente existe o no desigualdad en estas relaciones de trabajo.

2. La socialización de hombres y mujeres en el sector agrario y su proyección en el ámbito laboral

A través de la socialización los individuos interiorizan una serie de valores y pautas de comportamiento que se adquieren en un determinado contexto social y que operan como condicionantes de la vida de hombres y mujeres. En este sentido, instituciones como la familia, las amistades, la escuela, los medios de comunicación, entre otros, determinan la asimilación de unos roles, de una serie de funciones que la sociedad asigna a cada sexo. Pues bien, en el sector agrario se puede apreciar como existe una clara distribución de roles, así las mujeres han venido desempeñando un papel fundamental, se han venido ocupando del trabajo doméstico, de cuidados (de los hijos y de las personas mayores, dependientes, más aún si se tiene en cuenta el envejecimiento de la población en las zonas rurales), y, a su vez, del productivo, como una especie de prolongación del trabajo doméstico, mientras que al hombre se le ha asignado un rol productivo. Es decir, en el sentido de que la mujer realiza el trabajo reproductivo y el hombre el productivo remunerado.

El problema es que esa distribución de roles, como se comprobará, tiene unas consecuencias negativas para la mujer en el ámbito laboral, sobre todo por el hecho de que esa socialización diferencial, dependiendo de si la persona es hombre o mujer, determina que exista una jerarquización en las propias relaciones entre uno y otra, más aún, teniendo en cuenta que en el sector agrario está muy arraigado el patriarcado. De esta forma, las mujeres se sitúan en un segundo plano, su trabajo se infravalora (García Bartolomé, 1990; García et al, 1994). En muchos casos realizan una actividad productiva en términos de ayuda en la explotación familiar agraria, de modo informal, sin remuneración, sin reconocimiento social, ni a efectos laborales (García Marín, 2008: “se observa que hay un problema de desconexión entre la real contribución de la mujer a la economía agraria y la plasmación de los datos oficiales, que a la postre se traduce en ausencia de reconocimiento de su labor como trabajo productivo”), como un trabajo invisible; lo que claramente tiene efectos negativos para la mujer. Un trabajo que lleva a cabo en un primer momento en una situación de subordinación con respecto al padre, o, en su caso, al hermano, y que se mantiene en cuanto al marido o pareja de hecho, sobre todo en las explotaciones agrarias familiares en las que desarrollan su labor en los términos señalados, como una tarea que no se valora como la de los hombres, sino que

se percibe como una labor secundaria (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente (MAGRAMA), 2013), si acaso de carácter complementario con respecto a la función productiva que tienen los hombres. Por ello, esa situación no se detecta en el caso de los hombres. Son las mujeres las que compatibilizan el trabajo doméstico con las tareas productivas no reconocidas, mientras que los hombres sitúan en primer lugar su labor profesional. Lo que también se concibe en esos términos como algo natural por las propias mujeres, y, sin duda, es fruto de una normalización.

Una situación que conlleva una clara posición de desigualdad de la mujer en la familia que se proyecta en la sociedad y, en concreto, en el ámbito laboral, reproduciendo un régimen patriarcal (Valiño Ces, 2015, p. 110: “persiste una mentalidad patriarcal y machista”), y ello a pesar de que desde el punto de vista normativo se parte de la premisa de que hombres y mujeres tienen los mismos derechos. Por tanto, de ese modo se establecen unas relaciones desiguales de género en las que la mujer, con respecto a las tareas productivas, se sitúa en una posición invisible, “resultado de esta situación es la jerarquización tanto en la relación de pareja como del trabajo compartido de ambos cónyuges, y la transmisión de la desigualdad entre hombres y mujeres al interior de la familiar” (MAGRAMA, 2013, p. 55). Una desigualdad que se normaliza, se naturaliza y se asume; lo que dificulta la introducción de cualquier tipo de cambio que pueda revertir esa situación, al no percibirse como un problema, a pesar de que en la práctica tenga importantes consecuencias como la subordinación y la falta de autonomía de la mujer. Así, la ayuda familiar de la mujer puede ser imprescindible, pero el reconocimiento del trabajo seguirá siendo para el hombre. Es más, el hecho de que esa ayuda se vea como una prolongación del trabajo doméstico y que, por ello, esas desigualdades se ubiquen en el ámbito familiar, esto es, en el espacio privado, hace más difícil la intervención, la aplicación de las normas, sobre todo porque se considera que los cambios normativos se sitúan en lo público, por lo que en este sector se siguen manteniendo las desigualdades que se proyectan en el ámbito del trabajo de la mujer; si bien, como una forma de relacionarse dentro de la propia familia y ajena a lo público.

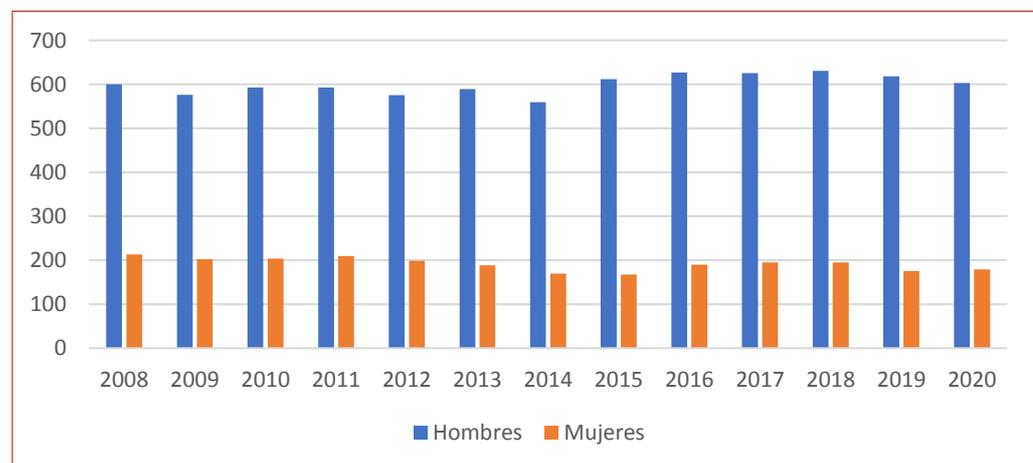
De todas formas, como se podrá comprobar, la socialización diferencial también se aprecia en los casos en los que la mujer presta servicios como trabajadora por cuenta propia o por cuenta ajena, ya que es ella la que realiza el trabajo doméstico, se ocupa de las labores de cuidado, y, al mismo tiempo, de las tareas productivas. En este sentido, es preciso analizar si esa distribución de roles se proyecta en el propio trabajo, si esa posición de desigualdad, de subordinación con respecto al hombre, la consideración de su trabajo como secundario, la invisibilidad a la que se ha hecho referencia, están presentes incluso en los casos en los que la mujer se aleja de esa relación familiar y realiza un trabajo en el sector como trabajadora dependiente, sobre todo porque, como se ha indicado, este sector está muy masculinizado. Habrá que ver hasta qué punto son las mujeres las que no desean incorporarse al sector, o, en su caso permanecer en el mismo, o si se ven desplazadas por los hombres, a los que se les atribuye el rol productivo, y relegadas al ámbito doméstico. Además, habrá que constatar si esa situación de desigualdad también se percibe en sus propias condiciones de trabajo.

3. La desigual presencia y situación de hombres y mujeres en el sector agrario

Es cierto que si se acude a los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del IV trimestre de 2020 y se comparan con los del III trimestre del mismo año es posible

apreciar cómo se ha producido un incremento en el número de ocupados y ocupadas en el sector agrario, en concreto, de 51.100 personas, por lo que, si se tiene en cuenta la actual situación de crisis sanitaria el balance en este caso es positivo, sobre todo para las mujeres, ya que se han incorporado 29.100, mientras que en el de los hombres han sido 22.000. Sin embargo, a pesar de ello, no es posible olvidar la estacionalidad del sector agrario, por lo que el punto de referencia debería ser el IV trimestre de los años anteriores, y en este caso se puede apreciar claramente cómo, con ciertas excepciones, en algunos años, lo que ha ocurrido es que ha habido una reducción del número de ocupados, en concreto, con respecto al IV trimestre del año 2019, de 11.800 personas, si bien, han sido los hombres los perjudicados ya que son 15.300 menos los ocupados, mientras que en el caso de las mujeres hay 3.500 ocupadas más. Si solo tenemos en cuenta estos datos podríamos considerar que las mujeres se encuentran en una mejor posición con respecto a la de los hombres, pero la realidad es otra.

Tabla 1. Ocupados por sexo en el sector agrario, EPA, IV trimestre 2008-2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE. Unidades: miles personas.

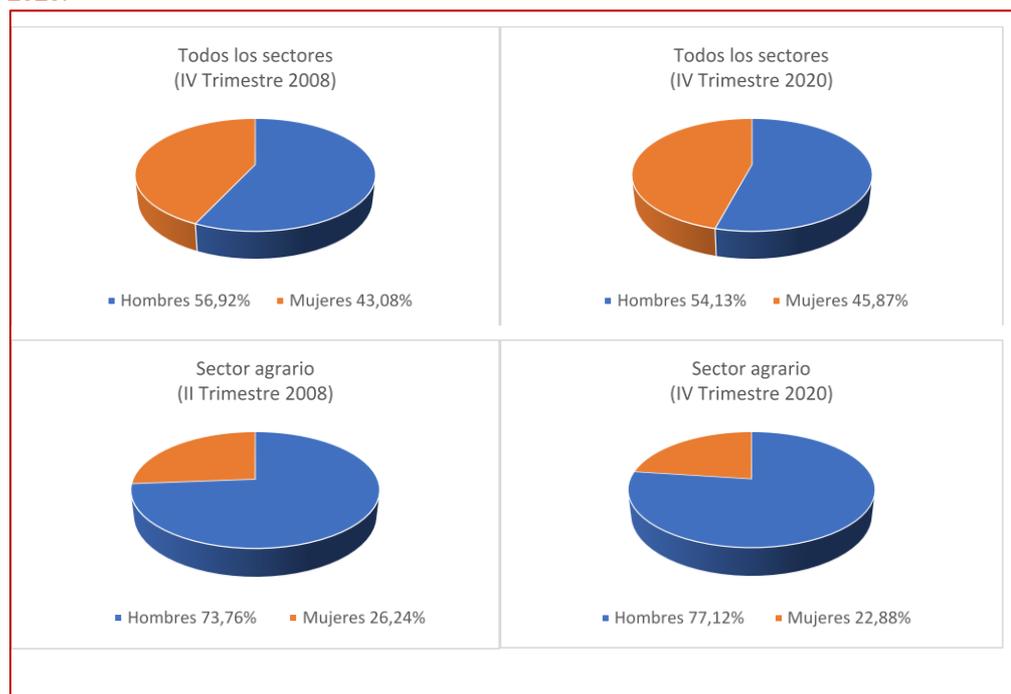
Si se acude a los datos globales se puede observar, por una parte, que la mujer tiene una presencia muy reducida en el sector, y, por otra, que mientras en términos generales ha aumentado el número de ocupados, por el contrario, ha disminuido el de ocupadas. Así, según los datos de la EPA del IV trimestre del año 2020 el 22,88% (178.900) de las personas ocupadas en el sector agrario son mujeres, mientras que el 77,12% son hombres (603.200), y ello a pesar de que se ha visto incrementada la presencia de la mujer en el sector, en concreto, un 0,8% con respecto al IV trimestre de 2019. Un leve incremento que se ha producido en el último año, pero que en ningún caso viene a recuperar la ocupación que tenía la mujer en años anteriores; en concreto, en el año 2008, cuando se inició la crisis económica, alcanzaba el 26,24% (213.400), si bien progresivamente se fue reduciendo, con algunas mejoras en determinados años, pero sin llegar en ningún caso a recuperar dicho porcentaje, mientras que en el caso de los hombres se situaba en un 73,76% (599.800). De modo que la ocupación es claramente masculina. De hecho, aunque ha disminuido en general el número de ocupados, se ha incrementado en el caso de los hombres, expulsando del sector a un número elevado de mujeres. Por tanto, a pesar de esa apreciación inicial en la que parecía situarse la mujer en una posición más ventajosa, en realidad el resultado es el contrario, y, como

se puede observar, no se trata de una situación puntual, ni vinculada a la crisis económica, ni a la sanitaria; constatándose claramente esa desigual presencia.

Si se tienen en cuenta los datos de la EPA del II trimestre de 2020, se puede observar cómo hay un claro descenso del número de ocupados y ocupadas, un descenso al que puede haber contribuido la pandemia; así, en el caso de los ocupados se pasó de 618.800 en el II trimestre de 2019 a 584.200 en el mismo trimestre de 2020, mientras que en el de las ocupadas de 190.500 a 179.200, respectivamente. Sin embargo, ese descenso en cuanto a la presencia de la mujer en el mismo ya se venía produciendo desde el inicio de la crisis económica en 2008, y, a pesar de que ha habido una cierta recuperación de esa presencia en momentos puntuales, después se ha vuelto a ver reducida y, además, en ningún caso se ha recuperado esa presencia de la mujer con la que se contaba al inicio de la citada crisis.

Lo que además se puede constatar es que la tendencia con respecto a la presencia de la mujer en el sector agrario ha sido muy distinta si la comparamos con los resultados obtenidos en cuanto a la totalidad de los sectores, ya que la tendencia, si se considera el conjunto de los sectores, ha sido incrementar la presencia de la mujer.

Tabla 2. Ocupados por sexo, todos los sectores y sector agrario, EPA, IV trimestre 2008 y 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE

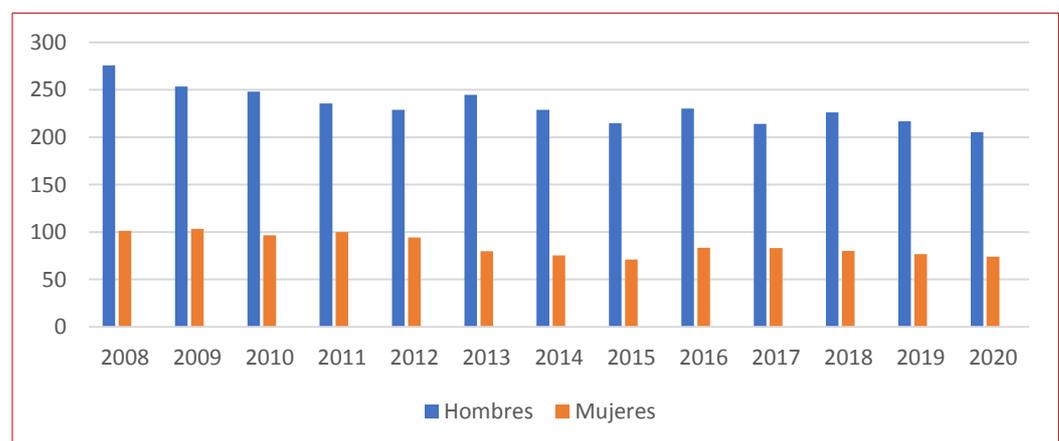
En concreto, la ocupación femenina ha pasado del 43,08% en el IV trimestre de 2008 al 45,86% en el mismo trimestre de 2019, manteniéndose en un 45,87% en el citado

trimestre de 2020¹⁰⁵. Aunque también hay que señalar que se puede comprobar cómo en el II trimestre 2020 la crisis sanitaria rompió esa tendencia reduciendo el porcentaje de ocupadas, pasando de un 45,71% en el mismo trimestre de 2019 a un 45,55%. No obstante, con respecto a la presencia de la mujer en el sector agrario y, en concreto, en cuanto a su salida del mismo, es importante tener en cuenta que los datos sobre ocupación de la EPA engloban, tanto a los trabajadores por cuenta propia, como por cuenta ajena, por lo que es preciso analizar si la evolución ha sido la misma en uno y otro colectivo, o si en realidad no existe esa misma tendencia en todos los colectivos.

Los trabajadores y las trabajadoras por cuenta propia

En el caso de la ocupación de los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia, tal y como se desprende de los datos relativos de la EPA del IV Trimestre 2008 a 2020, se puede apreciar que han salido del sector 97.700 personas, de las que 27.400 son mujeres. Si bien, hay que tener en cuenta que, en términos generales, el porcentaje de ocupación de las mujeres se ha visto reducido, pasando de un 30,2% en 2008 a un 26,4% en 2020, sin embargo, como contrapartida, se ha incrementado el de los hombres. De todos modos, es preciso considerar que en la referencia a trabajadores por cuenta propia se incluye a diversos colectivos, en concreto, empleadores; empresarios sin asalariados y trabajadores independientes; ayudas familiares (sin remuneración, que prestan servicios en la empresa de un familiar con el que, además, conviven) y miembros de cooperativas (socios que prestan servicios en las mismas). Es importante distinguir la situación de la mujer en estos colectivos porque, a pesar de esa tendencia generalizada a la reducción de su presencia, pueden existir variaciones entre los mismos que permitan establecer cómo ha sido la evolución real en cada caso.

Tabla 3. Trabajadores y trabajadoras por cuenta propia (empleadores/as, empresarios/as sin asalariados y trabajadores/as independientes, ayudas familiares, miembros de cooperativas), sector agrario, EPA, IV trimestre 2008-2020.



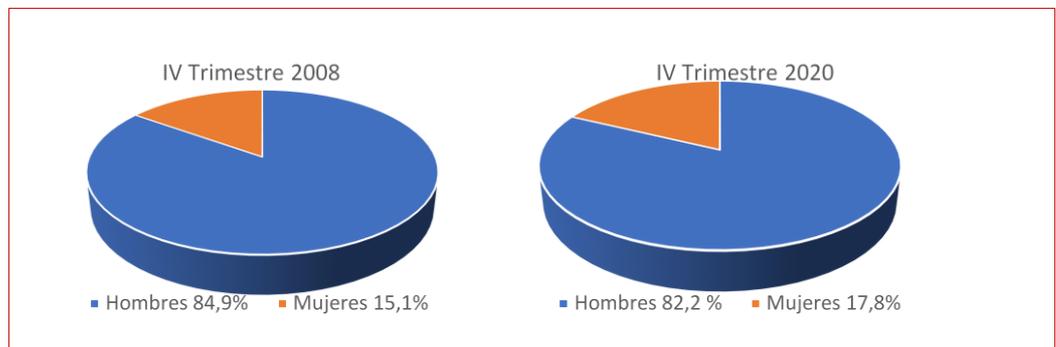
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE. Unidades: miles personas.

¹⁰⁵ Vid. [Ocupados por sexo y rama de actividad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo\(4128\). \(ine.es\)](https://ine.es/jaxi/servlets/Indicador.do?codigo=4128)

a) Diferencias entre colectivos: empleadores/as, miembros de cooperativas y trabajadores/as por cuenta propia sin asalariados

A pesar de esa reducción generalizada de la ocupación en el sector agrario, cabe señalar que el número de empleadores y empleadoras se ha incrementado con respecto a 2008. Así, en cuanto a estas últimas en el IV trimestre de 2008 se situaba en el 15,1% (7.200), alcanzando en el año 2016 un 24,2% (12.900), para volver a reducirse hasta el 17,8% en 2020 (8.500). Lo que pone de manifiesto que, a pesar del tiempo que ha transcurrido, siguen siendo los hombres los que en mayor medida ocupan esa posición (en el año 2008, 38.100 y en el 2020, 39.100) y la presencia de la mujer es muy escasa. En definitiva, se puede afirmar que la presencia de la mujer como trabajadora por cuenta propia empleadora en el sector, aunque se ha incrementado, es bastante reducida.

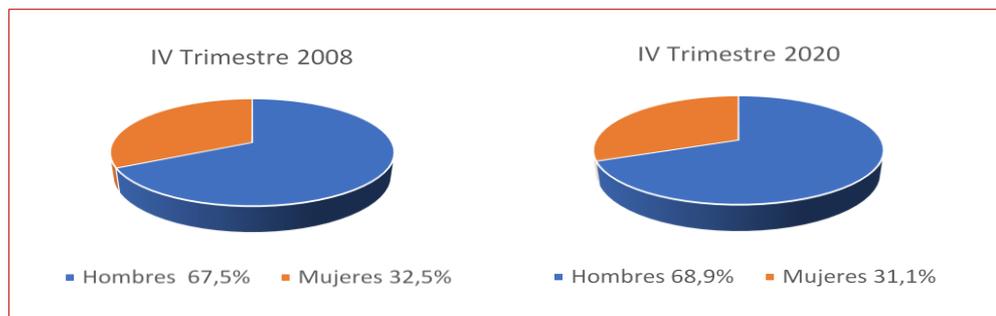
Tabla 4. Empleadores y empleadoras, sector agrario, IV trimestre 2008 y 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE.

En el caso de los miembros de cooperativas, la presencia tanto de hombres como de mujeres en términos absolutos es aún más escasa (en 2008: 2.700 hombres y 1.300 mujeres; en 2020: 3.100 hombres y 1.400 mujeres), pero, también en este caso, la de las mujeres es bastante más reducida que la de los hombres, e incluso, como se puede constatar, aunque, en general, se ha incrementado levemente para uno y otro colectivo, ha aumentado en mayor medida la de los hombres (de un 67,5% a un 68,9%). De este modo, la situación de la mujer en este supuesto en cuanto a presencia en el sector y, pese a haberse incrementado en términos absolutos, ha empeorado con respecto a la que tienen los hombres en este colectivo.

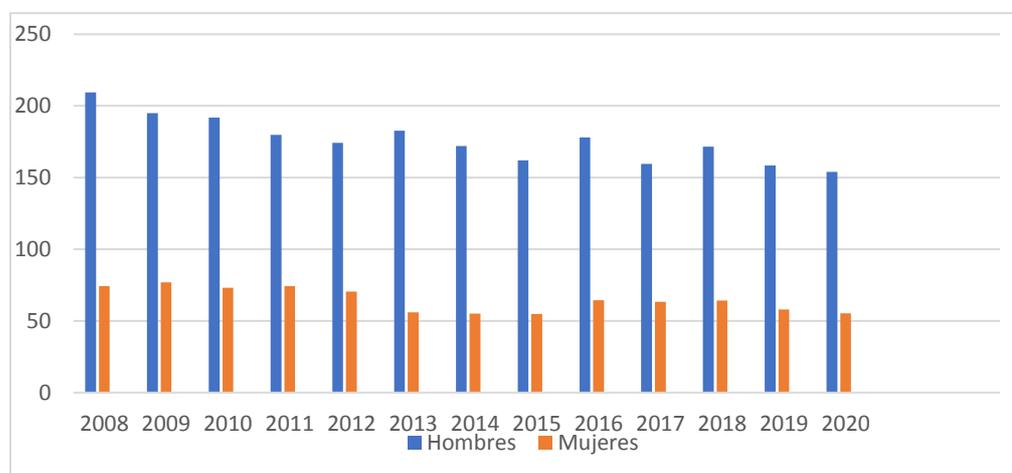
Tabla 5. Miembros de cooperativas, por sexo, sector agrario, IV trimestre 2008 y 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE.

Como se puede comprobar, desde 2008 hasta 2020, se ha producido un claro descenso en la ocupación de los trabajadores y las trabajadoras por cuenta propia sin asalariados, en concreto, en un 26,5% para los primeros (de 209.500 trabajadores se ha pasado a 154.000), y un 25,4% para las segundas (de 74.300 trabajadoras a 55.400). Sin embargo, en términos generales, el porcentaje de ocupación de las mujeres con respecto a los hombres en 2008 alcanzaba el 26,2%, y en 2020 no ha descendido, sino que se ha mantenido e incluso se ha elevado levemente hasta el 26,4%. Por tanto, aunque sigue existiendo una desigual ocupación entre hombres y mujeres, y tanto unos como otras han dejado de realizar su labor como trabajadores y trabajadoras por cuenta propia la situación en cuanto a presencia de la mujer en este colectivo con respecto a la que venía teniendo en relación a la de los hombres no ha empeorado.

Tabla 6. Trabajadores y trabajadoras por cuenta propia sin asalariados en el sector agrario, EPA, IV trimestre 2008-2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE. Unidades: miles personas.

b) El caso concreto de la ayuda familiar: la titularidad compartida como medida para hacer efectiva la igualdad entre hombres y mujeres

En cuanto a la ayuda familiar también se puede observar cómo la presencia de los hombres, al menos los que declaran encontrarse en esta situación, sigue siendo algo más elevada que la de las mujeres, en concreto, en el IV trimestre de 2020 el 51,7% son hombres. De todos modos, se puede constatar que el porcentaje de mujeres que realizan labores en términos de ayuda familiar y así lo declaran ya se situaba en el año 2008 en el 42%, alcanzando el 48,3% en el año 2020; como contrapartida, se puede observar que el número de personas que han venido indicando que realizan este tipo de labor, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres se ha visto muy reducido si se comparan los datos de la EPA del IV trimestre de 2008 y de 2020 (pasando de 18.500 a 8.700, en el caso de la mujeres y de 25.500 a 9.300 en el de los hombres). Quizás podría considerarse que tiende a desaparecer esta figura, sin embargo, hay que tener en cuenta que en muchos casos la realización de esta actividad productiva, informal y sin remuneración ni reconocimiento social, a veces ni siquiera se declara, no figura “en los datos oficiales” (García Marín, 2008); lo que, a su vez, impide que se

visibilice el trabajo que habitualmente llevan a cabo las mujeres en las explotaciones agrarias familiares, más aún en los casos en los que ellas mismas y la familia lo consideran parte de las labores domésticas, y ello a pesar de que, como se ha señalado, lo realicen en términos de subordinación con respecto al hombre, en una clara posición de desigualdad y falta de autonomía. En todo caso, si se comparan los datos relativos a la ayuda familiar en el IV trimestre de los años 2019 y 2020, se puede apreciar que se ha incrementado el número de mujeres que realizan labores de ayuda familiar (5.300 más), mientras que en el caso de los hombres se ha reducido (800 menos).

En relación con lo señalado, si se tienen en cuenta los datos recogidos en la Encuesta sobre las estructuras de las explotaciones agrícolas del Instituto Nacional de Estadística se puede apreciar cómo es el hombre el que habitualmente suele figurar como titular de la explotación agraria. Así, en el año 2007, solo el 28,8% de los titulares eran mujeres; en el año 2013 se incrementó ese porcentaje ligeramente pasando al 32,7 %, para descender levemente al 32,4% en el año 2016. Si bien, en la mayor parte de los casos, las mujeres suelen ser titulares de explotaciones de dimensiones reducidas y escasa rentabilidad (tal y como ya venía sucediendo, Majoral y Sánchez, 2003, p. 10). Es más, a pesar de ese incremento, si se consideran los datos del año 2016 es posible comprobar que el porcentaje se ve reducido hasta el 25,78% cuando se hace referencia a titulares y, a su vez, jefas de explotación¹⁰⁶, es decir, pueden ser titulares, pero la jefatura de la misma no siempre la ejercen, sino que la ceden a su pareja, hijos, o contratan a una persona. En estos últimos supuestos, aunque las mujeres acceden a la titularidad de la explotación agraria, en muchos casos ese acceso se suele vincular al fallecimiento de los titulares de la explotación por su edad avanzada (Majoral y Sánchez, 2003, p. 15), de modo que las esposas pasan a ser titulares de la misma, pero ni siquiera en esos supuestos figuran como jefas de explotación. De todos modos, aún en los supuestos en los que sí son jefas de explotación, se puede comprobar que son las mujeres con mayor edad las que más presencia tienen. Es cierto que en el caso de las menores de 25 años esa presencia se sitúa en un 34% con respecto a la de los hombres, pero su número es muy reducido (537), y, además, se disminuye drásticamente hasta el 22,5% entre los 25 y los 29 años. Una presencia que no se recupera hasta los 65 años, pero sin llegar al 35%¹⁰⁷.

Pues bien, en este contexto, lo habitual es que las mujeres, la mayoría cónyuges de los titulares de la explotación, compartan con el hombre el trabajo agrario en la explotación agraria familiar, pero también lo es que su labor no se reconozca, no trascienda del ámbito de la familia, considerándose como una ayuda familiar. De este modo, lo más común es que sean los hombres los titulares de las explotaciones y los que coticen a la Seguridad Social, y no la mujer para evitar el gasto que supondría que los dos cotizaran; lo que, como ya se ha señalado, la sitúa en una clara posición de desigualdad, en la que su trabajo queda invisibilizado, en un segundo plano, con las consecuencias negativas que ello conlleva (Espín, 2011).

¹⁰⁶ [INEbase / Agricultura y medio ambiente /Agricultura /Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas / Resultados](#)

¹⁰⁷ [Trabajo familiar: titulares persona física y jefes de explotación según edad y sexo \(ine.es\)](#)

De ahí la necesidad de considerar la titularidad compartida de la mujer y el cónyuge o pareja de hecho reconocida o inscrita en un registro público, de la explotación agraria en la que comparten su trabajo, para que se visibilice y se valore la participación de la mujer tanto en los derechos como en las obligaciones que se derivan de dicha explotación en condiciones de igualdad. En concreto, para que el trabajo de la mujer sea reconocido y valorado. Así, el art. 30 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres¹⁰⁸, encomendó precisamente el desarrollo de la figura de la titularidad compartida a los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Trabajo y Asuntos Sociales como una medida destinada a hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres en el sector agrario. Por su parte, la Disposición Final 4ª de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural¹⁰⁹, también hizo referencia a dicha figura y encomendó al Gobierno el desarrollo del régimen de cotitularidad de bienes, derechos y obligaciones en el sector agrario y la correspondiente protección de la Seguridad Social. En cumplimiento de dichos mandatos, el Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida de las explotaciones, creó esta figura.

Con posterioridad, entró en vigor la ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias (LTC)¹¹⁰, que trata de promover una acción positiva que tiene como fin tratar de combatir la situación de desigualdad e invisibilidad del trabajo de la mujer en el sector agrario (Cabello Fernández, 2018) y, con ello, de evitar las consecuencias negativas que conlleva (Vicedo Cañada, 2013). De este modo, la norma, tal y como se contempla en su preámbulo, “ofrece una nueva figura jurídica de carácter voluntario” y con ella trata de “alcanzar la verdadera equiparación de las mujeres y los hombres en la explotación agraria”. En este sentido, cabe destacar entre los objetivos de esta norma los de profesionalizar y visibilizar el trabajo de la mujer en las explotaciones agrarias, para que puedan disfrutar de los derechos derivados del mismo, y fomentar la igualdad¹¹¹ con respecto a los hombres (Valiño Ces, 2015; Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales (FADEMUR), 2012). Como establece el art. 2 de la LTC, la explotación agraria de titularidad compartida es una unidad económica, que carece de personalidad jurídica, “susceptible de imposición a efectos fiscales, que constituye un matrimonio o pareja de hecho, para la gestión conjunta de la explotación agraria”¹¹². Si bien, las personas que son titulares de la explotación agraria deben cumplir una serie de requisitos, de acuerdo con lo previsto en el art. 3 de la LTC, en concreto, deben estar dadas de alta como trabajadores por cuenta propia, bien en el Régimen

¹⁰⁸ Boletín Oficial del Estado (BOE) 23 de marzo de 2007.

¹⁰⁹ BOE 14 de diciembre de 2007.

¹¹⁰ BOE 5 de octubre de 2011.

¹¹¹ Sin olvidar, la mejora de su participación en las organizaciones agrarias, de la calidad de vida en el ámbito rural y la contribución al asentamiento de la población rural.

¹¹² El matrimonio o pareja de hecho (que no necesariamente debe estar integrado/a por un hombre y una mujer, sino que también puede estarlo por personas del mismo sexo, y ello con independencia de que la finalidad de la norma sea combatir la desigualdad e invisibilidad del trabajo de la mujer en el sector agrario) aporta su trabajo al 50%, así como los bienes y derechos de la explotación, aunque es posible que sean aportados por una sola parte; en todo caso, esto no significa que se traslade la titularidad jurídica, solo existe afectación a la titularidad compartida.

Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos por su actividad agraria (RETA)¹¹³, o bien en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios (SETA)¹¹⁴, con los beneficios que conlleva para la mujer, ejercer la actividad agraria y trabajar en la explotación de modo directo y personal¹¹⁵, y residir en el ámbito territorial rural en el que radique la explotación. Lo más importante es que la titularidad compartida implica que ya no es el hombre el único que gestiona y se responsabiliza de la explotación, sino que la mujer comparte con su pareja la gestión y la responsabilidad, al igual que el reparto de los rendimientos al 50%, los beneficios de ayudas y subvenciones que se destinan a la explotación y, sobre todo, que ambos cotizan a la Seguridad Social; una cotización sobre la que, además, se aplica una reducción de cuotas¹¹⁶.

Sin embargo, la LTC es una norma que ha tenido un escaso impacto, tal y como se constató en la propia evaluación de los resultados de su aplicación en el año 2015, algo que en la actualidad no ha cambiado. En el momento de la entrada en vigor de la Ley, el 5 de enero de 2012, se estimaba que podrían beneficiarse de la titularidad compartida aproximadamente 30.000 mujeres, sin embargo, solo han accedido a esta figura hasta el 31 de diciembre de 2020 un total de 750 mujeres¹¹⁷, lo que supone que siguen

¹¹³ Siempre que cumplan los requisitos establecidos en el art. 305 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (LGSS), BOE 31 de octubre de 2015. En concreto, ser mayor de 18 años de edad y realizar de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de organización y dirección de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, dé o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena.

¹¹⁴ En este caso, si cumplen los requisitos que se contemplan en los arts. 323 y 324 LGSS. En concreto (1) ser mayor de 18 años; (2) ser titular de explotaciones agrarias (persona propietaria, arrendataria, aparcería, cesionaria u otro concepto análogo, de las fincas o elementos materiales de la explotación agraria); (3) realizar labores agrarias de forma personal y directa en la explotación agraria, si bien puede ocupar en la explotación a un determinado número de trabajadores: - por cada explotación agraria de la que sea único/a titular puede haber un máximo de 2 trabajadores que coticen por la modalidad de bases mensuales, o, si se trata de explotaciones que coticen con la modalidad de bases diarias, que el número de jornadas reales efectivamente realizadas no supere las 546 en un año (computado desde el 1 de enero a 31 de diciembre de cada año); el número de jornadas reales se reducirá proporcionalmente en función del número de días de alta del trabajador por cuenta propia agrario en el SETA durante el año natural de que se trate - y por cada explotación agraria con 2 o más titulares, en alta todos ellos en el SETA, pueden tener 1 trabajador/a más con cotización por bases mensuales, o 273 jornadas al año, en caso de trabajadores con cotización por jornadas reales, por cada titular de la explotación agraria, excluido el primero.

¹¹⁵ Tal y como se establece en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias (BOE 5 de julio de 1995).

¹¹⁶ Vid. art. 37.2 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo (BOE 12 de julio de 2007), en el que se establece que "al cónyuge del titular de una explotación agraria que se constituya en titular de la misma en régimen de titularidad compartida" y "que tengan cincuenta o menos años de edad" en el momento de su incorporación a la actividad agraria quedando incluido "en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos a través del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios" "se aplicará, sobre la cotización por contingencias comunes de cobertura obligatoria, una reducción equivalente al 30 por ciento de la cuota que resulte de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda, el tipo del 18,75 por ciento".

¹¹⁷ Por Orden AAA/1408/2012, de 26 de junio (BOE 29 de junio de 2012), se creó el Registro de Explotaciones agrarias de titularidad compartida, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria del Ministerio; en el que se reflejan "las declaraciones de titularidad compartida, y sus variaciones, recibidas del órgano competente de las distintas comunidades autónomas" (art. 7 LTC). Castilla y León y Castilla-La Mancha son las Comunidades Autónomas en las que más mujeres

trabajando, pero son invisibles y su actividad sigue sin valorarse. Es cierto que la norma entró en vigor en un contexto de crisis económica, pero nueve años después, el resultado no es bueno, no se ha conseguido el objetivo perseguido. Las razones por las que no ha tenido éxito la norma son diversas: la excesiva burocracia, en concreto, los trámites (en la Agencia Tributaria, en la Tesorería General de la Seguridad Social, en el Registro de Titularidad Compartida, etc) que suponen un impedimento a la hora de acceder a la titularidad compartida, y que deberían facilitarse, de ahí que en la práctica se demande una ventanilla única; la ausencia de registro¹¹⁸ y su tardía constitución¹¹⁹; la falta de conocimiento por parte de las posibles beneficiarias de la propia existencia de la norma, de su contenido y de las repercusiones de la misma¹²⁰; una falta de conocimiento que no solo se atribuye a esas posibles beneficiarias, sino también a los propios técnicos de las diferentes Administraciones Públicas implicadas en su aplicación; a lo que se suma el hecho de que en muchos casos las mujeres se encuentran con la reticencia de los hombres por la percepción de los mismos de que la cotización a la Seguridad Social genera un gasto que no es asumible, más aún, teniendo en cuenta la baja rentabilidad del sector.

Por tanto, esa igualdad que persigue el legislador no se ha materializado en igualdad real, sobre todo porque son muy pocas las mujeres que se han beneficiado de las ventajas que ofrece la titularidad compartida, en cuanto a reconocimiento, profesionalización y cotización por el trabajo que realizan en la explotación familiar agraria, y acceso a subvenciones y a ayudas. Lo cierto es que se siguen manteniendo los roles de género. La titularidad compartida, como se ha señalado, conlleva la cotización a la Seguridad Social y ello sigue considerándose un gasto, aún más en explotaciones agrarias de escasas dimensiones y, en concreto, en zonas desfavorecidas en las que disponen de menos recursos económicos, de modo que para evitar ese gasto es la mujer la que no cotiza, a pesar de que trabaje en la explotación familiar, por lo que tampoco se beneficia de los beneficios que conlleva. De hecho, existen casos en los que los trabajos de la explotación agraria familiar requieren una mayor mano de obra, aunque

se han dado de alta, 316 y 193, respectivamente; en la Comunidad de Madrid no ha habido ninguna solicitud.

¹¹⁸ Art. 6.1 LTC: "Para que la titularidad compartida de las explotaciones agrarias produzca todos sus efectos jurídicos será precisa su inscripción previa en el Registro constituido al efecto por la correspondiente Comunidad Autónoma".

¹¹⁹ Art. 4.4 del Decreto 190/2018, de 9 de octubre, por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía (REFA) y el Documento de Acompañamiento al Transporte de productos agrarios y forestales (BOJA 15 de octubre de 2018): "A efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 6 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias el REAFA se constituye como: a) El Registro de Titularidad Compartida de Explotaciones Agrarias de Andalucía".

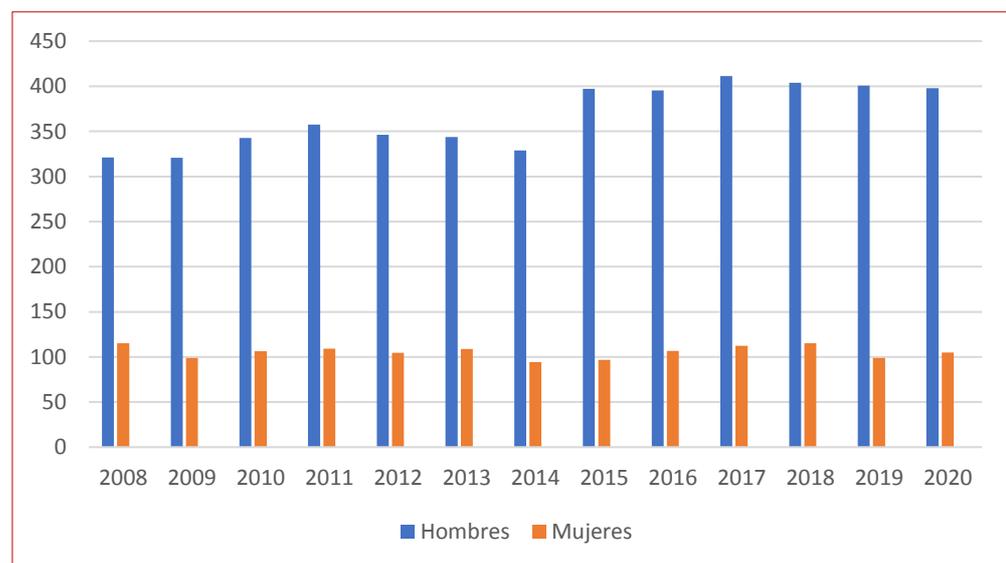
¹²⁰ En el año 2018 se elaboró un Manual informativo sobre de titularidad compartida de las explotaciones agrarias, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2018, manualtitularidadcompartidaweb_tcm30-451533.PDF (mapa.gob.es) para fomentarla, facilitar el registro de las titularidades compartidas, aclarar las dudas al respecto, por lo que se dirige tanto a las personas interesadas en esta figura, como los agentes implicados en su gestión y, en concreto, a los propios técnicos de las Administraciones Públicas. Finalmente, con bastantes años de retraso, por Orden de 9 de octubre de 2018, se aprobó el formulario para la inscripción en el registro de titularidad compartida de explotaciones agrarias de Andalucía (BOJA 15 de octubre 2018).

sea de forma ocasional, en determinadas épocas del año o campañas (vendimia, recolección, etc), pero igualmente en esos casos la mujer realiza el trabajo en la explotación en términos de ayuda familiar.

La particular situación de los trabajadores y las trabajadoras por cuenta ajena: incremento de la desigualdad

Como se ha podido comprobar, la ocupación en el sector agrario de los trabajadores por cuenta propia se ha visto progresivamente reducida, sin embargo, es preciso analizar si ha sucedido lo mismo en el caso de los trabajadores y las trabajadoras por cuenta ajena.

Tabla 7. Trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena en el sector agrario, EPA, IV trimestre 2008-2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE. Unidades: miles personas.

Lo cierto es que, como se puede observar, en términos generales, la ocupación se ha visto incrementada. Si bien, también se puede apreciar cómo de 2008 a 2020 ha aumentado el número de trabajadores por cuenta ajena (76.800 trabajadores más), pero, como contrapartida, la presencia de las trabajadoras asalariadas ha descendido (-10.300 trabajadoras), y con ello se ha reducido el porcentaje de asalariadas con respecto al de asalariados, pasando de un 26,4% a un 20,9%; incrementándose de este modo la desigual ocupación de este colectivo, de un 73,6% a un 79,1%. En este sentido, cabe destacar que no solo se ha expulsado a las trabajadoras del sector, ocupando sus empleos los hombres, sino que, además, el progresivo incremento de asalariados ha tenido carácter masculino. De este modo, se ha reducido la ocupación femenina en gran medida en beneficio de la masculina, expulsando así a las mujeres del sector, contribuyendo a que vuelvan a verse relegadas a las tareas domésticas, al trabajo familiar, lo que en muchos casos determina que las mujeres no continúen en las zonas rurales; algo que, a su vez, repercute en la despoblación.

Pero, además, hay que señalar que las mujeres que permanecen en el mercado de trabajo prestando servicios por cuenta ajena no lo hacen en los mismos términos que los hombres. En concreto, se puede apreciar que existe una brecha salarial, de modo

que los sueldos de las mujeres en el sector agrario son inferiores a los de los hombres; de hecho, en el último año la citada brecha ha aumentado ligeramente, pasando de 3.345 euros a 3.423 euros (Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA), 2020 y 2021); cantidad que tiene relevancia si se consideran los bajos salarios que las mujeres perciben en el sector agrario (Unión Sindical Obrera (USO), 2020). Lo que puede estar causado por una diversidad de factores (Millán-Vázquez de la Torre et al, 2017), como la menor valoración del trabajo que lleva a cabo la mujer, las entradas y salidas del mercado laboral que también afectan a su antigüedad, la menor disponibilidad para prolongar su jornada; factores estos últimos que conectan con el rol de cuidado que se le atribuye, al considerar que las responsabilidades familiares corresponden a la mujer, que es esta la que tiene la capacidad natural para las tareas domésticas y de cuidado¹²¹. De ahí la discontinua e intermitente trayectoria laboral de la mayoría de las mujeres en el sector, lo que pone en riesgo su independencia económica y, al mismo tiempo, repercute en una menor cotización a la Seguridad Social, durante un periodo de tiempo más reducido, con las consecuencias negativas que ello conlleva (MAGRAMA, 2013, p. 34). Junto a estos factores hay que hacer referencia a la propia segregación ocupacional (MAGRAMA, 2013, p. 45), tanto horizontal, al existir trabajos que están feminizados y otros masculinizados, puesto que a las mujeres se las vincula al trabajo manual, repetitivo, con escasa cualificación, mientras que a los hombres al trabajo mecanizado, más profesional (Serrano Argüello, 2007, p. 23: “siendo la principal causa de expulsión de la mujer la misma modernización del campo, que polariza el sector agrario”); como vertical, ya que las mujeres suelen ocupar puestos inferiores a los que ocupan los hombres.

Todo ello está relacionado con la referida socialización diferencial, con la división de las labores entre hombres y mujeres, con los estereotipos que se proyectan en el ámbito laboral, en la cultura empresarial, de modo que en los casos en los que estas se incorporan al mercado de trabajo se considera que, por ser mujeres, carecen de determinadas habilidades y capacidades, de dotes de mando; lo que tiene efectos negativos y limita el desarrollo de las labores en la empresa, y, finalmente, se refleja en la brecha salarial. Podría pensarse que el hecho de que la retribución se establezca en el Convenio Colectivo viene a igualar la retribución, sin embargo, los pactos individuales suelen mejorarla, algo que sucede fundamentalmente en el caso de los hombres.

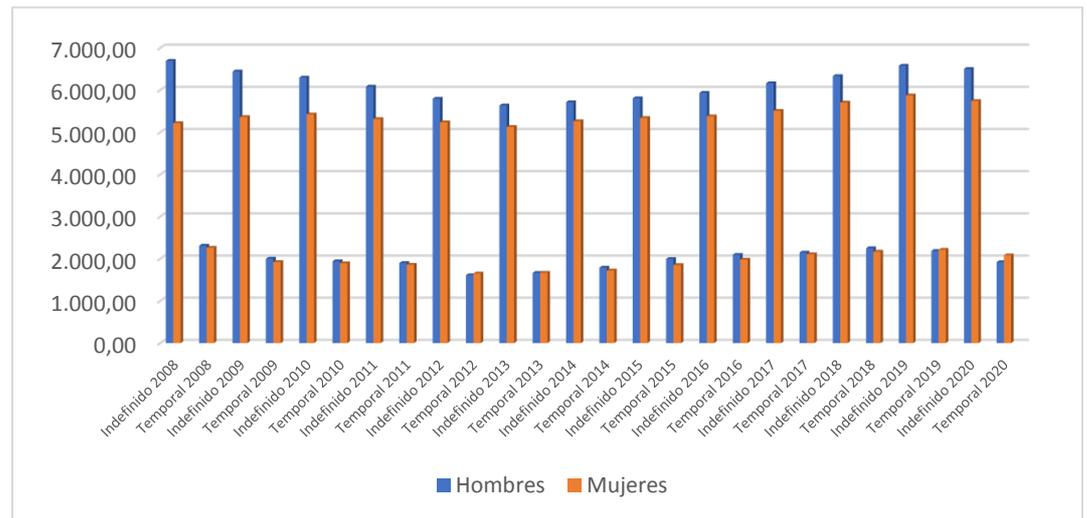
Además, hay que tener en cuenta la situación de precariedad en la que se encuentran las trabajadoras en el sector agrario, en concreto, como se acentúa con respecto a la que se puede observar en el resto de los sectores. En este sentido, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se aprobó el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020¹²², puso de manifiesto esta situación en términos generales, en concreto, cómo había repuntado la temporalidad en los últimos años y el tiempo parcial involuntario, y cómo las mujeres se ven claramente afectadas, entre ellas, las que prestan servicios en el sector agrario. Lo cierto es que, tal y como se señala en el

¹²¹ Lo que se pone igualmente de manifiesto en la negociación colectiva. Vid., por ejemplo, art. 31 Convenio Colectivo de Actividades Agropecuarias de la provincia de Málaga año 2019-2020. Boletín Oficial de la Provincia de Málaga 17 de diciembre de 2020.

¹²² BOE 28 de julio de 2018.

citado Acuerdo, la temporalidad “elevada y persistente ha sido uno de los rasgos tradicionales del mercado de trabajo en España”; una temporalidad superior a la del resto de los países de la Unión Europea¹²³.

Tabla 8. Trabajadores y trabajadoras, tipo de contrato, sexo, todos los sectores, EPA, IV trimestre 2008-2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE. Unidades: miles personas.

De hecho, como se puede observar, aunque la temporalidad se vio reducida por la destrucción de empleo temporal debido a la crisis económica, lo que se aprecia claramente a partir del año 2008, pasando del 27,7% hasta el 22,8% en 2012, después se volvió a ver incrementada hasta situarse en el 26,7% en el año 2018, reduciéndose en el año 2020 hasta llegar al 24,6%, de nuevo por la citada destrucción de empleo temporal, si bien en este caso como consecuencia de la crisis sanitaria. De todos modos, la tasa de temporalidad en el conjunto de los sectores en el IV trimestre de 2020 sigue siendo muy elevada y se sitúa muy próxima a la del mismo trimestre de 2019 que alcanza el 25%. Si bien, hay que destacar que las mujeres sufren una mayor tasa de temporalidad que los hombres, como, por ejemplo, se puede constatar tanto en 2019, como en 2020 situándose en un 27,4% en 2019 y en un 26,6% en 2020, frente al 24,9% y al 22,8%, respectivamente, en el de los hombres¹²⁴.

¹²³ Vid. Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsq_etpga/default/table?lang=en

¹²⁴ Vid. INE, EPA, en <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=3962&L=0>

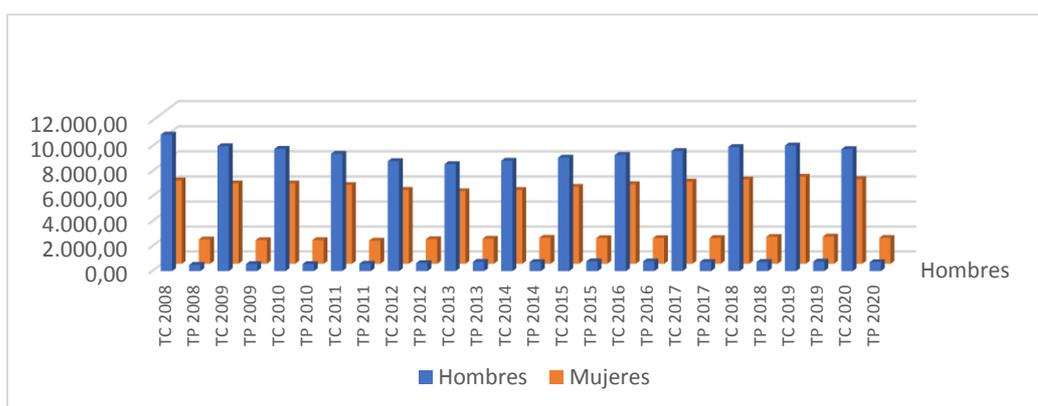
Tabla 9. Trabajadores y trabajadoras, tipo de contrato, sexo, sector agrario, EPA, IV trimestre 2008-2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE. Unidades: miles personas.

El problema, como se puede comprobar, se acentúa en el sector agrario, ya que las tasas de temporalidad en el citado trimestre son mucho más elevadas que las señaladas para todos los sectores, en concreto, en el año 2019 se situaba en el 44,1% y en el 2020 en el 46,1%; en muchos casos provocadas por un encadenamiento de contratos temporales, en supuestos en los que debería recurrirse a un contrato fijo discontinuo. Pero, además, la tasa de temporalidad de la mujer en el sector ha venido siendo más elevada, de hecho, ha habido años en los que lo ha sido considerablemente, alcanzando el 70% en el 2008 y llegando al 71% en 2014. Es cierto que en años posteriores ha descendido, pero sigue siendo muy elevada, situándose en un 64,8% en 2020 una cifra más reducida que la de 2019 en la que se llegó el 67%. Cifras que no se han alcanzado en esos años en el caso de los hombres (en 2008: 55,6%; en 2014: 57,3%) y que igualmente han descendido pasando de un 53,2% en 2019 a un 51,5% en 2020¹²⁵. Por tanto, teniendo en cuenta lo señalado son las mujeres las que se encuentran en una situación mucho más precaria.

Tabla 10. Población ocupada, tiempo completo (TC), tiempo parcial (TP), sexo, todos los sectores, EPA, IV trimestre 2008-2020.

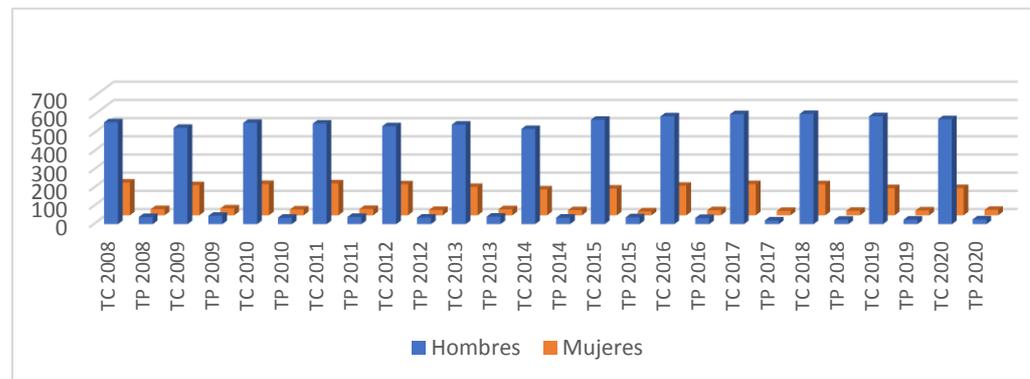


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE. Unidades: miles personas.

¹²⁵ Vid. INE, EPA, en <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=3962&L=0>

En el caso del trabajo a tiempo parcial se puede observar cómo a nivel general, en todos los sectores, tomando como referente el IV trimestre del año, la tasa de parcialidad se sitúa en 2020 en un 14,46%. De hecho, se puede comprobar que ha descendido ligeramente ya que en el año 2019 ascendía al 14,74%, en 2018 al 14,79% y en año 2014 al 16%, aunque si se compara con el año 2008 ha existido un claro incremento del trabajo a tiempo parcial puesto que en ese momento era del 12,6%. Además, son las mujeres las que trabajan en mayor medida a tiempo parcial, es más su porcentaje se ha visto igualmente incrementado. En el 2008 se situaba en el 22,64%, en 2014 en el 26,09%, aunque después se ha reducido, pero sigue siendo más elevado que en 2008, en concreto, en 2019 al 23,83% y en 2020 al 23,45%. Sin embargo, los hombres tienen una tasa de parcialidad muy reducida que, aunque igualmente se ha elevado, se sitúa muy por debajo de las cifras señaladas. Así, en 2008, en el 4,4%; en 2014 en el 7,63%; en 2019 en el 7,04% y en 2020 se reduce hasta el 6,84%¹²⁶.

Tabla 11. Población ocupada, tiempo completo (TC), tiempo parcial (TP), sexo, sector agrario, EPA, IV trimestre 2008-2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE. Unidades: miles personas.

En el sector agrario la tasa de parcialidad en el mismo trimestre es más reducida, en concreto en el año 2020 se sitúa en el 7,1%, si bien la tendencia es contraria a la señalada en todos los sectores, ya que en los últimos años se ha incrementado progresivamente (en 2017: 5,43%; en 2018: 5,79%; en 2019: 6,4%), aunque es menor que la tasa de parcialidad del año 2008 que se situaba en el 8,95%. En lo que no difiere con respecto a la referida para el conjunto de los sectores es en que en el caso de los hombres es más reducida que la que se aprecia para las mujeres. Una tasa que se ha incrementado para estas en los últimos años (en 2017: 12,23%; en 2018: 12,52%; en 2019: 14,93%) hasta llegar en el año 2020 al 16,43%. Incremento que también han sufrido los hombres, pero partiendo de unas tasas muy reducidas (en 2017: 3,3%; en 2018: 3,9%; en 2019: 4,1%), hasta situarse en un 4,3%. De hecho, en el caso de los hombres la tasa es bastante más reducida que la del año 2008, lo que no sucede en el de las mujeres, ya que se situaba, respectivamente, en un 6,55% y en un 15,69%¹²⁷.

¹²⁶ Vid. INE, EPA, en <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=3963&L=0>

¹²⁷ Vid. INE, EPA, en <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=3963&L=0>

De todos modos, como se ha constatado, la tasa de parcialidad es menor en el sector agrario comparada con la referida a la totalidad de los sectores. Ahora bien, en realidad, el mayor problema es la parcialidad involuntaria, al no encontrar trabajo a tiempo completo; un problema que sobre todo sufren las mujeres en todos los sectores, pero especialmente en el agrario, al contrario de lo que sucede en el caso de los hombres. En concreto, en 2020 se ha incrementado el subempleo con respecto al 2019¹²⁸, en todos los sectores se ha pasado del 52,8 % al 55,9%, en el caso de la mujer del 56,0% al 58,5%, mientras que en el de los hombres del 43,8% al 48,1%; lo que también ha sucedido en el sector agrario, si bien de forma mucho más acusada, pasando de un 54,6% a un 64,8%; en el caso de las mujeres del 71,1% al 78,0%, y en el de los hombres de un 41,4% a un 52,3%.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible afirmar que, en el sector agrario, la mujer como trabajadora se sitúa en el mercado de trabajo en una posición muy desigual con respecto a la de los hombres, ya que, si bien es cierto que en dicho sector se aprecia la existencia de una alta tasa de temporalidad, son las mujeres las más perjudicadas, mientras que los hombres permanecen en el mercado laboral en mayor medida con contratos indefinidos. Son las mujeres las que se encuentran en una situación más precaria desde el punto de vista de la temporalidad, pero también se puede afirmar que claramente son los hombres los que en su mayoría son contratados a tiempo completo. En este sentido, son las mujeres las que en muchos casos se van a encontrar en situaciones de precariedad extrema, prestando servicios con un contrato temporal, a tiempo parcial y con un salario muy bajo, no solo por el sector en el que se encuentra, sino también por la brecha salarial a la que se ha hecho referencia.

4. Valoraciones finales

Actualmente, en el sector agrario, sigue existiendo una clara distribución de roles entre hombres y mujeres, derivada de una socialización diferencial, algo que trasciende el plano doméstico para proyectarse en el laboral; un ámbito del que la mujer ha venido siendo progresivamente expulsada y en el que sigue ocupando un papel fundamental, si bien, en la mayoría de los casos, en términos de ayuda familiar, en una posición de subordinación respecto al hombre y sin obtener ningún reconocimiento. Una situación de clara desigualdad que el legislador ha tratado de solventar con las medidas adoptadas en la LTC, pero que en la práctica sigue existiendo por el escaso éxito de las mismas. Si se quiere combatir la desigualdad, profesionalizar y visibilizar el trabajo de la mujer en las explotaciones agrarias, es preciso formar a los técnicos; realizar acciones de comunicación e información, no es admisible que las mujeres no se beneficien de las medidas adoptadas por desconocimiento; simplificar los trámites administrativos; revisar la reducción de cuotas y, en particular, la edad que se tiene en cuenta para aplicarla, ampliándola e incluso eliminando los límites establecidos al respecto.

En el caso de las mujeres que realizan trabajo por cuenta, al expulsarlas del sector ocupando sus puestos los hombres, se está contribuyendo al mantenimiento de la distribución de roles, de los estereotipos de género; de hecho, de este modo se fomenta. La mujer con la expulsión vuelve a las tareas del hogar y de cuidado, a la ayuda familiar,

¹²⁸ Vid. II Trimestre EPA, INE.

al trabajo invisible, incrementándose la masculinización. Además, hay que considerar que esa expulsión la han sufrido sobre todo las mujeres más jóvenes. Sin embargo, en ese reparto de la ocupación por edades, se ha incrementado el porcentaje de mujeres de más edad, en concreto, en gran medida de 50 a 64 años. Lo que supone un envejecimiento de la población ocupada, teniendo en cuenta que son las jóvenes las que más se han visto afectadas por la reducción. Es más, normalmente a la mujer se la vincula al trabajo como temporeras, que limita el acceso a la protección social y que se une a ese rol de cuidadora, posibilitando gran parte del año compaginar el trabajo productivo y las responsabilidades familiares. Se les otorga un papel secundario, de carácter complementario y prescindible (MAGRAMA, 2013, p. 46); así, cuando crece el desempleo masculino, son sustituidas por los hombres, por lo que en muchas ocasiones se ven obligadas a aceptar trabajos informales, en el marco de la economía sumergida, sin protección. En todo caso, cuando permanecen en el mercado de trabajo, lo hacen en una situación de enorme precariedad.

Es necesario adoptar medidas para luchar contra el fraude en la contratación, evitando el recurso a la contratación temporal cuando la opción deba ser un contrato fijo discontinuo; contra los abusos en la contratación a tiempo parcial y contra la economía sumergida. En este sentido, la Inspección de Trabajo tiene un papel fundamental. Del mismo modo, es preciso exigir el cumplimiento de la normativa en materia de igualdad (en cuanto a medidas, igualdad retributiva, planes de igualdad, etc) y contemplar medidas de acción positiva. La negociación colectiva puede ser fundamental en este sentido. Pero, además, es necesario hacer una labor de concienciación, de formación, desde las propias aulas, integrando en mayor medida la educación en igualdad, para cambiar progresivamente esa situación de desigualdad que se ha normalizado en el sector agrario.

5. Bibliografía citada

- Cabello Fernández, M.D. (2018) La titularidad compartida de las explotaciones agrarias como medida "bidireccional". *Estudios de Deusto* 66 (1), 253276.
- Espín Alba, I. (2011), La titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Perspectivas a partir del Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, en García Rubio, M. P. y Valpuesta Fernández, M.R. *El levantamiento del velo: las mujeres en el Derecho privado*, (pp. 13431365). Tirant lo Blanch.
- FADEMUR (2012), Ley de titularidad compartida, el trabajo de las mujeres en las explotaciones agrarias. *Themis: Revista Jurídica de Igualdad de Género*, (11), 1528.
- García Bartolomé, J.M. (1990). *La mujer agricultora ante el futuro del mundo rural* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid].
- García Marín, R (2008). La mujer en el sector agrario de la región de Murcia (España), *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. XII, núm. 270 (44). <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn270/sn27044.htm>
- García Ramón, M. D., Cruz, J., Salamaña, I. y Villarino, M. (1994). *Mujer y agricultura en España. Género, trabajo y contexto regional*. Ed. Oikostau.

- Majoral, R. y Sánchez Aguilera, D. (2003). Las mujeres en el sector agrario y en el medio rural, en AAVV. *Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural*. [https://www.cesmuamfar.com/pdf/Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. Las Mujeres en el sector agrario y en el medio rural español.pdf](https://www.cesmuamfar.com/pdf/Libro_Blanco_de_la_Agricultura_y_el_Developmento_Rural_Las_Mujeres_en_el_sector_agrario_y_en_el_medio_rural_español.pdf)
- MillánVázquez de la Torre, M.G., VelascoPortero, M.T. y RamírezSobrino, J.N. (2017). El emprendimiento de la mujer rural española: análisis de la brecha salarial. Una realidad difícil de solucionar. *Papeles de Población*, vol. 23, (92). <https://www.redalyc.org/jatsRepo/112/11252118006/html/index.html>
- MAGRAMA (2013). *Medio Rural: trabajando en femenino*. [https://www.mapa.gob.es/es/desarrollorural/temas/igualdad_genero_y_desostenible/MR%20trabajando%20en%20femenino digital tcm30131214.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollorural/temas/igualdad_genero_y_desostenible/MR%20trabajando%20en%20femenino_digital_tcm30131214.pdf)
- GESTHA (2020). *Anexo 2 al IV Informe "Brecha salarial y Techo de cristal"*. <https://www.ioncomunicacion.es/wpcontent/uploads/ANEXO2.pdf>
- GESTHA (2021). *Anexo 2 al V Informe "Brecha salarial y Techo de cristal"*. <https://www.ioncomunicacion.es/wpcontent/uploads/05032021Anexo2.pdf>
- Serrano Argüello, N. (2007). Trabajo en la agricultura e integración laboral de la mujer, en Dueñas Herrero, L.J. y Serrano Argüello, N. *El trabajo de la mujer en el mundo agrario. Ayer y hoy de las Leyes Sociales* (pp. 2153). Universidad de Valladolid. https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/serrano_tcm30103394.pdf
- Valiño Ces, A. (2015). La discriminación y la desigualdad de la mujer en el mundo rural y su reflejo en la titularidad de las explotaciones agrarias, en AAVV. *III Xornada Universitaria Galega en Xénero. Trazos de xénero no século XXI* (pp. 109117). Universidad de Vigo, Universidad de Coruña, Universidad de Santiago de Compostela.
- Vicedo Cañada, L. (2013). *La mujer trabajadora agraria por cuenta propia*. https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/VicedoCañada_tcm30103326.pdf
- USO (2020). *Análisis de la brecha salarial de género por sectores productivos, 2020*. <https://www.uso.es/wpcontent/uploads/2020/03/sindicatousoanalisibrechasalariassectoresproductivos.pdf>

PANEL 4. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN



Sinhogarismo femenino: presente y futuro de una experiencia de abordaje integral

Elena Sala Fernández y Roser Arcas Ferré¹²⁹

RESUMEN

ASSÍS lleva 20 años trabajando con personas en situación de sin hogar (hombres y mujeres) y desde 2017 ha ido desarrollando y adaptando su mirada desde una perspectiva de género. El sinhogarismo femenino pese a que en su expresión más extrema sigue siendo minoritario está sufriendo un incremento progresivo tanto a nivel cuantitativo como en su visibilización. Además, la preexistencia de otras formas de sinhogarismo invisibilizadas y fuertemente feminizadas hace necesario apostar por formas de intervención específicas. Esta propuesta pretende analizar las características de las mujeres en situación de sin hogar con el fin de proponer un modelo de atención integral que dé respuesta al vacío existente en su abordaje. Para ello hemos analizado bibliografía especializada, datos cuantitativos de nuestra entidad y entrevistas en profundidad a mujeres, que se han complementado con la información obtenida de la observación participante. Todo ello ha permitido diseñar una propuesta pionera que abarca:

- Centro de día: Adaptación de la intervención en el centro de día y propuesta de centro de día no mixto, donde poder articular una atención integral con perspectiva de género.
- "ASSÍS Llars Dones": Programas de inclusión residencial a partir de pisos de larga estancia dirigidos a mujeres con necesidades menos cronificadas (prevención secundaria).
- "Llar Rosario Endrinal": Programas de inclusión residencial para mujeres en situación de sin techo (categoría 1 ETHOS) que presentan multiproblemática añadida (prevención terciaria) a partir de la construcción de un equipamiento de viviendas colectivas protegidas con servicios de apoyo de intensidad elevada (Comunal Housing First).

Palabras clave: Sinhogarismo femenino, prevención secundaria, prevención terciaria, integralidad, perspectiva de género.

1. Sinhogarismo femenino: una realidad creciente y específica

Durante los últimos años hemos asistido a un incremento progresivo y constante del número de personas en situación de sin hogar y el caso de las mujeres no ha sido una excepción. Los indicadores europeos nos alertan de un crecimiento del número de mujeres que se encuentran en esta situación. Por ejemplo en Francia, entre 2015 y 2016 se detectó un incremento de mujeres solicitantes de vivienda de emergencia¹³⁰; en Inglaterra el porcentaje de mujeres en situación de calle pasó de un 12% en 2016 a un 14% en 2017¹³¹ y en Irlanda en 2019 las mujeres ya eran 4 de cada 10 en los servicios

PANEL 4. Políticas de inclusión

¹²⁹ ASSÍS Centre d'Accollida, España

¹³⁰ Baromètre 115 de février 2016 - Alerte au 115 sur l'absence d'hébergement pour les femmes et les familles. <http://www.federationsolidarite.org/publications-fnars/barometre-115/barometre-archives-menu/6549-copfnars-barom%C3%A8tre-115-f%C3%A9vrier-2017>

¹³¹ Bretherton, J. and Pleace, N. (2018). Women and Rough Sleeping: A Critical review of Current Research and Methodology. University of York
http://eprints.whiterose.ac.uk/138075/1/Women_and_Rough_Sleeping_Report_2018.pdf

de emergencias destinados a personas sin hogar¹³². En el caso de Barcelona la tendencia ha sido la misma. Según el informe «Quien duerme en la calle en la ciudad de Barcelona (Sales. 2019) se determina que durante 2018 los Servicios de Inserción Social de Medio Abierto del Ayuntamiento contactaron con un total de 2452 personas pernoctando en vía pública (un 70% más que en 2008). De éstas, 329 fueron mujeres y pese a que cuantitativamente suponen un 13,4%, no dejan de suponer un 60% más que en 2008.

Las mujeres en situación sin hogar comparten muchas características con los hombres, pero en ellas, además, se observa como el factor de género actúa como variable transversal (que se ve reflejada en su posición subordinada y desigual) tanto en las trayectorias previas como en las de situación de sinhogarismo (Doherty, 2001). Algunas de las características diferenciales son:

- **Desigualdades estructurales:** La sociedad sitúa en una posición de desventaja a las mujeres por el simple hecho de serlo. Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida realizada por el Instituto de Estadística de Cataluña (Idescat¹³³), en 2019 un 19,5% de la población catalana se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social y esta cifra se elevaba al 20,7% en el caso de las mujeres frente al 18,3% en el caso de los hombres.
- **Estigma y juicio social:** En esta realidad hay un claro componente moral donde se juzga a las mujeres por ocupar un espacio público tradicionalmente masculino, por no haber sabido proteger a su familia y por no haber sido capaces de mantenerse en el seno de su hogar como proveedoras de afecto y cuidados. La sociedad tiende a adoptar una actitud polarizada que va de la compasión a la culpa (Cabrera, 2000)
- **Relación entre violencia y sinhogarismo femenino:** todos los estudios en torno al sinhogarismo femenino señalan esta realidad. Así pues, por ejemplo, según el estudio "Sucesos vitales estresantes en mujeres en situación sin hogar" (Vázquez Cabrera, J.J., Rodríguez Moreno, S.I., Roca Morales, P. y Panadero Herrero, S. (2016). Sucesos vitales estresantes en mujeres en situación sin hogar) las mujeres sin hogar han sufrido una media de 11 sucesos vitales estresantes a lo largo de su vida. De entre ellos destacamos: sufrir violencia física en edad adulta (52%), sufrir agresiones sexuales en edad adulta (32%) y sufrir maltratos por parte del cónyuge o pareja (56,5%).
- **Invisibilización y sinhogarismo oculto:** Desde FEANTSA se habla de "sinhogarismo oculto" para hablar de la exclusión residencial severa que afecta a las mujeres. El sinhogarismo femenino no se expresa de forma tan evidente en la vía pública. A las mujeres les afectan de forma mayoritaria otras formas de sinhogarismo que se dan de puertas para adentro (ETHOS 3-4). Este "sinhogarismo oculto" tiende a quedarse fuera de las estadísticas y de las políticas sociales (Sales, 2016).
- **Estrategias femeninas de supervivencia:** las mujeres llegan más tarde a una situación de calle, entre otras cosas, porque tienen más capacidad de movilizar recursos

¹³² Focus Ireland. Latest Figures on Homelessness in Ireland. <https://www.focusireland.ie/resource-hub/latest-figures-homelessness-ire...>

¹³³ Institut d'Estadística de Catalunya (2019). Encuesta de condiciones de vida.

personales frente a situaciones críticas y porque se adaptan mejor a situaciones de precariedad, estando dispuestas a pasar por procesos muy críticos antes de llegar a una situación de calle (Ekamunde, 2016).

- Mayor deterioro personal físico y mental: Las mujeres en situación de sin hogar en general presentan peores indicadores de salud y una peor valoración subjetiva de la misma. Según datos del INE en su Encuesta a las personas sin hogar (2012)¹³⁴, el 50.2% de las mujeres sienten que tienen un estado de salud regular, malo o muy malo frente a un 39,3% en el caso de los hombres. Además, el 35% presenta enfermedades crónicas graves, el 22,3% trastornos mentales diagnosticados y de estas el 57.2% una discapacidad psíquica.
- Mayor exposición a la violencia en la calle: Según el Observatorio Hatento el 60% de las mujeres en la calle han sufrido agresiones. Del mismo modo el INE nos ofrece datos terriblemente sobrecogedores: el 40,5% ha sido agredida, el 71% ha sufrido acoso y el 24,2% agresiones sexuales. Evidentemente esta realidad produce graves problemas en la salud física y psicológica, conduciendo a estas mujeres a vivir en un estado permanente de miedo e inseguridad que agrava posibles problemas de salud preexistentes, pudiendo producir nuevos trastornos asociados.
- Carencia de recursos especializados: los recursos destinados para personas en situación de sin hogar hasta ahora estaban proyectados desde una clara mirada androcéntrica y pensados para prestar servicios a una mayoría de hombres. Esto hace que las mujeres perciban una escasa adaptación de los mismos a sus necesidades específicas.

“La mujer que está en la calle esconde todo ese poder que tiene. Nos toca guardarlo en un baúl con 20 candados y empezar a sentirnos nada, a volvernos nada, y a estar en manos de aquel que quiera a hacer con nosotras lo que quiera, sea bueno, sea malo o regular” E.O Mujer acompañada por ASSÍS

2. Perfil y trayectorias de las mujeres acompañadas por ASSÍS

ASSÍS realiza una encuesta de perfil bianual que desde 2017 incorpora indicadores de género. Se realiza con muestra aleatoria en tanto que no son entrevistas pactadas, sino que se establece un periodo de tiempo (en este caso de setiembre a diciembre) donde un equipo de estudiantes realiza las entrevistas a aquellas personas que quieren/pueden hacerla y que de forma independiente a la encuesta vienen a hacer uso del Centro. En 2020 la encuesta de perfil llegó a 28 mujeres y 62 hombres. En base a estos resultados encontramos la siguiente radiografía:

- **Datos socio-demográficos:**

La media de edad de las mujeres atendidas en 2020 ha sido de 43 años y ha bajado un 19% con respecto el año anterior. En el último año hemos observado una polarización en cuanto a la edad de las mujeres que acuden al servicio: el 50% son menores de 45 años (con una prevalencia de mujeres menores de 30 de un 21%) y el 50% mayores de 45 (con una prevalencia de las mujeres mayores de 55 del 17%).

¹³⁴ Instituto Nacional de Estadística (2012). Encuesta a las personas sin hogar

En cuanto al origen, el 50% son de origen español, el 43% de origen extranjero y el 7% disponen de doble nacionalidad. En relación a las mujeres de origen extranjero el 64% son extracomunitarias y el 50% se encuentra en situación administrativa irregular.

En cuanto al tiempo de estancia en nuestro país existen variaciones en función de la situación administrativa. Mientras que las mujeres en situación administrativa regular llevan una media de 15 años y medio en nuestro país (perfiles más cronificados que asimilan muchos factores de vulnerabilidad de las mujeres nacionales), las que se encuentran en situación administrativa irregular llevan una media de 1,5 años. Destacamos que, de las mujeres migradas entrevistadas, el 33% eran demandantes de asilo.

Finalmente, en cuanto al estado civil el 57% se encuentra soltera, el 21% divorciada, el 18% en pareja y el 4% es viuda. El 56% son madres.

▪ **Situación residencial en los últimos 6 meses**

ETHOS 1	39%
ETHOS 1 espacio público	91%
ETHOS 1 centros primera acogida	55%
ETHOS 2	36%
ETHOS 2 centros primera acogida	50%
ETHOS 2 instituciones	60%
ETHOS 2 alojamiento temporal	70%
ETHOS 3-4	61%

En los últimos 6 meses, el 46% de las mujeres han pasado por diferentes formas de exclusión residencial y sinhogarismo (entre 2 y 5 situaciones) y la media de tiempo en situación de sinhogar o exclusión residencial severa ha sido de 24 meses.

El 75% se han encontrado en alguna de las categorías 1-2 ETHOS. El 39% en situación de sin techo (el 91% en situación de calle y el 55% en CPA de noche) y el 36% sin vivienda (50% en CPA 24 horas, el 60% en Instituciones y el 70% en alojamientos temporales para personas sin hogar).

Por otro lado, el 68% de las mujeres a las que hemos acompañado se han encontrado en situación de Vivienda Insegura/Inadecuada (ETHOS 3-4). Fundamentalmente estamos hablando de mujeres realquiladas (en pisos masificados y/o insalubres), mujeres que intercambiaban servicios por un techo, mujeres que se han alojado de forma temporal en casa de conocidos, o mujeres que se han visto obligadas a vivir en espacios ocupados. Cabe destacar que la mayor parte vivían en espacios inseguros e inadecuados a la vez y que por diferentes motivos (por insalubridad, porque sólo les permiten ir a pernoctar, por no molestar y por miedo a que las echen), se ven obligadas a pasar todo el día al raso.

▪ **Estrategias femeninas de supervivencia para evitar la calle**

Trabajo a cambio de alojamiento	14%
Favores	48%
Vivir bajo amenaza de violencia	5%
Pagar por espacios ocupados	14%

El 86% de las mujeres afirman haber puesto en juego estrategias específicas para evitar “in extremis” una situación de calle. Como podemos ver las principales estrategias se concentran en la petición de “favores”, el trabajo a cambio de alojamiento y el pago por acceder a espacios ocupados. En todo caso, cada vez encontramos más situaciones donde las personas que les alquilan, intercambian o ceden habitaciones o espacios de pernocta (sillones, colchones, suelo...etc.) ejercen abuso y explotación.

▪ **Causas auto-percibidas de sinhogarismo**

Muerte de familiar	38%
Violencia de género	43%
Separación	19%
Precariedad y desempleo	25%
Migración	29%

Las 3 principales causas auto percibidas de la situación de sinhogarismo son la violencia de género (43%), la muerte de un familiar que brindaba apoyo (38%) y la experiencia migratoria (29%). Las situaciones de violencia agravan el estado de pobreza de las mujeres y muchas veces son un detonante para huir de sus hogares e iniciarse en la espiral de la exclusión. (Herrero, 2003). La pérdida de redes sociales es otro de los grandes motivos auto-percibidos (46%). En esta categoría incluimos la muerte de un familiar que brindaba apoyo (25%) y la experiencia migratoria (21%). La red social y la capacidad de movilizar recursos personales es uno de los principales factores protectores de las mujeres. Su pérdida y deterioro supone una reducción sustancial de su capacidad de resistencia. Además, el impacto psicológico de una muerte traumática, así como tener que dejar atrás la familia, contexto y entorno (como ocurre en el caso de las mujeres migradas) son factores añadidos. Finalmente, en relación a la migración como factor de vulnerabilidad, no podemos dejar de nombrar los factores estructurales que abocan a muchas de estas mujeres a una situación de sin hogar. La mera existencia de la ley de extranjería sitúa por definición a estas mujeres en situación de desventaja y desigualdad. Las mujeres migradas en situación administrativa irregular trabajan en situaciones de gran precariedad, muchas veces bajo un régimen de semiesclavitud. y viven en espacios donde el hacinamiento y las condiciones de habitabilidad y de convivencia son nefastas. Sufren un mayor riesgo de exclusión residencial severa.

▪ **Situación económico-laboral**

	MUJERES	HOMBRES
Media de ingresos	250€	319€
Sin ingresos	54%	42%

Las mujeres cobran de media un 22% menos que los hombres y se observa una mayor prevalencia de mujeres sin ingresos. En relación a la procedencia de dichos ingresos encontramos:

Renda garantida de ciudadanía	50 %
Retribución laboral (empleo sumergido)	30 %
PNC	20 %
PNC + empleo sumergido	10%
Ayudas sociales de protección internacional	10 %

Destacar que el 57% de las mujeres refieren estar en proceso activo de búsqueda de empleo y que de éstas el 50% desempeñó su último trabajo en el sector de los cuidados.

▪ **Salud y consumo de sustancias**

La valoración de salud auto percibida se sitúa en 3,5 sobre 5 (un 9% peor que en el caso de los hombres) y el 25% refiere tener problemas de salud mental (frente al 22% en el caso de los hombres). Finalmente, en cuanto al consumo de tóxicos, el 29% refiere consumo fundamentalmente de alcohol (86%). Aunque el 90% de las mujeres refieren un consumo moderado, el 75% afirma haberlo incrementado a partir de la precariedad sostenida.

▪ **Trayectorias vitales y violencia**

Las mujeres que acuden a ASSÍS presentan una media de 8 SVE a lo largo de su vida, en rangos que van desde los 5 hasta los 19 (esto se explicaría por coexistencia de perfiles con situaciones más cronificadas y perfiles de menor evolución en situación de sin hogar).

Durante la infancia/adolescencia se observa que un porcentaje importante de mujeres refiere haber padecido problemas económicos graves (50%) y conflictos y violencia en el núcleo familiar (43%). El 32% ha abandonado de forma prematura su hogar (por expulsión o por huida) y el 14% refiere haber sufrido abusos sexuales.

En lo que se refiere a la edad adulta la muerte de algún progenitor que funcionaba como apoyo social sigue teniendo un peso muy específico (57%) así como la precariedad económica sostenida (68%). Por otro lado, vemos una alta prevalencia de experiencias de violencia: violencia de género (64%), violencia física en la edad adulta (21%) y abusos/agresiones sexuales (32%). En tercer lugar, hay que nombrar el impacto de la pérdida o separación de los hijos/as que sufren estas mujeres (18%), la monomarentalidad (18%) y la migración desde la perspectiva de dejar atrás la familia (36%). Destacamos que el 18% ha sufrido persecución por orientación sexual.

Finalmente señalar que, del total de las mujeres entrevistadas, el 82%, refiere haber sufrido múltiples formas de violencia (psicológica, física o sexual) a lo largo de la vida.

ORIGEN PRINCIPAL DE LA VIOLENCIA	
Pareja	48%
Desconocidos	9 %
Donde vivía	9 %
En el trabajo	5 %
Amistades/conocidos	17 %
Familiares	30%
En instituciones	5 %

El origen de esa violencia se sitúa principalmente en el ámbito de la pareja (48%) pero toma un peso muy específico la violencia ejercida por familiares (30%) y amigos o conocidos (17%).

▪ **Violencia en la calle**

Insultos y trato vejatorio	78%
Trato discriminatorio	55%
Timos	28%
Acoso e intimidación	50%
Agresión física	44%
Daño a sus pertenencias	50%
Robo de sus pertenencias	55%
Agresión sexual	28%

Observamos que el 64% de las mujeres refiere haber sufrido violencia estando en calle (frente al 52% en el caso de los hombres). Si vivir en la calle supone una amenaza real para la vida de las personas sin hogar, en el caso de las mujeres esta amenaza es todavía mayor.

3. Programa "Dones Amb Llar"

Se trata de un programa específico que nace de la experiencia acumulada de ASSÍS como entidad que lleva 20 años trabajando en el ámbito del sinhogarismo. El equipo técnico está configurado por dos educadoras, una trabajadora social y una persona responsable de actividades. Todo ello se articula junto con la supervisión del Área Social, que ofrece su apoyo en la intervención y en la coordinación del programa.

3.1. Centro de día

En 2020 hemos acompañado un total de 258 mujeres. Cabe decir que, durante los meses más críticos de la pandemia (de marzo a julio) aplicamos una política de acceso directo y universal. Esto en la práctica ha implicado que durante ese periodo de tiempo sólo hayamos podido recoger datos cuantitativos del número de servicios básicos prestados. Por ello, este año, el alcance cuantitativo es poco preciso. Pese a todo, si tenemos en cuenta los datos del último cuatrimestre del año, identificamos un incremento de 77% en la afluencia mensual de mujeres.

- **Primer contacto con ASSÍS**

La principal vía de acceso sigue siendo el "boca a oreja" (74%). Cuando llega una mujer por primera vez al centro, la educadora del programa realiza un acercamiento no invasivo con ella. La finalidad de este primer contacto es conocer a la persona y que ella nos conozca, saber qué necesita, enseñarle el recurso y los servicios de los que dispone. Todo ello se enfoca desde la ternura, el respeto y la confiabilidad. Si la mujer considera que el espacio se adecua a sus necesidades, se procede a hacer el alta. En la acogida, la información que se le requiere es muy básica, con la finalidad de que este primer encuentro sea lo más respetuoso posible.

El centro de día pretende atender, acompañar y empoderar a mujeres en situación de sin hogar en un sentido amplio, desde perfiles que presentan trayectorias cronificadas de sinhogarismo hasta perfiles de mujeres en situación exclusión residencial severa. Se trabaja de forma prioritaria desde 5 ámbitos:

Prevención: Primaria (como instrumento de visibilización y como herramienta reparadora a nivel terapéutico), Secundaria (a partir del acompañamiento a mujeres en

situación de sinhogarismo oculto) y terciaria (a través del abordaje desde la reducción de daños).

Vinculación: Nuestra metodología de trabajo se basa en el establecimiento de relaciones positivas y de puentes de confianza. Las mujeres en situación de sin hogar tienden a tener expectativas muy bajas en relación a los recursos, dado la falta de respuestas que han obtenido durante su trayectoria previa. Trabajar el vínculo, tanto objetivo (entendido como la capacidad de dar respuesta a las necesidades que la mujer prioriza) como subjetivo (que tiene que ver con la relación interpersonal que se establece con la profesional y el centro) es prioritario.

Motivación/capacitación: Metodológicamente no se exige a ninguna mujer (especialmente cuando se encuentra en la fase de vinculación) que se socialice ni que se entreviste con ninguna profesional, pero siempre hay una invitación permanente y un reconocimiento hacia ella. Planteamos un espacio donde las mujeres no sientan presión para hacer cosas, pero donde tengan la certeza que siempre habrá una puerta abierta. Cada mujer tiene nombre propio y puede contar con profesionales que la acompañaran sin juzgarla. El centro de día es un lugar de accesos, una puerta de entrada; un lugar de llegada, pero también de salidas ya que abre diferentes ventanas por las cuales acceder a aquellos recursos y servicios que las mujeres puedan necesitar.

Empoderamiento: Desde una dimensión individual (plan de trabajo y proyecto vital), interpersonal (recuperación y/o reconstrucción de redes) y colectivo (espacios de autogestión y toma de decisiones).

Enfoque psicosocial de género y de proceso: Apostamos por una metodología donde las mujeres sean vistas como supervivientes dirigiendo la mirada hacia su agencia activa y consciente. Garantizamos un espacio de seguridad y acompañamiento cualitativo durante el proceso de reparación, facilitando así un entorno de confianza. Promovemos la autonomía para que cada mujer sea la auténtica “agente del cambio” y las apoyamos en la recuperación de sus fortalezas y capacidades.

- **Servicios básicos**

Este eje pretende ofrecer servicios colectivos para la cobertura de necesidades básicas (duchas, ropero, alimentación, higiene...etc.) a la vez que garantiza cobijo, protección y seguridad. Tenemos claro que hoy por hoy es necesario articular recursos de primera necesidad en el marco de una sociedad que cronifica las vías por las cuales las personas se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Picnics: Se han entregado 3245 menús para llevar específicamente a mujeres. Este es uno de los servicios que se gestionó a tenor de la situación de emergencia.

Desayunos: Este es un servicio consolidado con un total de 2021 desayunos.

Duchas y ropero: ASSÍS cuenta con un espacio de higiene específico, separado y diferenciado para las mujeres. En este espacio no solo se dispone de productos de higiene femenina (compresas, tampones, copas menstruales, crema del pelo, cremas hidratantes, compresas para pérdidas de orina...etc.) sino que se adapta a los ritmos y necesidades diferenciadas que presentan en relación a la higiene y autoimagen. El funcionamiento de estos espacios es individual, es decir, ofrece un espacio de intimidad y privacidad a cada mujer, que promueve, además, el placer del autocuidado. En este sentido de mayo a diciembre se han realizado 1180 duchas.

Kits prevención Covid: Desde el inicio del estado de alarma hasta julio se han repartido 250 kits de higiene y prevención del COVID dirigidos a mujeres. Estos Kits contenían: desodorante, pasta de dientes, cepillo dental, jabón, toallitas higiénicas, compresas, hidrogel, guantes de látex y mascarillas.

- **Intervención individual**

En todos los casos la mujer es la protagonista. Y se plantean diferentes niveles de exigencia según cada caso y situación.

Vinculación y reducción de daños: Este tipo de intervención se ha realizado con el 22% de las mujeres que han accedido al centro de día en 2020. Se produce con aquellas mujeres que inicialmente sólo buscan el uso de los servicios de cobertura de necesidades básicas y un espacio de seguridad. En estos casos la función principal del acompañamiento socio-educativo es consolidar el vínculo, generar confianza y facilitar un proceso de análisis de la propia situación con el fin de identificar y expresar necesidades desde un acompañamiento respetuoso y no invasivo. A partir de consolidar la vinculación y siempre que la mujer lo considere oportuno, el grado de intensidad en el acompañamiento puede derivar en intervención social.

Intervención social: El acompañamiento social se ha producido con el 78% de las mujeres. El plan de trabajo puede estar orientado a la reducción de daños, al mantenimiento o la inserción socio-laboral. A partir de intervenciones breves motivacionales se podrá realizar un acompañamiento tanto físico como de nexos entre la persona y la red de servicios y/o recursos tanto internos como externos. A pesar que inicialmente se contemplen 8 ejes, estos no siempre se desplegarán totalmente ni con la misma intensidad:

- Necesidades básicas (23%)
- Alojamiento (20%)
- Salud física (12%)
- Salud emocional y mental (11%)
- Situación jurídico- administrativa (12%)
- Relaciones socio-familiares (5%)
- Gestión económica (9%)
- Dimensión formativa/laboral (9%)

- **Centro abierto como espacio y metodología**

El Centro Abierto, como metodología, adquiere sentido porque se desarrolla a partir de un colectivo que comparte un espacio y una conciencia de pertenencia, que genera procesos de vinculación y que activa voluntades compartidas. Las redes informales no solo sirven como apoyo mutuo sino también permiten la circulación de la información y la activación de los recursos endógenos. Los recursos endógenos que surgen de estas relaciones superan la limitación de una visión meramente económica de la vulnerabilidad puesto que en el vínculo social no solo se intercambian bienes y servicios "informales" (ayudas puntuales, información, etc.) sino que genera mejoras a nivel psico-social. El Centro de Acogida ASSÍS en 2019 consolidó espacios no mixtos de empoderamiento en los que participaron 27 mujeres. Estos espacios promueven procesos colectivos que tienen impacto en la reconstrucción de la propia identidad, en la autoestima, la capacidad de planificación sobre la propia vida y la recuperación de las redes de apoyo social. Algunas de las actividades desarrolladas fueron:

Grupo motor “juntas sumamos”: Este grupo funciona como espacio de auto-organización y como grupo de apoyo. Es un espacio abierto y tiene como objetivo principal priorizar y organizar las actividades dirigidas a mujeres. Se trabaja desde la capacidad de organización, planificación, acción y agencia. Crear espacios pensados por ellas mismas facilita la participación y la adherencia, promueve la cohesión y la recuperación de la confianza. Todas las actividades que se describen a continuación han sido planteadas a partir de esta metodología. Por otro lado, el grupo también hace propuestas para que ASSÍS sea cada vez más inclusivo para las mujeres que lo habitan. Así pues, a lo largo de 2019 se hicieron diferentes propuestas de mejora que se han materializado en 2020 de las que destacamos los espacios de higiene separados y diferenciados (física y metodológicamente).

Espacio “al medio día alegría”: Los espacios no mixtos se ponen en juego a partir de las 12 del mediodía (momento en que el centro sólo está disponible para el grupo de mujeres). Todos los encuentros se inician con una comida de grupo. Las propias mujeres se organizan en parejas para cocinar en cada encuentro. Son las encargadas de planificar los menús y de pasar la lista de materiales a comprar. De este modo, de forma autogestionada, a parte de los contenidos o actividades que se desarrollen posteriormente, el grupo dispone de espacios de disfrute personal y colectivo poniendo los cuidados en el centro.

Actividades de reflexión sobre el impacto de las desigualdades de género: Uno de los objetivos del grupo es la reflexión sobre el impacto de las desigualdades de género en la vida de las mujeres. En este sentido la toma de conciencia es un elemento clave dado que permite analizar la propia realidad desde otro lugar y hace emerger necesidades latentes sin necesidad de abordarlo desde la personalización, es decir, se trabaja como problema estructural y no como problema individual. Para ello se toman como referencia los días internacionales relacionados con las mujeres y se trabajan durante los meses previos. Los principales son: 22/2 como día internacional por la igualdad salarial; el 8/03 como el día internacional de la mujer; 23/09 día internacional contra la trata de mujeres; 19/10 día internacional contra el cáncer de mama; y el 25/11 como día internacional contra la violencia de género.

Ocio “celebrar juntas” es una manera de inyectar combustible en la motivación y la cohesión interna. Por este motivo se planifican diferentes acciones surgidas de los intereses del grupo promoviendo la autonomía en la gestión del tiempo. Algunas han sido: salidas, cine fóruns y la organización de cumpleaños y fiestas.

Rincón de la Señorita Pepis: espacio de autocuidado desde la imagen (tintes, uñas., cremas faciales, mascarillas, etc).

Sensibilización y visibilización: Evidentemente no todas las mujeres están en un momento personal adecuado para explicar su propia historia, pero en el caso de las mujeres que se encuentran preparadas para hacerlo esta práctica no solo permite sensibilizar, sino que es un instrumento co-ayudante en el proceso de recuperación personal. En este sentido las mujeres han participado en entrevistas, han salido en medios de comunicación, han colaborado en estudios y han liderado diferentes campañas de sensibilización.

Participación en actividades mixtas del centro: Desde el inicio de los espacios no mixtos se ha incrementado un 106% el número de mujeres que participan en las actividades

mixtas del centro (con un incremento del 46% de media en las actividades principales). Estos datos muestran hasta qué punto trabajar desde el empoderamiento individual, interpersonal y colectivo favorece que las mujeres, hasta ahora minoritarias, se hagan fuertes y progresivamente vayan auto afirmandose y haciendo uso ("conquistando") de los espacios.

- **Valoración del recurso**

MEJORAS PROPUESTAS	
Atención psicológica	22%
Espacios no mixtos	9%
Espacios grupales	26%
Atención legal	4%
Actividades de deporte	9%
Ns/nc	30%

VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS	
Valoración general ASSÍS	9
Valoración profesional	9
Valoración voluntarios	8
Valoración desayuno	8
Valoración alimentos	7
Valoración picnic	6
Valoración ducha	9
Valoración ropero	8
Valoración salud	9

Aunque en general la valoración es buena, con una media de 8.2 sobre 10, las mujeres siguen haciendo propuestas de mejora que es necesario incorporar. Entre los principales servicios que les gustaría tener o recuperar a las mujeres que se han vinculado a ASSÍS se encuentra la atención psicológica (22%) y retomar los espacios grupales que se vieron interrumpidos por la COVID (26%); otras propuestas pasan por los espacios no mixtos y el asesoramiento legal.

Por otro lado, el 79% de las mujeres que hemos acompañado cree que la situación de sin hogar es más dura para ellas q para los hombres, el 43% afirma haberse sentido intimidada alguna vez en recursos de atención a personas sin hogar y el 50% piensa que serían necesarios recursos de atención específicos (especialmente para ganar intimidad, por los espacios de privacidad en el ámbito de la higiene y por el desarrollo de espacios de relación).

Por todo ello, pese a la evolución que se ha hecho en el desarrollo de la perspectiva de género en el centro de día, la especialización en la intervención y la creación de espacios y recursos no mixtos, creemos que es imprescindible seguir trabajando para crear un Centro de Día integral para mujeres en situación de sin hogar.

El centro de día sería un espacio "protegido", con servicios para la cobertura de necesidades básicas, atención psicosocial y emocional. Desde la especificidad se ofrecerá un espacio de vinculación, de mujeres y para mujeres, una atención temprana y la capacidad de trabajar en red. Con este fin pretendemos crear un equipo multidisciplinar que permita un abordaje integral desde una perspectiva de género. Este equipo, que también se prevé que pueda intervenir en el espacio público, dispondrá de atención psicológica, socio-sanitaria, servicio de asesoramiento legal, una trabajadora social, equipo educativo y un equipo de 75 personas voluntarias.

3.2. "ASSÍS Llars Dones"

El Centro de Acogida ASSÍS desde 2007 dispone de un programa de inclusión residencial donde ofrece alojamientos de larga estancia y temporalidad flexible a personas en situación de vulnerabilidad y sin hogar. Dentro del proyecto de vivienda, ASSÍS Centro de Acogida desarrolla dos Programas de inclusión residencial:

- ASSÍS Llars
- ASSÍS Llars Dones

La necesidad de iniciar un programa residencial dirigido exclusivamente para mujeres nace en el 2019 a raíz de la consolidación del programa "Dones amb Llar". Ofrece a las mujeres viviendas donde se les proporciona espacios de intimidad y seguridad acompañados de atención biopsicosocial y educativa, poniendo especial atención a la recuperación emocional. Nuestro objetivo es continuar incorporando más pisos y así poder seguir ofreciendo plazas de vivienda estables donde las personas puedan plantearse un proyecto vital propio.

- **Metodología**

ASSÍS siempre ha defendido un método de intervención donde la persona estuviera en el centro de la atención. Desde que se inició el proyecto de vivienda hemos tenido que ir adaptándonos y evolucionar para dar respuesta a las nuevas necesidades con las que nos íbamos encontrando, e incluso reflexionar y cuestionar nuestras formas de intervención. Con el inicio del Programa de "Dones amb Llar" y la nueva metodología de trabajo desde una perspectiva de género, también revisamos los métodos de intervención de todo el proyecto de vivienda. El proyecto inicial ha ido evolucionando y la influencia de metodologías como el Housing First y el Housing Led nos ha hecho romper con ideas preconcebidas que teníamos sobre los principios de intervención en nuestros pisos.

Inicialmente el proyecto de vivienda contemplaba pisos compartidos, máximo de 4 personas. No se tenía en cuenta el género a la hora de crear unidades de convivencia y se ofrecían pisos mixtos. Con el tiempo esto ha cambiado y actualmente ASSÍS está enfocado en proporcionar pisos de máximo dos personas y en ofrecer pisos individuales. Con la experiencia se ha demostrado que las unidades de convivencia más pequeñas funcionan mejor y también se adaptan mejor a las circunstancias de la persona.

La entrada en pisos implica necesariamente la firma de un contrato de residencia. Este contrato va ligado a un plan de trabajo (cuyos objetivos son priorizados por la residente) y al cumplimiento de unas normas básicas de convivencia. En caso que la mujer disponga de recursos económicos, se aplican criterios de co-responsabilidad donde la residente aporta el 30% de sus ingresos más la parte proporcional de los suministros. La temporalidad es flexible e incluso indefinida pese a que por motivos organizativos los contratos se firman por un año y son renovados de forma periódica.

En cuanto a las vías de acceso, la mayor parte de residentes provienen del centro de día. Desde el equipo se hace una valoración de su situación social y se tienen en cuenta unos criterios de vulnerabilidad que se han creado específicamente para valorar, de la forma más objetiva posible, el acceso a nuestros servicios. Estos criterios tienen en cuenta aspectos como: género, salud, edad, demanda verbalizada, vinculación a otros servicios,

red de apoyo, etc. Cabe decir que ASSÍS desde el 2017 es una entidad pionera en España en la acogida de los acompañantes animales de las personas que atendemos en el Centro Abierto. Es por eso que también adaptamos nuestras viviendas e incluimos familias interespecie en ellas.

Referido al acompañamiento, en la vivienda no hay una periodicidad predeterminada de visitas. La intensidad de la atención se adapta a la situación personal de las residentes y del piso pudiendo realizarse visitas semanales, quincenales o mensuales. Además, los pisos del programa disponen de personas voluntarias que realizan visitas a determinados pisos desde una vertiente de acompañamiento, ruptura de la soledad y vinculación al territorio.

Finalmente, señalar que el trabajo en red forma parte de nuestro ADN y que lo hacemos de forma coordinada con diferentes agentes público/privados (Servicios sociales, Servicios de salud, entidades de atención a mujeres, entidades de formación, espacios lúdicos...etc).

- **Perfil de las mujeres atendidas**

Durante 2020 se pudo alojar a 26 mujeres en pisos propios, el 65% en plazas generadas de julio a la actualidad y el 35% en pisos ya consolidados. Del total de mujeres, el 12% (3) consiguieron autonomía económica y actualmente están alojadas en el mercado ordinario, y el 8% finalizaron el proceso de forma involuntaria (por carencia de adaptación a las rutinas de convivencia y otro por incumplimiento de los acuerdos de transparencia en relación a los ingresos y ayudas percibidas).

Actualmente trabajamos con dos casuísticas generales: por un lado mujeres que pese que pueden ser autónomas en la mayor parte de esferas de la vida, se encuentran en situaciones más cronificadas (donde los objetivos de trabajo giran en torno al mantenimiento y la mejora de la calidad de vida (54%) y mujeres con recorridos más cortos en los circuitos de sinhogarismo (pero con exclusión residencial y precariedad sostenida) donde los objetivos pivotan de forma importante en la inserción socio-laboral y la recuperación emocional (46%). En este caso, sólo cuando se logre una estabilidad real y efectiva se empieza a plantear un posible plan de salida. Este momento no se aborda desde la inmediatez, sino como un recorrido a medio plazo que puede incorporar un plan de ahorro. Es importante dar seguridad en esta fase para evitar que se pueda producir un auto-boicoteo del propio proceso. Por este motivo uno de los ejes que ofrecemos es un seguimiento posterior hasta que la mujer haya recuperado la vinculación territorial.

Si hablamos de origen, el 72% son mujeres migradas y de éstas el 58% son extracomunitarias. El 73% se encontraba en situación administrativa irregular en el momento de entrar en el piso y de éstas el 45% o ha regularizado su situación o actualmente está en proceso de hacerlo.

La media de edad es de 50 años y el 31% son mayores de 60. Pese que las mujeres de mayor edad son priorizadas, cabe señalar que este año hay un 15% de residentes menores de 25 años (perfil inexistente en años anteriores).

En relación a la salud destacamos que el 60% presenta problemas de salud mental, el 43% problemas crónicos de salud física y el 17% tiene alguna discapacidad reconocida.

Finalmente destacamos que el 60% de las mujeres han sufrido violencia machista en algún momento de su vida.

- **Pisos: un recurso para transformar vidas**

Actualmente el proyecto cuenta con 11 pisos con 18 plazas y "Llar Impuls" con 7 plazas. "Llar Impuls" es una casa con capacidad para 7 mujeres (habitaciones individuales con espacio de higiene privado) que se gestiona de forma autónoma con acompañamiento socio-educativo de baja intensidad. Se dirige a mujeres que han estado en situación de sinhogarismo oculto, que fruto de la situación de emergencia del COVID se vieron en una situación de calle sobrevenida o en riesgo inminente de estarlo. Se trata de un recurso preventivo y temporal pero que mantiene la metodología del programa "ASSÍS Llars dona" (temporalidad flexible, atención psicosocial con perspectiva de género...etc).

PISOS	Nº PLAZAS
Llar Coure	1
Llar Eucaliptus	2
Llar St. Pere	3
Llar Can Cuiàs	1
Llar Torres i Bages	2
Llar St. Andreu de la Barca	1
Llar Amadeu Vives	2
Llar Lesseps 2	1
Llar Impuls	7
Llar Milà i Fontanals	2
Llar Marquesa	2
Llar Sant Ildefons	1

La mayoría de pisos del programa (75%) son alquilados a la Fundació Mambré, de la cual somos miembros fundadores; el 17% son pisos cedidos y el 8% de la Fundació Hàbitat 3. Los pisos se encuentran ubicados en Barcelona, área metropolitana y provincia. En ellos se vela para garantizar que cumplen los criterios de adecuación, accesibilidad y conectividad necesarios.

- **Acompañamiento individual**

Las mujeres, aparte de recibir un alojamiento, reciben una atención integral en función de sus necesidades personales: salud, formación, inserción laboral, atención emocional, etc. La idea principal es que sean las propias residentes las que dirijan su proceso de cambio. En este sentido la estancia en el piso va acompañada de un plan de trabajo donde la mujer prioriza sus objetivos y donde la función de la profesional es acompañar a visibilizar y expresar necesidades, articular recursos que permitan ir alcanzando los objetivos planteados y acompañar en la toma de decisiones. En este sentido las principales líneas de intervención son:

Necesidades básicas	69 %
Gestión económica: acceso recursos	46 %
Gestión económica: planes ahorro o soporte a la gestión	27%
Salud física	54 %
Salud emocional y mental	35 %
Inserción/formación	46 %
Ocupacional y activación de redes	42 %
Situación administrativa	38 %
Soporte administrativo	69 %
Gestión convivencia	65 %
Dimensión intrafamiliar	23 %
Soporte a la gestión de la vida autónoma	19 %

En primer lugar, encontramos las necesidades básicas. Destacamos que del total de mujeres alojadas tan solo el 35% disponía de ingresos propios al entrar. En este sentido se ha logrado que el 41% de las mujeres que no disponían de ingresos lograran acceder a alguna prestación (71%) o a un empleo (29%). No obstante, el 59% (39% sobre el total) continua sin ingresos estables. Cuando se realiza la entrada de una persona sin ingresos, la entidad es la encargada de financiar su parte de alquiler y suministros, e incluso, en algunos casos, el coste total de la vivienda. En todo caso muchas de estas mujeres, al menos durante determinadas fases del proceso, continúan necesitando apoyo social para sostener unas condiciones de vida dignas.

El 46% de las mujeres han recibido acompañamiento en el trámite de prestaciones o bien otro tipo de ayudas sociales más o menos puntuales para poder sostenerse económicamente. Con el 27% se han realizado planes de ahorro o soporte a la gestión de los propios recursos (generalmente a demanda de las interesadas).

Con el 57% de las mujeres se han realizado acompañamientos en el ámbito de la salud física, se ha dado soporte para el sostenimiento de tratamientos y se han hecho orientaciones específicas. Por otro lado, la salud mental y emocional es un eje diferencial. La incorporación de la perspectiva de género implica poner el foco en la recuperación emocional desde una óptica reparadora. La mayor parte de mujeres (38%) inician tratamiento una vez han estabilizado su situación residencial. En muchas ocasiones, cuando se encuentran en precariedad sostenida, la salud emocional se bloquea como mecanismo de supervivencia, y cuando se logra cierta estabilidad es cuando emergen muchas de las dificultades y se toma mayor conciencia de las posibles afectaciones.

La formación/inserción se ha trabajado con el 46% de las mujeres. Los itinerarios son personalizados y los recorridos requieren temporalidades diferentes. Destacamos que durante 2020 el 31% de las mujeres han encontrado algún empleo. Este hecho en ningún caso implica la salida de la mujer de los pisos, sino que se trabaja entorno a los proyectos vitales y a la estabilidad. Más allá de la inserción socio laboral, el eje ocupacional, de activación de redes y recuperación de aficiones es un puntal de nuestra forma de trabajar y se ha abordado con el 42% de las mujeres.

El soporte administrativo, tanto de acompañamiento en procesos de regularización (38%) como la gestión de trámites varios (69%) ha sido otra de las dimensiones fuertemente trabajadas.

Finalmente, los aspectos de gestión de la convivencia (65%) y el acompañamiento a la vida autónoma (19%) son fundamentales para garantizar el buen funcionamiento de los pisos y los procesos personales de las mujeres.

Más allá de análisis cuantitativos, la esencia del programa de vivienda es la de generar oportunidades. No defendemos un método de intervención desde la imposición o los méritos, sino que defendemos los derechos fundamentales de las personas, como el acceso a una vivienda digna y la capacidad de decisión sobre la propia vida.

3.3 "Llar Rosario Endrinal"

La realidad que nos encontramos en ASSÍS es la de mujeres expuestas a una triple vulnerabilidad, la de ser mujer, la de estar en una situación de sin hogar y la de estar expuesta a la violencia física y emocional que se sufre en la calle. Rosario Endrinal, mujer quemada viva por un grupo de jóvenes en el 2005 en un cajero de Barcelona es un claro ejemplo de ello. En 2016 se empezó a trabajar en una propuesta pionera dirigida a mujeres en situación de sin hogar de larga evolución (ETHOS 1) como colectivo especialmente vulnerable y especialmente excluido de los recursos existentes. En 2019 "Llar Rosario Endrinal" ya aparecía entre las medidas del Ayuntamiento para la prevención del sinhogarismo femenino y la introducción de la perspectiva de género en la atención a personas sin hogar y en 2020 debía construirse el edificio como tal. Nuevamente la situación de COVID retrasó el proceso, pero se espera que a finales de 2021 se hayan terminado las obras y que el dispositivo pueda ponerse en marcha a principios de 2022.

Tal como hemos constatado, nos encontramos con un colectivo que sufre violencia directa, estructural simbólica y cultural que aboca a las mujeres que llegan a una situación de calle a unas circunstancias de las que es muy difícil salir. Además, la experiencia y la evidencia nos dice que las mujeres que llegan a estar en situación calle lo hacen mucho más deterioradas y en una situación más vulnerable. En muchas ocasiones estas mujeres que se encuentran en situaciones más cronicadas no pueden adaptarse a los requerimientos o normativas de los recursos existentes por lo que a menudo quedan excluidas. Además, si algo tienen en común la mayor parte de ellas es que se sienten fuera de la sociedad y todas las miradas se lo recuerdan a través de estereotipos y prejuicios. Se sienten desnudas de sus derechos como ciudadanas y han sido expulsadas de la sociedad (Jiménez, 2005).

La "LLar Rosario Endrinal" se basa en la creación de 10 apartamentos individuales con zonas comunes y con apoyo integral en el propio dispositivo (Tratamiento Asertivo Comunitario). Este planteamiento, basado en el modelo communal housing first implicará:

- Trabajar desde la baja exigencia y la reducción de daños: Se dirigirá a mujeres en situaciones cronicadas, con multiproblemática añadida (salud mental, consumo, etc.)
- Vivienda no condicionada: donde las mujeres puedan decidir la intensidad del acompañamiento que quieren recibir y los objetivos que se quieren plantear.

- Temporalidad flexible e incluso indefinida: pese que uno de los objetivos que se plantea es empoderar con el fin de que las mujeres puedan acceder a viviendas con mayor autonomía, las mujeres que no deseen abandonar el recurso no se verán forzadas a hacerlo.
- **Características y singularidades:**

Apartamentos: Cada apartamento dispondrá de los elementos básicos para la vida autónoma e independiente (salón, cocina, habitación y W.C.). En el momento de acceder al recurso las mujeres firmarán un contrato de compromisos con ASSÍS que enmarcará todo el proceso. Se prevén visitas semanales a los apartamentos, pero las residentes podrán gestionar con libertad su propia vida (horarios, decoración de los espacios individuales, etc). Finalmente destacar que Llar Rosario dispondrá de un trastero por apartamento que permitirá a las mujeres poder guardar las pertenencias que consideren oportunas.

Espacios comunes: Llar Rosario dispondrá de espacios comunes (comedor, cocina, sala de talleres, etc) que permitirán desarrollar actividades grupales y de cohesión. Estos espacios permitirán a las residentes poder establecer vínculos con las mujeres con quienes convivirán, las profesionales de apoyo y las voluntarias que participan. Del mismo modo cada residente podrá decidir hacer parte de esta gestión cotidiana de forma colectiva (en los espacios comunes) o de forma privada (en cada apartamento). La idea es no sólo cubrir el derecho a la vivienda sino romper el aislamiento favoreciendo la cohesión grupal y el empoderamiento.

Acompañamiento psicosocial: Proponemos potenciar la autoestima y las propias capacidades. Pretendemos generar un espacio donde las mujeres puedan deconstruir una autoimagen a menudo muy deteriorada para reconstruir o reencontrarse con aquello que ellas mismas quieren ser.

Asamblea de mujeres residentes: Esta asamblea funcionará como grupo de empoderamiento y apoyo. Tendrá como objetivo la auto organización de las propias mujeres en el funcionamiento del centro. Esta asamblea se encargará de organizar tareas comunes y actividades. El objetivo de esta asamblea es que las mujeres se organicen y participen activamente en el funcionamiento del centro, siendo un elemento clave para el empoderamiento y para la recuperación de capacidades

Actividades y talleres: Se pretende diseñar una oferta de actividades con diferentes temáticas. La metodología empleada se basará en modelos de aprendizaje cooperativo. Las relaciones entre iguales contribuyen tanto al desarrollo cognitivo como a la socialización. Las temáticas propuestas, girarán en torno a temas de interés compartido (previamente definidos en asamblea). De este modo los contenidos se combinarán con la acción terapéutica del grupo, generando una correlación positiva entre las diferentes participantes. Se trabajarán habilidades interpersonales y sociales, el desarrollo de determinados roles, la toma de decisiones, la habilidad de transmitir ideas y resolver conflictos. Para conseguirlo se crearán entornos que favorezcan la ayuda mutua, el refuerzo y el apoyo del grupo de iguales.

Terapia asistida con animales (TAA): Además de contemplar que las residentes puedan venir con un animal de compañía (familia interespecie) tenemos la firme convicción que los animales pueden llegar a las personas de una forma diferente a los terapeutas,

relacionándose de una forma más amistosa y espontánea y llegando directos a la parte emocional. Así pues, se plantea que Rosario Endrinal pueda promover la terapia con animales en la dinámica del centro y trabajar la responsabilidad individual y colectiva.

Huerto comunitario: El hogar Rosario Endrinal tiene previsto un huerto en la parte superior del edificio. El uso de la horticultura como terapia y como instrumento educativo y socializador tiene entidad propia. Planteamos un programa de Terapia Hortícola Social y Terapéutica adaptado a las necesidades de las mujeres residentes.

4. Conclusiones

Es una realidad inapelable que el sinhogarismo se origina y se expresa de forma diferente a razón de género. Las trayectorias vitales que conducen a una mujer a encontrarse en situación de sinhogar son específicas y están fuertemente marcadas por factores de género. La exclusión residencial no sólo es una consecuencia de diferentes indicadores de vulnerabilidad, sino que a su vez es un factor de riesgo que potencia, transforma y genera nuevas variables de exclusión. Si bien las mujeres llegan más tarde a una situación de calle las estrategias femeninas de supervivencia que se ponen en juego para evitarla se convierten en nuevos sucesos vitales traumáticos que añaden piedras a unas mochilas personales que cada vez pesan más. Además, queda claro que las mujeres llegan en peores condiciones a una situación de calle, es más difícil generar el vínculo que legitima un proceso de acompañamiento y están más expuestas a sufrir situaciones de violencia y discriminación.

La incorporación de la perspectiva de género en el ámbito del sinhogarismo no debe verse en ningún caso como una respuesta ideológica ni como una tendencia. Se trata de una metodología científica que analiza este fenómeno a tenor de las experiencias diferenciadas entre hombres y mujeres. Es imprescindible tener en cuenta la estructura asimétrica y las relaciones de poder en función del género. Es básico aplicar un enfoque que evite sesgos patriarcales y que dé visibilidad a la experiencia de las mujeres sin realizar análisis paternalistas y anuladores. La incorporación de la perspectiva de género tiene que permitir visibilizar realidades ocultas y especializar el acompañamiento.

Para el desarrollo de políticas sociales, tenemos la obligación de buscar el tiempo, el espacio y los recursos para analizar, reflexionar y proponer. Tercer sector, ciencias sociales y administraciones, debemos trabajar de forma conjunta retroalimentando la inteligencia colectiva con el fin de adaptar los proyectos existentes y cubrir aquellos huecos que se van detectando. Desde Dones amb Llar, hemos iniciado un proceso que nace de la reflexión profunda de nuestro hacer, del análisis de los estudios existentes y del intercambio con experiencias diversas. Todo ello nos está permitiendo construir un modelo que reconoce las singularidades del sinhogarismo femenino y se adapta a los diferentes puntos de partida (prevención secundaria y terciaria).

En el ámbito del sinhogarismo femenino el desarrollo de propuestas sigue siendo minoritario y joven, pero el cambio ya ha empezado. La evidencia científica no deja lugar a dudas de la necesidad de seguir avanzando y el gran reto que nos espera en los próximos años es el de garantizar que la incorporación de la perspectiva de género no se limite a la creación de espacios no mixtos. Acompañar a mujeres en situación de sin hogar, va más allá. Implica promover procesos de recuperación en un sentido amplio (identidad, autoestima, deseos, expectativas...etc), implica trabajar el sentimiento de

inseguridad y/o culpa, requiere promover el autocuidado y facilitar entornos de empoderamiento (personal, interpersonal y colectivo). Por ello, es imprescindible que nuestro horizonte contemple:

- La creación de espacios especializados no mixtos de atención a mujeres y la incorporación de la perspectiva de género en todos los recursos de la red de atención a personas sin hogar (espacios mixtos).
- Formación en sinhogarismo femenino que permita comprender el fenómeno, las múltiples variables que intervienen y el impacto específico de la exclusión residencial en los procesos vitales de las mujeres.
- La creación de espacios de seguridad, intimidad y acompañamiento cualitativo que eviten revictimizaciones secundarias
- La centralidad de las necesidades de las mujeres (de las más básicas hasta las más complejas).
- La especialización con mirada interseccional y reparadora desde una perspectiva de proceso (de la prevención a la reducción de daños).
- La creación de espacios de trabajo, de debate y de intercambio de experiencias que permitan avanzar hacia un modelo que supere un paradigma históricamente androcéntrico.

Finalmente, si hablamos de abordar y prevenir el sinhogarismo femenino, no podemos obviar los factores estructurales que lo reproducen y perpetúan. La vulneración del derecho a la vivienda y la existencia de una estructura patriarcal que sitúa a las mujeres en posición de desventaja por el simple hecho de serlo, debe ser uno de nuestros caballos de batalla (prevención primaria). Mientras que socialmente no seamos capaces de transformar esto, nos veremos obligadas a seguir trabajando desde la emergencia. En este contexto, desde el sector social, plantear soluciones residenciales con temporalidades flexibles e incluso indefinidas que garanticen estabilidad, seguridad, dignidad y tiempo es un compromiso ineludible.

5. Bibliografía

- Cabrera, P. (2000) Informe Mujeres sin hogar en España. Bruselas: FEANTSA
- Doherty, J. (2001) Gendering homelessness. En Edgar, B y Doherty, J. (Eds.) (2001) Women and homelessness in Europe. Pathways, services and experiences. Bristol: The Policy Press.
- Emakunde (2016). La exclusión residencial grave en la CAPV desde una perspectiva de género.
- Herrero, I. (2003). Mujeres sin hogar y violencia de género. La triple invisibilidad. Cuadernos de trabajo social.
- Jiménez, J. (2005) Realidad social de las mujeres sin techo, prostitutas, ex reclusas y drogodependientes en España. Madrid: Instituto de la Mujer. Ministerio de Igualdad

- Ortega, C. (2017) Communal Housing First
- Pleace, Nicholas (2016) Housing First Guide Europe. Informe de investigación. FEANTSA, Bruselas.
- Sales, A. (2016). Sinhogarismo y exclusión social. De la asistencia a la prevención. RTS: Revista de treball social
- Sales, A. (2019). Qui dorm al carrer a Barcelona? Característiques de la població sense sostre de la ciutat segons les dades dels equips municipals d'intervenció social a l'espai públic. Àrea de Drets Socials de l'Ajuntament de Barcelona i Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona
- Vázquez, J.J., Rodríguez, S.I., Roca, P. y Panadero, S. (2016). Sucesos vitales estresantes en mujeres en situación sin hogar.

Intervención con personas sin hogar desde un enfoque de Derechos Humanos / Intervention with homeless people, from a Human Rigts perspective

**Rafael Arredondo Quijada, María de las Olas Palma García y Francisco Javier
Jiménez Gómez¹³⁵**

RESUMEN

Históricamente el abordaje de los problemas de las personas sin hogar ha sido objeto de intervención desde los Servicios Sociales, de manera preferente a través de centros de atención a transeúntes, albergues, públicos o privados. En los últimos años, se empiezan a incorporar nuevos modelos de intervención, como el denominado *Housing First*, donde se antepone el acceso a la vivienda como derecho previo a garantizar entre las personas con las que se trabaja.

Desde un diseño metodológico con finalidad descriptiva y observacional a partir de un enfoque mixto de carácter exploratorio, en el que se analiza el derecho a la vivienda como objeto de estudio. Participan 12 profesionales que atienden a personas sin hogar en recursos de la ciudad de Málaga, a través de un cuestionario elaborado de manera específica, y siete personas usuarias de dichos recursos con las que se llevan a cabo entrevistas en profundidad.

Se pone de manifiesto la poca estabilidad y permanencia en los recursos por parte de las personas sin hogar. El acceso a la vivienda y la facilitación de esta a lo largo de la actuación profesional no se encuentra entre las principales líneas de acción, priorizándose el acompañamiento, la escucha y el apoyo personal. En paralelo se facilitan itinerarios hacia la empleabilidad y posibles ayudas para la garantía de necesidades básicas. Respecto a la vivienda, se llevan a cabo de manera preferente acciones de asesoramiento en el acceso a la misma o en la búsqueda de ayudas de alquiler.

Palabras claves: Trabajo Social; Vivienda; Personas sin hogar; Derechos Humanos

ABSTRACT

Historically, the approach to the problems of homeless people has been the object of intervention from Social Services, preferably through care centers for passers-by, shelters, public or private. In recent years, new intervention models have begun to be incorporated, such as the so-called *Housing First*, where access to housing is prioritized as a prior right to guarantee among the people with whom it works.

From a methodological design with a descriptive and observational purpose from a mixed exploratory approach, in which the right to housing is analyzed as an object of study. Twelve professionals who care for homeless people in resources of the city of Malaga participate, through a questionnaire elaborated specifically, and seven people who use these resources with whom in-depth interviews are carried out.

The lack of stability and permanence in resources on the part of homeless people is evident. Access to housing and its facilitation throughout the professional performance is not among the main lines of action, prioritizing accompaniment, listening and personal support. In parallel, itineraries towards employability and possible aid are provided to guarantee basic needs. With

¹³⁵ Rafael Arredondo Quijada¹³⁵. Universidad de Málaga, María de las Olas Palma García. Universidad de Málaga y Francisco Javier Jiménez Gómez. Cáritas (Málaga).

regard to housing, advisory actions are carried out on a preferential basis in accessing it or in the search for rental assistance.

Keywords: Social work; Living place; Homeless; Human rights

1. Introducción

La no disponibilidad o imposibilidad de acceder a una vivienda digna y adecuada, genera y sitúa en la exclusión residencial a las personas que la sufren. En términos de desarrollo social, “la vivienda figura en un lugar importante en cualquier valoración que se quiera hacer de los avances de una sociedad” (Ayala, Cantó, Martínez, Navarro y Romaguera, 2019, p. 4), encontrándose el acceso a la vivienda y la exclusión social estrechamente relacionados (Sassen, 2015). En paralelo, los menores ingresos vía salarios, los mayores porcentajes de desempleo y la dificultad en el acceso a una vivienda, se han constatado en numerosas investigaciones como factores claves para el riesgo de exclusión residencial (Sánchez-Mora, Clavero y Manzanera, 2013).

El acceso a la vivienda se incorpora como derecho por primera vez en 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Vicente, Rubio y Martínez, 2013). Este avance global, tendría que haber generado un cambio de rumbo tanto en las políticas públicas para facilitar el acceso a la vivienda, como en la intervención dirigida a las personas sin hogar, anteponiendo este derecho a cualquier otra cuestión de vulnerabilidad o riesgo que la persona sufriera. Sin embargo, la exclusión residencial se ha consolidado en los últimos años como fenómeno estructural presente en las grandes ciudades, a pesar del incremento que se ha venido produciendo en la red de recursos dirigidos a las personas sin hogar. En concreto, en España, el número de plazas ocupadas en la red de alojamiento ha experimentado un crecimiento del 66,23% del año 2006 al 2018 (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2019).

La orientación clásica en las principales estrategias y políticas puestas en marcha para luchar contra el sinhogarismo en España, se han centrado tradicionalmente en aliviar situaciones de exclusión social que exigían una respuesta urgente, reconociendo el derecho a un techo como mínimo exigible. En este modelo se ha venido avanzando preferentemente en el enfoque “de escalera” (Continuum of Care), que parte de una visión restringida de las personas denominadas sin hogar o transeúntes y encuentra en los albergues y otros dispositivos de emergencia su recurso asistencial más inmediato y generalizado. Este tipo de intervención “prevé que las personas sin hogar entren en el circuito de atención a través de los equipamientos de pernocta de baja exigencia y los refugios y albergues temporales” (Pirla, Figueras y Haro, 2016, p. 31). Por otro lado, el enfoque que sitúa a la vivienda en primer lugar (Housing Led/Housing First) opta por ofrecer un alojamiento permanente como previo para el abordaje de la situación, de forma que el derecho a la vivienda digna y a su mantenimiento queda resuelto. Este cambio de paradigma se empieza a producir desde experiencias puntuales, sin llegar a considerarse un servicio ampliamente extendido dentro de los servicios orientados a las personas sin hogar en Europa (Baptista y Marlier, 2019).

Los resultados de ambos modelos han sido comparados desde diferentes estudios (Busch-Geertsema y Shalin, 2007; Sahlin, 1998), poniéndose de manifiesto la necesidad de la superación del modelo “en escalera” –y su correlato de centros temporales, albergues y residencias–, al evidenciarse la persistencia y crecimiento del fenómeno del sinhogarismo y el aumento de las desigualdades sociales. Así en la última Estrategia

Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020, se recoge que este cambio de modelo “en muchos países se ha mostrado ya científicamente muy eficaz para que las personas sin hogar más resistentes a la intervención social se incorporen a procesos de mejora sustancial de su situación” (p. 40).

Queda constatado que el acceso a una vivienda genera todo un conjunto de derechos y mejoras en lo que respecta a la “igualdad, la integridad física y moral, la intimidad personal y familiar, la propiedad, la salud, el medio ambiente o la integración de las personas” (García y Janoschka, 2016, p. 215). También condiciona las relaciones con la familia, así como una mayor integración social desde el incremento de las actividades comunitarias y en el entorno vecinal (Barranco, Delgado, Merlin y Quintana, 2010; Bonnefoy, Braubach, Moissonnier, Monolbaev, & Röbbel, 2003). Por el contrario, “las personas sin techo, ponen de manifiesto los fallos de los sistemas de protección social y la necesidad de unas políticas de vivienda que pongan límites a los mercados y que estén orientadas a garantizar derechos” (Sales, 2016, p. 11-12)

Por todo ello, la imposibilidad de acceso a una vivienda o el hecho de ser desahuciado de la misma lleva a las personas a una situación clara de exclusión residencial y genera, de acuerdo con Bolívar et al. (2016) consecuencias en su estado de salud. De esta forma “el alojamiento constituye una temática central en el proceso de inserción social de cualquier persona, y especialmente, de aquellos colectivos que pueden tener mayores dificultades” (Cortés y Navarrete, 2009, p. 48).

Reconocer la vivienda como una necesidad a la que tienen derecho el conjunto de las personas, estén donde estén, obliga a los estados a intervenir para hacer posible que tal derecho se haga realidad. Este derecho se sitúa como “el presupuesto lógico y necesario para poder tutelar adecuadamente a la familia y sus derechos” (Guiglia, 2011, p. 555). Con esto no sólo se va a mejorar el bienestar, sino incluso también vendrá a mantenerse la paz social. El acceso a la vivienda no se puede encontrar supeditado a las posibilidades de ingresos en centros y recursos para el alojamiento de unas personas respecto de otras, como definen Delgado y Escorihuela, (2016) “el derecho a la vivienda se configura como un derecho social básico” (p. 12).

2. Metodología

Diseño del estudio

Se lleva a cabo un estudio con finalidad descriptiva y observacional a partir de un enfoque mixto de carácter exploratorio, en el que se analiza el derecho a la vivienda como objeto de estudio.

Participantes

Se identifican dos sujetos de análisis: profesionales de centros y recursos dirigidos a personas sin hogar y la propia población destinataria de dicha intervención, personas usuarias de dichos recursos, todos ellos de la ciudad de Málaga.

En el primer grupo participan un total de 12 profesionales. El criterio de selección de estos profesionales se ha referido a la necesidad de encontrarse actualmente trabajando y en contacto con la intervención con personas sin hogar. Han participado profesionales del Centro de Acogida Municipal, Hogar Pozos Dulce de Cáritas Diocesana, Centro Asistencial San Juan de Dios y la entidad Asociación Málaga Acoge. El segundo

grupo de participantes ha estado constituido por siete personas beneficiarias de dichos recursos, tres mujeres y cuatro hombres. Para el análisis de los resultados se presentan dichos participantes según código asignado (E 1-7)

Instrumentos

Los instrumentos utilizados en la investigación para la recogida de información han sido el cuestionario y la entrevista. Por un lado, se utiliza un cuestionario online diseñado de manera específica para el presente estudio, con el que se explora la actuación de los profesionales y el lugar que en ella ocupa el derecho a la vivienda de las personas usuarias. Se recaba a su vez, las mejoras y retos para sus intervenciones que los propios profesionales identifican. Para la recogida de datos entre los participantes pertenecientes al colectivo de personas sin hogar se utiliza la entrevista en profundidad, con la que se explora la experiencia de sinhogarismo y su relación con el derecho a la vivienda.

Procedimiento

Se informa a todos los participantes del carácter anónimo y confidencial de la investigación y de su participación voluntaria en la misma. Los datos se recogen durante el mes de febrero de 2021.

Las entrevistas a las personas usuarias se realizan en las instalaciones de un centro de atención a personas sin hogar, con una duración media de unos 60 minutos. El tratamiento de los datos se llevó a cabo mediante el análisis de contenido de las entrevistas realizadas. Todas ellas han sido transcritas y posteriormente procesadas para eliminar referencias a datos personales y dotarlas así de garantía de confidencialidad.

3. Resultados

Se exponen en primer lugar los resultados obtenidos a partir de las respuestas dadas por los profesionales al cuestionario, seguidos de los recogidos a través de las entrevistas mantenidas con las personas sin hogar.

Profesionales

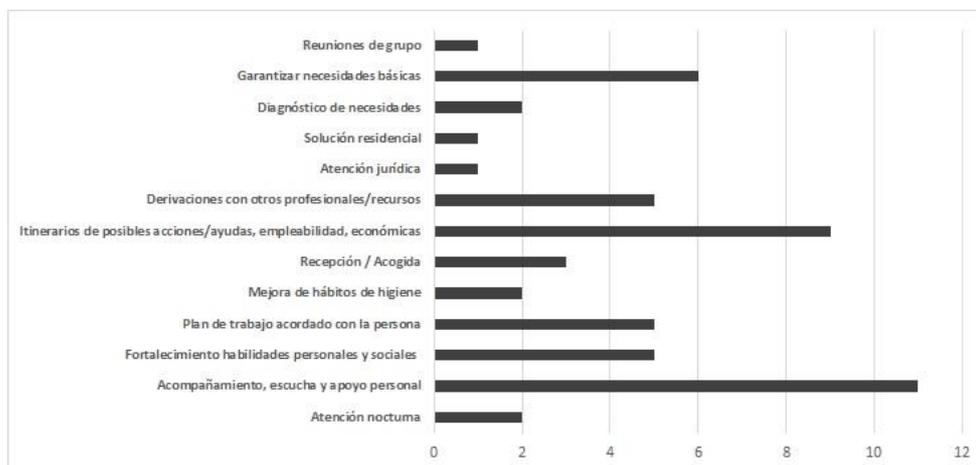
Los profesionales comienzan describiendo los servicios que ofrecen las entidades en las que desarrollan su trabajo. Los resultados recogen, tal como se observa en la Figura 1, los diferentes servicios generales que forman parte del circuito de atención a personas sin hogar. Destacan los servicios de atención nocturna, seguidos de los que ofrecen alojamiento complementados con itinerarios para el empleo y servicios de atención integral.

Figura 1. Servicios que prestan las entidades participantes en el estudio



Junto a la descripción de los servicios, los resultados muestran las intervenciones y estrategias concretas que los profesionales ponen en marcha en su práctica cotidiana, señalando la preferencia que suelen ocupar en sus intervenciones. En concreto, según se observa en la Figura 2, la intervención mayoritaria que se desarrolla en los centros y recursos para personas sin hogar es la de acompañamiento, escucha y apoyo personal, alcanzando un 23% de las respuestas. Por otro lado, le siguen como preferentes en el desempeño de los profesionales las acciones relacionadas con itinerarios hacia posibles acciones/ayudas y empleabilidad, y las dirigidas a garantizar necesidades básicas.

Figura 2. Acciones realizadas por las entidades en la atención a las personas sin hogar



Se continua analizando las opciones y salidas a una vivienda que encuentran las personas sin hogar a partir de la intervención profesional que se lleva a cabo con ellas. Para esto se pregunta a los profesionales sobre el porcentaje de personas en situación de calle con las que han trabajado que han accedido a una vivienda, durante el año 2019 y 2020, sin incluir aquellas personas mayores a las que se le ha derivado a centros residenciales. En este caso se observa en primer lugar un déficit importante de información sobre estos resultados por parte de los profesionales, ya que casi el 50%

reconoce no saber o no conocer el dato. Por su parte, no llega al 10% las personas sin hogar que durante dichos años han accedido a una vivienda.

En relación a las intervenciones específicas que se implementan para garantizar el acceso a la vivienda de las personas sin hogar, los profesionales señalan las siguientes:

Figura 3. Intervenciones específicas para el acceso a la vivienda



En este caso es el asesoramiento para el acceso a la vivienda pública la acción más implementada, así como la posibilidad de un alojamiento temporal y el facilitar ayudas económicas para el alquiler.

Continúa el análisis con la percepción de los profesionales respecto a la incidencia que la situación pandémica por la COVID-19 está teniendo en su intervención con las personas sin hogar. Los profesionales destacan que la vulnerabilidad y fragilidad que sufre este colectivo se ha incrementado desde el inicio de la pandemia, con un aumento de personas en esta situación de calle y una mayor visibilidad de las circunstancias de riesgo que habitualmente les rodea: “viviendas inseguras, inadecuadas, mujeres en situaciones de explotación ...”. Todo ello unido a una falta de plazas y la inexistencia de recursos adecuados. De igual forma, la crisis sanitaria ha acentuado la vulnerabilidad de este colectivo a partir también de la brecha digital presente entre ellos. Situaciones como la paralización de procesos formativos, el retraso en los trámites administrativos o la imposibilidad del trato personal imponiéndose el distanciamiento, han dificultado su capacidad de respuesta, aun cuando se ha intentado que no existieran modificaciones en la intervención teniendo en cuenta las oportunas medidas sanitarias.

Se explora por último los cambios y propuestas de mejora que los propios profesionales identifican como necesarios en el abordaje de la situación del sinhogarismo. Se recogen en la Tabla 1, las propuestas aportadas por orden de prioridad

Tabla 1. Propuestas de mejoras en la intervención de personas sin hogar

Aumento de recursos: viviendas, centros o pisos
Acompañamiento más individualizado
Pisos de apoyo comunitarios especializados
Programas de viviendas sociales más accesibles y factibles, sin el estigma de vivienda para pobres
Recursos específicos para personas con problemas de salud mental

Mayor tiempo de intervención / incremento de profesionales
Facilidades fiscales para el acceso a la vivienda
Escucha activa
Alargar horarios
Empleo
Trabajar la prevención
Facilidad para la legalización de personas extranjeras que se esfuerzan por integrarse
Trabajo en calle
Agilidad en los procesos administrativos
Tener en cuenta la singularidad del colectivo en diversos procesos administrativos
Mejores proyectos de intervención con actuaciones integrales

Los profesionales resaltan la necesidad de mayor capacidad en la respuesta ante las necesidades de estas personas, tanto en lo relativo a la cantidad de recursos residenciales (viviendas, centros o pisos) como en lo relacionado con la calidad de las intervenciones, siendo necesarios entre otros, cambios dirigidos a disponer de mayor tiempo para la atención, incremento de profesionales, de programas de viviendas sociales y de recursos para personas con problemas de salud mental. Se destaca a su vez la importancia de un acompañamiento más individualizado e integral.

Personas beneficiarias

El tiempo que llevan las personas entrevistadas en situación de calle es variable, cuatro de ellas llevan menos de un año, dos de uno a tres años y una de ellas se encuentra en esta situación desde hace más de cinco años. Durante este tiempo han podido acceder a diferentes recursos de alojamiento dirigidos a personas sin hogar, poniéndose de manifiesto la poca estabilidad y permanencia en los recursos, incrementándose el número de recursos por lo que se transita según el tiempo de estancia en la calle.

A continuación, se presentan los resultados de las entrevistas agrupados en las siguientes dimensiones de análisis:

La pérdida de la vivienda

Una característica que se detecta en la mayoría de las personas entrevistadas es que, con anterioridad a la situación de calle, vivían en viviendas compartidas o habitaciones alquiladas. Tan solo una de ellas vivía en un piso alquilado. Previamente a la situación de calle, se dio, en su mayoría, una gran inestabilidad en relación con la vivienda y, debido a la falta de recursos económicos, todo desembocó en la pérdida de la vivienda en la que estaban, siendo arrojados a la calle y teniendo la necesidad de acceder a diferentes recursos de alojamiento.

Esta inestabilidad en relación con la vivienda viene precedida por rupturas familiares, pérdida del trabajo, problemas de alcohol, etc. En este sentido, una de las personas entrevistadas manifiesta, respecto a su problema de alcoholismo, que “*me fui porque primero tenía que ponerme yo bien*” (E-3).

Recursos para personas en situación de sin hogar

Todas las personas entrevistadas han ido pasando por diferentes recursos destinados a personas sin hogar, percibiéndose cómo las personas que llevan más tiempo en la calle han alternado diferentes recursos habitacionales con el alquiler de habitaciones en viviendas compartidas cuando disponían de algún recurso económico ya que, como manifiesta una de las personas entrevistadas, alquilar una habitación le permitía *“tener mis cosas, y tener intimidad”* (E-3).

En los diferentes recursos a los que las personas han accedido, les han ofrecido cobertura de necesidades básicas (alimentación y ropa), alojamiento, acompañamiento psicológico y social, orientación laboral y para la formación y, en menor medida, acceso a ordenadores y ayudas económicas.

Una de las personas entrevistadas pone de manifiesto las diferencias que ha observado entre los centros y recursos de diferentes ciudades de nuestro país, señalando que *“aquí te ponen muchas trabas para todo”* (E-1) y que no te ofrecen acceso a ninguna vivienda, por lo que *“si te tienes que buscar algo, te lo tienes que buscar tú”* (E-1). En este sentido, ninguna de las personas entrevistadas indica que se le haya ofrecido, desde alguno de los recursos en los que ha estado, el acceso a una vivienda y que, como mucho, le han facilitado información para la búsqueda de un alquiler.

La mayor parte de las personas entrevistadas se sienten seguras en los recursos a los que acceden. Este sentimiento de seguridad hay que analizarlo desde la fuerte inseguridad que las personas sienten en la calle, como manifiesta una de las personas entrevistadas: *“El tiempo que estuve en la playa fue lo peor, no me acostumbré a ello”* (E-3). Pero, a pesar de tener una cierta sensación de seguridad, también se detecta que, en determinados recursos, las personas sienten bastante inseguridad y, como manifiesta una de ellas al referirse a uno de ellos, *“o te vuelves loco, o te tiras por la ventana”* (E-1).

También hay que destacar la inestabilidad que los recursos ofrecen en la vida de las personas, en el sentido de tratarse de espacios de transición. Como señala una de las personas participantes en este estudio, cuando ha tenido que abandonar los recursos ha sido porque se tenía que ir, ya que le decían *“usted aquí no puede continuar”* (E-5).

Se destaca en las entrevistas que la mayor parte de las personas valoran muy positivamente el acompañamiento y la cercanía en la mayoría de los recursos en los que han estado. Sin embargo, ven importantes limitaciones con relación a la intimidad, la participación y las relaciones que allí se establecen.

En general, hay una valoración positiva de la mayor parte de los recursos en cuanto a la relación con el personal y con el trato recibido, pero se señala como un aspecto negativo que en algún recurso te tratan como un número, pudiéndose dar el caso de que te expulsen del mismo. También se añade como dificultad la falta de espacio para poder tener aquellas cosas que son importante para ellas, como refleja una de las participantes al hablar de sus expectativas: *“anhelo de tener casa propia, de tener a mis hijos todos los días”* (E-3).

Respecto al tiempo de estancia en los recursos en los que han estado, tan solo una de las personas entrevistadas manifiesta que dejó el recurso anterior en el que le habían dado una plaza por haber encontrado trabajo y haber tenido acceso a una vivienda de

alquiler. Entre los motivos por los que dejan los recursos en los que se encuentran destacan dos, el tener que abandonarlos por decisión del centro, y solicitar la baja por iniciativa propia debido al ambiente existente en el mismo. También se indica como motivo de salida de uno de los recursos el comenzar a cobrar una prestación económica temporal.

El acceso a una vivienda

Ninguna de las personas entrevistadas manifiesta que se les haya ofrecido el acceso a una vivienda dentro del proceso de intervención social que se realiza desde los recursos existentes. Tan solo una de ellas comenta que se le prestó orientación en la búsqueda de vivienda de alquiler. En este sentido, podemos observar que los recursos existentes facilitan el acceso a determinadas prestaciones y servicios (alojamiento, alimentación, orientación, apoyo psicológico, orientación laboral, formación, etc...) pero no pueden considerarse alternativas a lo que una vivienda ofrece a las personas en su proyecto vital y, desde esta perspectiva, las personas entrevistadas no perciben que la vivienda forme parte de los procesos de intervención que se realiza. Así, una de las personas entrevistadas pone de manifiesto que *“nunca me han ofrecido una vivienda (...) Tengo que tener un lugar para vivir los pocos años que me quedan”* (E-2).

La mayoría de las personas entrevistadas señalan como principal dificultad para acceder a una vivienda el disponer de recursos económicos suficientes y, relacionado, con este aspecto, la falta de empleo. Así, las posibilidades de acceder a una vivienda las sitúan en el ámbito laboral y en la disposición de recursos económicos suficientes.

Mejorar en la propia situación

Los dos aspectos fundamentales que impiden a las personas entrevistadas abandonar su situación de sinhogarismo, desde su perspectiva, son la falta de empleo y de ingresos, aunque una de ellas también señala como dificultad que le impide mejorar en su situación el consumo de alcohol y estupefacientes.

La mayoría de ellas considera que para que su situación mejore es necesario tener un trabajo estable, una vivienda e ingresos suficientes. También consideran como un elemento importante de mejora el tener una pareja o una familia. Tener trabajo, vivienda, ingresos y relaciones familiares y afectivas son los cuatro aspectos que, desde su punto de vista, provocarían una mejora de su situación.

También alguna de ellas señala otros elementos relacionados con los recursos dirigidos a personas sin hogar que les podrían ayudar a mejorar su situación, como son el disponer de acceso a internet, la existencia de un centro de día que evitase tener que pasar todo el día en la calle hasta la hora de apertura de los recursos nocturnos y recibir apoyo psicológico.

4. Discusión y conclusiones

Los motivos por los que una persona acaba en la calle son múltiples, pero la pérdida de la vivienda o la imposibilidad de acceder a la misma, asociada a dificultades laborales, falta de ingresos, ruptura familiar, etc., se presentan comunes y claves para la situación de exclusión residencial (Sánchez-Mora, Clavero y Manzanera, 2013).

Una vivienda estable, digna y adecuada, ofrece un entorno donde la persona puede encontrar un espacio de seguridad e intimidad y donde configurar el tejido de redes

personales y sociales que toda persona necesita para desarrollar una vida plena. Se considera un objetivo para alcanzar la felicidad, pero si además se adquiere la vivienda en propiedad, el ciudadano se siente “triumfador” (Jiménez y Fernández, 2014, p.148). Un hogar es fundamental para plantear, iniciar y llevar a cabo el propio proyecto vital, desde un lugar donde descansar, donde sentirse seguro. La falta de vivienda, o la imposibilidad de acceso a una vivienda adecuada, influye negativamente en la persona, acrecentando el deterioro propio de los procesos de exclusión social, así como a nivel de salud (Bolívar et al., 2016)

Por tanto, el abordaje del sinhogarismo y el planteamiento de estrategias de intervención deben ir más allá del planteamiento de recursos temporales de alojamiento, más o menos estables. Ciertamente, en los diferentes recursos se interviene desde el ámbito laboral y formativo, relacional, consumo de adicciones, etc., y son elementos necesarios de intervención ya que muchos de estos aspectos, o son causa del sinhogarismo, o son consecuencia de los procesos que conducen a él. Pero en la intervención con personas sin hogar, el acceso a la vivienda no puede ser una consecuencia del proceso de trabajo con la persona. Es importante cambiar la perspectiva de la intervención. Si se garantiza el acceso a una vivienda digna y estable como derecho fundamental de todas y cada una de las personas, las perspectivas de intervención social y de cambio en la propia situación son radicalmente distintas, ya que vendrán a producir mejoras tanto personales como sociales (García y Janoschka, 2016).

Los diferentes recursos que habitualmente se ponen en marcha pueden ser adecuados para responder a una situación de exclusión y desde ellos tratar de revertir los procesos de exclusión social en los que las personas sin hogar se ven inmersos, pero no pueden sustituir lo que una vivienda significa en la vida de las personas.

Son múltiples las dificultades que las personas sin hogar tienen para lograr un espacio donde establecer un hogar, desde la imposibilidad de acceder a una vivienda digna en el mercado inmobiliario por el coste que supone y la ausencia o inestabilidad de ingresos, hasta las insuficientes viviendas protegidas existentes que den respuesta a la realidad de las personas en situación de exclusión social.

El concepto de meritocracia presente en nuestra sociedad también lo está en nuestros modelos de intervención social, donde en muchas de las ocasiones se traslada a las personas sobre las que se interviene la responsabilidad de que determinadas situaciones-problemas sigan pendiente de resolverse. El cambio de perspectiva es necesario, en primer lugar, por una cuestión de dignidad y de derechos humanos. Como sociedad, debemos asegurarnos de que todas las personas accedan a un estatus de dignidad adecuado, y la vivienda es un mínimo que debe estar garantizado. Y, en segundo lugar, porque el deterioro que una situación de calle prolongada produce en las personas es tan elevado que dificulta la realización de procesos de cambio e intervención social, por lo que es mucho más efectivo iniciar dichos procesos desde una situación de seguridad, intimidad y cobertura adecuada de las necesidades básicas. De ahí que el modelo Housing First, aunque aún poco desarrollado (Baptista y Marlier, 2019), no debiera de situarse como alternativa sino como la vía de intervención, ya que la vivienda no puede ser un premio, sino un espacio vital fundamental de partida en todo proceso de mejora, además cuando ha sido ya reconocido por la propia

administración española a través de la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020.

Un derecho humano como es el acceso a la vivienda se lleva impidiendo a las personas sin hogar, por lo que debiera de situarse de manera prioritaria como factor considerado en su proceso. Circunstancia ésta que debiera hacer reflexionar a todos los intervinientes sociales, independientemente del ámbito de actuación, donde el Trabajo Social como profesión comprometida con la justicia social, no puede mirar hacia otro lado, sino por el contrario situarse en vanguardia de cara a la búsqueda de alternativas a los modelos tradicionales, y que más allá de cubrir las necesidades básicas se exija el cumplimiento de derechos.

5. Bibliografía

- Ayala, L., Cantó, O., Martínez, R., Navarro, C. y Romaguera, M. (2019). Necesidades Sociales en España. Vivienda. Palma: Fundación Bancaria "la Caixa". Recuperado de https://observatoriosociallacaixa.org/documents/22890/167270/iNeSo_3_Vivinda_Julio%202019.pdf/98f862c1-bb44-b698-5adc-69b70a7c2dc5
- Baptista, I. y Marlier, E. (2019). Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: A study of national policies. Bruselas: Comisión Europea
- Barranco, C., Delgado, M. C., Merlín, C. y Quintana, R. (2010). Trabajo Social en vivienda: investigación sobre calidad de vida percibida. *Portularia* Vol. X(2), 101-112
- Bonnefoy, X., Braubach, M., Moissonnier, B., Monolbaev, K., & Röbbel, N. (2003). Housing and health in Europe: preliminary results of a pan-European study. *American J. Public Health*, 93, 1559-1563
- Bolívar, J., Bernal, M. Mateo, I., Daponte, A., Escudero, C., Sánchez, C., González, I. Robles, H., Mata, J. L., Fernández, M. C. y Villa, J. (2016). La salud de las personas adultas afectadas por un proceso de desahucio. *Gaceta Sanitaria* 30(1), 4-10
- Busch-Geertsema, V. y Shalin, I. (2007). The role of hostels and Temporary Accommodation. *European Journal of Homelessness*, 1, 67-93
- Delgado, L. y Escorihuela, I. (Coordinadoras) (2016). Exclusión residencial en el mundo local. Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) de Barcelona y Observatorio DESC. Recuperado de <http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2016/11/Informe-exclusi%C3%B3n-residencial-en-el-mundo-local.pdf> (20 de marzo de 2021)
- García, E. y Janoschka, M. (2016). Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* Vol. XLVIII, núm. 188, 213-228
- Guiglia, G. (2011). El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos Sociales. *Revista de Derecho Político*, 82 (septiembre-diciembre), 543-578
- Instituto Nacional de Estadística (2019). Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar. Recuperado de https://www.ine.es/prensa/ecapsh_2018.pdf (20 de marzo de 2021)

- Jiménez, C. y Fernández, C. (2014). Casas sin gente, gente sin casas: el fracaso del modelo inmobiliario español. *Revista INVI (Universidad de Chile)*, Vol. 29, no. 82, 133-155
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2016). Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020. Recuperado de <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/EstrategiaPSH20152020.pdf> (20 de marzo de 2021)
- Pirla, A., Figueras, A. y Haro, L. (2016). La intervención con personas sin hogar desde el Trabajo Social. Acompañar más allá de subsistir. *Revista de Treball Social*, 209, 26-41
- Sahlin, I. (1998). The Staircase of Transition. National Report to the European Observatory on Homelessness 1997. Bruselas: FEANTSA
- Sales, A. (2016). Sinhogarismo y exclusión social. *Revista de Treball Social*, 209, 9-25
- Sánchez-Mora, M^a. I., Clavero, E. y Manzanera, S. (2013). Políticas de vivienda en España y la Región de Murcia. En Hernández, M. (Coordinador), *Vivienda y exclusión residencial*, (pp. 23-50). Murcia: Universidad de Murcia
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Kats Editores
- Vicente, T., Rubio, E. M. y Martínez, J. (2013). El Derecho a la vivienda. En Hernández, M. (Coordinador), *Vivienda y exclusión residencial*, (pp. 23-50). Murcia: Universidad de Murcia

La representación social del pobre a través de un recurso nocturno para personas sin hogar en Donostia.

Martin Apalategui Fernández¹³⁶

RESUMEN:

En el presente texto se pretende analizar como la representación social de la pobreza afecta a la hora de relacionar a los servicios sociales con las personas sin hogar. Para ello se desarrollará a partir de un recurso de acogida nocturna para personas sin hogar y los devenires del mismo a lo largo del último año en el que se ha producido una crisis sanitaria sin precedentes en las condiciones actuales del desarrollo. Todo ello en un sistema económico capitalista que impone ciertas lógicas que dominan las relaciones interpersonales. Se describe cual es el espacio original del recurso, los distintos espacios que han ocupado los usuarios del mismo durante dos etapas diferentes de la crisis sanitaria y cuál es la relación de los mismos con los servicios sociales. Unos servicios municipales de urgencias sociales externalizados y burocratizados.

Palabras clave: Representación social, pobreza, crisis sanitaria, recursos de acogida nocturna, servicio municipal de urgencias sociales, Simmel, Donostia.

1. Breve Introducción

No se está atajando el sinhogarismo. Como fenómeno, parece que va en aumento, y la coyuntura económica actual, marcada por una crisis sanitaria, no hace sino encrudecer la situación de miles de personas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). Los derechos que deben garantizar la vida de dichas personas parece que no tienen efecto, puesto que las condiciones en las que se ven abocadas dichas personas, parecen incompatibles con la de desarrollar un proyecto de vida.

A través de un recurso de acogida nocturna para personas sin hogar en Donostia, se pretende hacer un análisis de una situación concreta: cual es la naturaleza de los servicios de atención y los recursos de las personas sin hogar.

Para ello, en el presente trabajo se describirá el recurso y su funcionamiento a través de los espacios, las formas de acceso y distintos aspectos del mismo; cuales han sido los cambios producidos en el mismo durante el año, largo ya, de pandemia en los que se han producido distintos traslados a otros centros de la ciudad que han acogido a los usuarios y trabajadores del recurso.

El trabajo pretende comparar dicho recurso nocturno con el recurso gestionado por el equipo de Gaueko Aterpea durante el confinamiento en el Albergue la Sirena, enfocado éste al turismo en una situación de normalidad sanitaria. En dicho edificio, se montó un recurso 24h donde se acogieron a 44 personas sin hogar, que además, estaban obligadas a permanecer dentro a riesgo de perder la plaza. En dicho "nuevo" espacio se generaron nuevas dinámicas, nuevas relaciones y un acercamiento a las personas usuarias. También se analizará el espacio ocupado durante la temporada de invierno y primavera de otro hostel, debido a las mismas consecuencias del Estado de Alarma por la crisis sanitaria, el Green Nest Hostel UBA.

¹³⁶ Universidad de Deusto

2. La representación de la pobreza

Serge Paugam (2007) citando a Simmel:

“Los pobres como categoría social no son los que sufren carencias y privaciones específicas, sino los que reciben auxilio o deberían recibirlo según las normas sociales. En consecuencia, la pobreza no puede, en este sentido, definirse como un estado cuantitativo en sí mismo, sino en relación con la reacción social que resulta de una situación específica” (pág. 51)

La de la pobreza no es una situación objetivable. Depende de unas normas sociales que defienden la asistencia a partir de unos índices subjetivos y que no son generales. Esos índices, varían en función del lugar y el momento en el que se encuentre la sociedad y el individuo. Para Tocqueville la pobreza también es un concepto variable, que en la misma dirección que Simmel, apunta que la pobreza existe en base al estado general de una sociedad (Paugam, 2007). Así pues, el considerado pobre en una ciudad como Donostia, no se le puede comparar al considerado pobre en otro Estado o nación, ya que, tanto la asistencia que reciba como los índices sobre los que se valorará su estado de pobreza variará del uno respecto del otro. *“Recibir asistencia es la marca identificativa de la condición de pobre, el criterio de su pertenencia social a una capa concreta de la población”* (Paugam, 2007, pág. 18). Por todo esto, es importante destacar, pues, que la relación que se establece entre los pobres y la asistencia es lo que se quiere analizar aquí. No poner la mirada en el individuo, sino la relación entre este y la sociedad, que se establece a través de los servicios sociales. Así:

“Podemos ver en la relación con los pobres, la expresión de tensiones, posibles desequilibrios, incluso de rupturas que afectan y amenazan el sistema social en su conjunto, pero al mismo tiempo un modo de regulación que atenúa los efectos y favorece las interdependencias de los individuos y los grupos, aunque estos se basen en relaciones desiguales y a veces conflictivas” (Paugam, 2007, pág. 54)

Las personas que reciben asistencia son del todo heterogéneas. Con las sucesivas crisis capitalistas, especialmente la de 2008, se han visto infinidad de nuevos perfiles. La reproducción del reparto de los medios de producción capitalista, basado en una clara diferenciación de clases burguesas y proletarias ha provocado la caída de aquellos que dejan de vender su fuerza de trabajo, como la de aquellos poseedores de los medios de producción. También son destacables las nuevas formas de pobreza que están trayendo la migración de personas. Unas estrictas y excluyentes normas de ciudadanía y nacionalidad, provoca que miles de refugiados económicos, no puedan siquiera incorporarse al mercado de trabajo. Así se conforma un grupo heterogéneo de personas que solo comparten la exclusión residencial a la que se ven sometidos y que es el único elemento que hace que se les pueda considerar un grupo o colectivo.

Este grupo que vive en exclusión residencial, se reúne en determinados lugares de refugio quedando el individuo *“determinado por el modo en que la totalidad que le rodea se comporta con él”* (Simmel, 2014, pág. 88) Como se mencionaba antes, el colectivo, la sociedad, deja fuera del mismo a dichas personas que los coloca en una esfera separada, pero unida a su vez, ya que al recibir asistencia forman parte de una esfera aún mayor.

Las mencionadas relaciones, entre asistidos y asistentes sociales, se basan en una reproducción de los medios de producción capitalista. Aplica valores y lógicas capitalistas como la ayuda individual, la capacitación laboral o la cultura del esfuerzo y la competitividad. Para Marx, además, dicho grupo de personas pertenecen a la reserva de mano de obra del sistema capitalista de producción (Paugam, 2007).

Hoy en día el Estado oferta diversos servicios como la educación o la asistencia a los más desfavorecidos. Y es en este punto en el que se quiere incidir, porque han cambiado las formas en las que se presta la asistencia, pero la forma en la que se ve a los asistidos no ha variado en exceso y, además, los fines u objetivos de dicha asistencia siguen sin ser los propios asistidos. Aquí no se habla de las personas dependientes debido al infortunio, como pueden ser las personas con diversidad funcional o dependientes debido a problemas de movilidad, sino de todas las personas que por un motivo u otro viven en exclusión residencial, que viven en la calle, que viven en un recurso asistencial, aquellas personas que viven en pisos tutelados por asociaciones o servicios sociales. Aquellos que como dice Marx se deben a la acumulación capitalista basada en la desigualdad fundamental de la propiedad y la explotación de la fuerza de trabajo por los dueños de los medios de producción (Paugam, 2007). Ante esta tesis, los servicios sociales se dirigen a resolver los problemas concretos del individuo, que es su situación concreta la que se pretende cambiar (Simmel, 2014). Quizás no sean servicios sociales el instrumento del Estado para llevar a cabo la estructuración necesaria para que dichas desigualdades no sucedan, ya que el Derecho de propiedad es una de las bases del Derecho. Los servicios sociales son una parte más de una estructura enfocada a la acumulación de capital y de propiedades. El marco capitalista impregna toda estructura estatal. Aun así, lo que parece estar claro es la incapacidad de los servicios sociales de poder atajar el problema de muchas personas que ven necesaria la asistencia. Como dice Simmel (2014):

“El propósito de esta asistencia es justamente mitigar ciertas manifestaciones extremas de diferenciación social de modo que la sociedad pueda seguir descansando sobre esa diferenciación. Si la asistencia se basara en el interés hacia el pobre en cuanto individuo, no habría ningún principio con el que limitar el traspaso de bienes en favor de los pobres, que no fuera el de la equiparación de todos. Pero como en lugar de esto, la asistencia interviene en interés de la totalidad social (...) no tiene ningún motivo para socorrer al sujeto más allá de lo que exige la preservación del statu quo social.” (págs. 31-32)

Esa búsqueda del “statu quo” social, debido a la reproducción capitalista de los medios de producción, deja fuera del grupo a aquellos que no pueden incorporarse al mercado de trabajo, tienen difícil acceso al mismo, o que el propio mercado de trabajo ha dejado fuera. Se ven abocados a buscar asistencia ante la situación en la que se encuentran. Aun así, la sociedad o el colectivo con los que convive en los mismos espacios le hace pertenecer a una totalidad, y como todos los demás individuos, pertenece a “una unidad abstracta y supra-individual de la sociedad” (Simmel, 2014, pág. 45). Esto supone un uso utilitarista de la asistencia que reciben los pobres. La sociedad, el colectivo o la tribu con la que conviven y en la que viven se autoprotege y se autodefiende con el objetivo de “mitigar algunas manifestaciones extremas de diferencia social para que la estructura social pueda continuar apoyándose en esta diferenciación” (Paugam, 2007, pág. 58). Una diferenciación entre pobres y no pobres. Piven y Cloward (Paugam, 2007) hacen una

clara relación entre asistencia social y control social ya que *“la función principal de la asistencia es la de regular las erupciones esporádicas de altercados civiles durante las fases de recesión y de paro masivo”* (pág. 75) Siguiendo la lógica de estos dos autores, se ha podido comprobar durante los primeros episodios del confinamiento colectivo debido a la pandemia provocada por el SARS COV-2, del uso utilitarista de la asistencia a los pobres. Se les ha provisto de un espacio, donde tener que confinarse de forma obligatoria tanto en hostales, albergues, grandes espacios donde se improvisaron recursos residenciales... y sin entrar a valorar la calidad de los servicios prestados, lo que sí es destacable es la claridad con la que se ha mostrado esa unidad abstracta y supra-individual de la sociedad de la que nos hablaba Simmel. La protección de una unidad supra-individual, de un Todo, que “no repara en gastos” a la hora de protegerse como el gasto que ha supuesto toda la estructura establecida para llevar a cabo dicho confinamiento.

La asistencia a los pobres, por tanto, no tiene al propio pobre como fin último de la asistencia, como se mencionaba anteriormente. El colectivo, la sociedad, la tribu, y sus normas y valores son las que se preservan en última instancia, son el objeto último de la asistencia. El pobre pertenece a la sociedad en cuanto miembro de ésta y ocupa los mismos espacios donde se desarrolla la socialización humana. El colectivo no tiene interés en que exista la pobreza en sí misma, pero el marco legal y económico capitalista y la desigualdad que dicho sistema genera parece ser y haber sido incapaz de resolver el problema de las condiciones a las que se ven abocadas algunas personas. Lo que la sociedad capitalista trata a través de la asistencia, indica Simmel (2014), es *“posibilitar de nuevo la actividad económica, al preservar sus fuerzas físicas e impedir que se enriquezcan recurriendo a la violencia”* así *“la totalidad social recibe de los pobres la reacción por la ayuda prestada”* (págs. 40-41). De todas formas, el pobre no ocupa el mismo lugar en todas las sociedades. Esta variará en función de cómo se explique el origen de la pobreza. Así el pobre será el centro de la asistencia, que lo introduce en la sociedad a través del proceso finalista del mismo, es decir, a la misma asistencia que recibe (Simmel, 2014).

El hecho de que la asistencia sea personal y que atienda necesidades particulares, también provoca diferenciación frente a otras instituciones como sanidad o educación que están al servicio del bienestar y seguridad de toda la sociedad (Paugam, 2007). Un sistema de servicios sociales regido por el expediente escrito, los derechos que suponen una oferta determinada de servicios, un grupo de trabajadores por cuenta ajena que gestionan servicios públicos,... es un factor imprescindible para que se creen relaciones de dominación entre el sistema de servicios sociales y los usuarios *“la experiencia muestra que la administración burocrática pura, es decir, la administración que se rige por el expediente escrito y con una dirección unipersonal, es, desde un punto de vista formal la forma más racional de ejercer la dominación”* (Weber, 2019) El saber hacer, el conocimiento especializado que detenta el sistema de servicios sociales es indispensable para poder ejercer esa dominación. Cuando se habla de dominación, no se hace uso estricto de la palabra dominación, sino que hace alusión a la obediencia “voluntaria” hacia un mandato, que en este caso se realiza desde la administración de servicios sociales, que son los que “saben” cómo sacar de la exclusión a los individuos. Un aparato burocrático, especializado, estable, estricto, intensivo y calculable que fue impulsado históricamente por el capitalismo (no exclusivo, ya que otros sistemas económicos

también lo implementaron) siendo éste la base económica más racional, necesitando un sistema administrativo burocrático racional (Weber, 2019).

Dicho saber/poder o conocimiento especializado que conforman las relaciones de dominación de un trabajador social, con respecto al asistido, es fundamental para llevar a cabo proyectos de vida, itinerarios de inserción y conocimiento de las causas o motivos de dicha exclusión residencial. Aun así, el escenario en el que se desarrolla, que es jerárquico, burocrático y legal, provoca que los propios trabajadores sociales se encuentren sujetos por una ideología determinada, que es la que se está exponiendo en este trabajo. *“En este punto es necesario conocer cuánto nos condiciona, (...), la mirada que nos impone un sistema de servicios sociales marcado en su disco duro por la dependencia”* (Zamanillo Peral, 2012, pág. 163) La representación social del pobre, en la que definimos o entendemos la pobreza a partir de la asistencia que requieren algunos individuos, nos impide ver más allá del propio individuo que está en exclusión residencial (o cualquier otro embrollo). Foucault (Rivera Díaz, 2009) nos habla de que dichas relaciones de poder también se han *“gubernamentalizado, es decir, han sido elaboradas, racionalizadas y centralizadas en la forma - o bajo los auspicios de- instituciones del Estado”* (págs. 48-49).

Idarreta-Goldaracena y Ballesterio Izquierdo (2013) van más allá a la hora de afirmar que *“la burocracia provoca alteraciones o procesos deshumanizadores pues marca las condiciones del terreno donde van a operar las trabajadoras sociales, que se aprovechan de la burocratización para despojarse de responsabilidades”* (pág. 28). Los criterios evaluadores de necesidad serían un ejemplo de ello. Toda una serie de cuestionarios que determinan el grado de necesidad del individuo que es analizado y la oferta de servicios a los que puede acceder, se desarrollan durante las entrevistas entre servicios sociales y potenciales usuarios de los mismos:

“se han convertido en gestores de una red de centros y en expendedores de servicios que, en la mayoría de los casos, ofrecen unos recursos escasos, siempre previa comprobación de medios y previa demostración de necesidad. Se alejan de procesos educativos para ser parte de un constante proceso de control social” (Idarreta Goldaracena & Ballesterio Izquierdo, 2013, pág. 28)

La red de centros de la que hablan los autores, asimismo, están en muchos casos externalizadas. Gestionadas por empresas del Tercer Sector Social. Empresas privadas dedicadas a ofrecer servicios en muchos casos, públicos. El mismo Servicio Municipal de Urgencias Sociales de Donostia (SMUS), dedicado a tratar o asistir a las personas más vulnerables y que se encuentran en exclusión residencial, está gestionado por una empresa del Tercer Sector. Al ser un trabajador asalariado *“el profesional es a la vez objeto y sujeto de poder”* (Pelegrí Viaña, 2005, pág. 27) Los servicios sociales, así pues, se mercantilizan y los trabajadores sociales, así, se convierten en proveedores, intermediarios entre el poder político y legal y los usuarios de los servicios sociales. Dicha estructura favorece la sujeción del trabajador a una estructura organizativa de la que depende y hace de intermediario entre el usuario y la organización político-social, que es en última instancia la que posee los recursos (Pelegrí Viaña, 2005).

La organización burocrática también pauta y regula la interacción entre usuarios y trabajadores, que, mediante formularios, provocan una mayor efectividad administrativa, pero una menor interacción entre ambos (Pelegrí Viaña, 2005). Al

trabajador, que en muchas ocasiones es trabajador por cuenta ajena, dicha efectividad administrativa le deja fuera de la ecuación ya que *“el trabajo profesional ya no pertenece a su ejecutor, es propiedad de la organización a la que sirve, la cual puede, por tanto, marcarle las reglas de juego”* (Pelegrí Viaña, 2005, pág. 38) Nos encontramos ante trabajadores, que tienen una gran influencia y poder sobre los clientes, pero que a su vez sufren la influencia y el poder de los que poseen los medios de producción o los que los gestionan, en función de si trabaja como asalariado o funcionario. Como dice Cohen, a pesar de las aspiraciones o pretensiones que tengan los trabajadores, estos tienen poco poder, ya que, no pueden determinar las vías políticas que en última instancia son las que marcan las reglas del juego (Pelegrí Viaña, 2005)

Se hablaba anteriormente de que cada vez hay más heterogeneidad de perfiles que se encuentran en exclusión residencial. Por eso es importante el conocimiento *“que ayuden a analizar una realidad social cada vez más compleja”* (Zamanillo Peral, 2012, pág. 166) Dicha posición de poder no es negativa en sí misma. Todos la detentamos y todos la padecemos. Lo que se trata es de ser conscientes y tratar de imponer un criterio más allá de las agendas sociales marcadas por los políticos. Se trata, también, de dejar de lado la idea de salvador y *“el yo como principio activador de transformaciones de la realidad social”* (Zamanillo Peral, 2012, pág. 166). Los trabajadores y educadores sociales no son sino una parte más de un engranaje estatal cada vez más fuerte en cuanto a transmisores de ideología y *“se realza todo un cuestionamiento entre nuestra función como agentes de cambios y promotores de justicia social cuando respondemos a la pura implementación de políticas neoliberales”* (Rivera Diaz, 2009, pág. 43)

3. ¿Qué es Gaeko Aterpea?

El Gaeko Aterpea es un servicio de acogida nocturna para personas sin hogar. Lleva funcionando desde el 2012. Antes de dicha fecha, operaba durante la temporada de invierno. Es un recurso de baja exigencia y baja intensidad de apoyo. Comenzó como un recurso asistencial nocturno que ofrecía cama a 39 personas y ha ido evolucionando a lo largo de los años hasta establecerse en 22 las personas acogidas diariamente. La evolución que ha sufrido se basa en la mejora de las instalaciones y del servicio ofrecido. En los primeros años, el recurso se organizaba alrededor de una sala con 39 hamacas, con una separación de metro y medio entre hamacas. En 2019, sufrió una reducción de plazas debido a la reestructuración de la sala de pernocta, que pasó a tener una separación física entre camas por una estructura de madera, que de alguna manera provee algo más de intimidad. Asimismo, el centro dispone de 16 plazas de urgencia, aunque el uso de estas es residual y la estancia de los usuarios en esta condición escasa y sin mucha relevancia. Además de la zona de camas, el centro dispone de un baño con tres aseos y dos duchas, otro para mujeres con un aseo y una ducha, una zona que cumple las funciones de sala de estar/comedor, una entrada en la que se permite el consumo de tabaco y una oficina y sala de descanso de uso exclusivo para los trabajadores del centro.

La organización y la oferta de servicios funcionan en base al Decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Dicho Decreto establece o acuerda el tipo de prestaciones que ha de ofrecer cada ámbito competencial. Dichos ámbitos de competencia son municipales, forales o autonómicos y es válido exclusivamente para la Comunidad Autónoma Vasca (CAV). El Gaeko Aterpea es un

recurso municipal, que pertenece en este caso a Donostia y se recoge como un servicio de atención primaria.

La prestación del servicio, a través de adjudicación, la lleva a cabo Arrats Elkartea, empresa del Tercer Sector Social. A través de concurso, y cada cuatro años se licita la mencionada prestación del servicio. Los trabajadores venden su fuerza de trabajo a dicha empresa, por lo que no son funcionarios.

Para acceder al mismo, ha de hacerse a través del Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS) de Donostia, no siendo necesario el paso por Servicios Sociales de Base. El SMUS es el encargado en todo momento de dispensar los tickets de acceso, no teniendo el centro la posibilidad de acoger a personas que se acerquen al mismo en busca de un lugar en el que pernoctar, siendo estos derivados al SMUS para evaluar si dispone de Derecho o acceso a algún recurso habitacional. El servicio está dirigido a:

“Personas en situación de exclusión que requieran un dispositivo para pasar la noche, salvo aquellas con especiales necesidades o circunstancias (en particular, situaciones en las que concurren trastornos de conducta, alta hospitalaria reciente requiriéndose apoyo en la convalecencia o síndrome de abstinencia) cuya atención recae en el Centro de Acogida Nocturna para Atender Necesidades de Inclusión Social (2.3.2) o en el Centro residencial para personas en situación de exclusión y marginación (2.4.5)” (2015, pág. 31).

Entre los requisitos de acceso, “no se exigirá ningún requisito, al margen de la prescripción técnica” (pág. 31). En el caso del Ayuntamiento de Donostia, se establece una clasificación en base a criterios objetivos como el padrón, el estado de salud, el sexo o el arraigo de las personas que pretenden hacer uso del servicio. En cuanto a los requisitos de necesidad el Decreto recoge las siguientes:

- “a) Comprometerse a cumplir las indicaciones del personal en relación con la higiene personal y con la higiene del propio centro.*
- b) No padecer trastornos de conducta y/o presentar comportamientos que puedan perturbar gravemente el funcionamiento del servicio o la normal convivencia en el mismo o que supongan riesgo para la propia persona, para otras personas usuarias o para las y los profesionales.*
- c) No padecer enfermedad física o psíquica que requiera una hospitalización.*
- d) No precisar una asistencia sanitaria especializada y/o permanente fuera del alcance y posibilidades de las dotaciones propias del servicio.”*

En principio la estancia, como recoge el Decreto Cartera sería de “corta duración, estableciéndose un plazo máximo de una semana, pudiendo prorrogarse, si fuera necesario, hasta la valoración de la exclusión y, en su caso, tras ella, acceder a los recursos de atención secundaria” (pág. 31) Se cumplen numerosas excepciones, puesto que hay usuarios que llevan años acudiendo al Gaueko Aterpea, siendo el ticket renovado automáticamente y en función de la posición en la clasificación que establece el Ayuntamiento de Donostia para conceder los tickets de acceso.

El recurso ofrece diferentes servicios, todos ellos recogidos en el Decreto Cartera: pernocta, manutención (cena y/o desayuno), higiene personal, lavandería y ropa básica de urgencia. Durante las primeras horas del servicio, que comienza a las 20.00, se

ofrecen galletas, café, bebidas de cacao, leche caliente e infusiones. Posteriormente se cena un menú compuesto de primero, segundo y postre. Durante el desayuno se vuelve a disponer de los mismos elementos que al principio del turno. El centro se cierra a las 9.00 de la mañana, obligando a las personas ocupantes a abandonar el recurso.

Entre las funciones que cumplen los trabajadores se podrían incluir la de control de acceso, mantenimiento del orden dentro del recurso como el silencio en ciertas horas y la de evitar las conductas disruptivas, servicio de cenas, gestión y administración de la medicación de aquellos que lo necesiten (siempre y cuando el usuario así lo decida), monitorización del centro y usuarios (a través de las herramientas antes mencionadas) y principalmente la de tratar con aquellos usuarios que así lo deseen a través de la conversación y el asesoramiento de distintos aspectos de los procesos en los que se encuentran.

El equipo lo forman 9 trabajadores más un coordinador del centro. El equipo se puede considerar multidisciplinar. En la plantilla hay psicólogos, educadores sociales, antropólogos, sociólogos, integradores sociales y pedagogos. Se lleva a cabo una reunión semanal para valorar la semana. Ésta se produce el mismo día que se renuevan los tickets. Los trabajadores tienen la categoría de técnicos de intervención, esto supone una categoría inferior a la de un educador social. Entre las herramientas de la que disponen los trabajadores, se encuentra el diario en el que se anotan los acontecimientos relevantes de cada día y se monitoriza a los usuarios, dando información sobre el estado en que acceden, la actitud mantenida durante el servicio diario y la evolución mantenida en el tiempo, además de ser utilizada como agenda para los propios usuarios, anotando citas y demás información relevante. También se anotan las asistencias de los usuarios. Éstas son importantes, ya que, en caso de faltar más de dos noches al recurso, pierden plaza, salvo que sea por causa justificada como el estar ingresado en el Hospital. El centro cuenta con un centro de videovigilancia de circuito cerrado, permitiendo a los trabajadores, ver lo que ocurre en cualquier estancia del centro desde la oficina desde la que se trabaja.

Esta supervisión jerárquica sobre los sujetos que acuden al recurso provoca un saber sobre los usuarios (Pelegrí Viaña, 2005). Este saber sobre los mismos, al igual que es fundamental para poder desarrollar el trabajo, también tiene importancia a la hora de analizar las relaciones de poder entre profesionales y usuarios, ya que la posición sobre la que desarrolla el profesional su trabajo es completamente asimétrica respecto a los usuarios. El hecho de que la expulsión de los usuarios sea una herramienta más, hace también, que la relación se descompense, ya que *“la sanción normalizadora supone el poder de diagnosticar discrecionalmente la conducta de los sujetos en función de unos parámetros de normalidad que proporciona el saber profesional (...) permitiendo clasificar y sancionar, así como reconducir los estilos de vida disfuncionales hacia estudios de normalidad”* (Pelegrí Viaña, 2005, pág. 33). Considerándolo como herramienta y no como arma, el conocimiento de lo que sucede en el centro y la posibilidad de sancionar diversas actitudes, siempre partiendo de la voluntad objetiva del trabajador, es indispensable para garantizar el descanso de los usuarios del servicio de Gaueko Aterpea.

Como decía Paugam (2007) a partir del principio de asistencia, se pueden ver y analizar ciertas interrupciones que pueden poner en riesgo el sistema social, aunque es destacable también la ayuda y la interdependencia de los individuos y los grupos, aunque supongan

relaciones desiguales. Dicho principio de asistencia supone jerarquizar, sancionar y normalizar las conductas disfuncionales dentro del recurso, pero al centrarse el marco de trabajo de los técnicos del Gaueko, exclusivamente al recurso, supone también cierta relajación en las relaciones de poder entre usuarios y técnicos.

El recurso se encuentra lejos de los núcleos habitacionales de la ciudad, bastante alejado del centro urbano, al lado de un tanatorio y que, en caso de no ir en autobús, es de difícil acceso para personas con movilidad reducida, ya que se encuentra en lo alto de una colina.

3.1. La cuestión del ticket

Los trabajadores del Gaueko Aterpea, entienden que no escoger quienes acuden al recurso supone una ventaja a la hora de ejercer el trabajo. Son los trabajadores sociales, en este caso del Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS) los que detentan el puesto de proveer servicios o recursos materiales. De alguna manera, los técnicos del Gaueko Aterpea como gestores del recurso y no como órgano decisorio, supone una ventaja en las relaciones de poder con los usuarios, al no ser estos directamente los que deciden la adjudicación de las plazas. El trabajador del Gaueko, está sujeto a la normativa que rige el centro y que viene marcada por el Ayuntamiento, pero no está sujeto por las disposiciones normativas y estratégicas de intervención. En este caso los sujetos de dichas disposiciones serían los trabajadores del SMUS y es importante ya que la relación de poder entre profesionales y usuarios cambia en base a esta distinción de proveedor o no, a pesar de que el trabajador social solo tiene una potestad vicaria (Pelegrí Viaña, 2005).

Las trabajadoras sociales del SMUS, se ven obligadas a utilizar un método de selección o triaje para escoger a las personas que van a acudir al Gaueko. La falta de plazas en recursos habitacionales supone aplicar baremos o sistemas clasificatorios que clasifican a los usuarios por criterios dispares, desde el sexo, arraigo, haber pasado por diversos programas, ... Esto provoca más incertidumbre en los usuarios, recelos y relaciones de poder desiguales dentro de los usuarios que acuden al recurso.

3.2. El espacio

En cuanto al espacio de Gaueko Aterpea, el recurso está compuesto por una entrada por la que se accede y que a su vez es el único espacio en el que se puede fumar y estar al "aire libre". Entre comillas debido a que está rodeado de rejas y un techo metálico. El tamaño también es reducido de unos 3x3 metros, por lo que, en la época estival, mucha gente se ve apilada en el reducido espacio y que provoca roces y conflictos, al no poder la gente evitar encontrarse con otra gente.

De ahí se accede a lo que son las instalaciones propiamente dichas. Una mesa recibe a los usuarios con café, té, galletas y algo de leche y agua. Dicha mesa se encuentra dentro de un espacio comedor, que hace a su vez de sala de estar, ya que no existe una sala de estar propiamente dicha. En dicho espacio es donde la gente cena, departe y ve la televisión, lo que genera barullo y alboroto en las horas punta del Gaueko, las primeras horas de la noche y a primera hora de la mañana. En caso de que los usuarios vengan a la vez y quieran cenar todos en el mismo turno, que no son pocas las veces, los trabajadores deben de esperar a que algunos de los usuarios terminen de cenar para poder seguir entregando cenas, ya que no entran todos a la vez.

De dicho salón-comedor, se accede tanto a la oficina, donde solo entran los técnicos, como a los baños y al dormitorio. Hay tres baños: hombres, mujeres y necesidades adaptadas. En el de los hombres existen dos duchas, dos lavabos y tres váteres. Para alrededor de 20-22 personas, en función de que haya alguna mujer en el recurso. Esto supone también que los usuarios hayan de usar el baño por turnos en dichas horas más ajetreadas. El baño de las mujeres dispone de una ducha y un váter, pero la poca cantidad de mujeres que pernoctan en el recurso no suele generar problemas de espacio en el mismo. El baño adaptado es también de única ducha y váter, que igual que en el caso de las mujeres, no suele estar excesivamente solicitado.

El dormitorio es donde pernoctan los usuarios y lo que más transformaciones ha sufrido los últimos años. Desde 40 hamacas al principio de Gaueko, extendidas en un espacio diáfano de 25x15 metros en filas de tres a las actuales 22 camas divididas por una estructura de madera de unos 2,5 metros de altura y 1,5 de separación. La mejora ha sido sustancial, pero el espacio sigue siendo diáfano y las estructuras de madera no están cerradas, por lo que el ruido es compartido con todos, tanto de los ronquidos, como los paseos al baño o al exterior y cualquier sonido que pueda salir de la apertura de la puerta del armario del que dispone cada uno.

Desde el final del dormitorio, se accede al almacén donde se guardan las pertenencias de los usuarios y demás enseres necesarios para el correcto funcionamiento del recurso, desde material de limpieza, pasando por utensilios de aseo como la comida que ofrece el Gaueko Aterpea. Las cenas, vienen desde una empresa de catering, que es repartida por los trabajadores del Gaueko Aterpea.

También mencionar la existencia de una salita, utilizada por los usuarios para estar tranquilos, hablar por teléfono o situaciones de crisis, en la que dicho espacio ofrece cierta intimidad con respecto al resto del espacio, en la que no hay puertas excepto al almacén y a los baños.

El reducido espacio que se ha descrito es origen y causa de tensiones dentro del recurso y provoca roces entre usuarios, que ya desde la calle pueden traer conflictos entre ellos. La cercanía de las camas y el ruido que se genera en un espacio diáfano donde conviven 22 personas, afecta en el descanso de los usuarios.

El hecho de que el espacio sea diáfano y accesible, supone una facilidad de los trabajadores a la hora de vigilar y supervisar el espacio y lo que ocurre en él. Esta facilidad se ve sin embargo empañada por la cantidad de conflictos debido a la extrema cercanía a la que se ven expuestos los usuarios dentro del recinto.

Los trabajadores del Gaueko Aterpea, disponen de una habitación y baño propio en donde suelen descansar durante las noches. También se accede desde el comedor y en este caso es posible tener más privacidad e intimidad que la de los usuarios del recurso.

4. Gaueko aterpea durante la pandemia

4.1. Primer traslado

El 14 de marzo de 2020, el presidente del Estado español, anunciaba mediante rueda de prensa, la aplicación del Estado de Alarma debido a la propagación del virus SARS Cov-2. Todas las personas en territorio español debían confinarse en casa durante al menos dos semanas. Casi todos se metieron en casa.

Las personas que aquel entonces acudían al Gaueko Aterpea, no paraban de preguntar a los técnicos que podían hacer, puesto que no tenían lugar en el que confinarse durante el día. No tenían los técnicos más respuestas que el propio Estado, las Comunidades Autónomas, las Diputaciones o Ayuntamientos, es decir, ninguna. Esto suponía una mayor incertidumbre para las personas sin hogar. Las personas que acudían al Gaueko Aterpea, igual que las personas sin hogar, tuvieron que pasar el día en la calle, aquella en la que en ese momento estaba prohibido habitar.

Durante la noche, y después de hablar con el resto de los técnicos, el coordinador del Gaueko Aterpea se presentó en el mismo con la idea clara de no cerrar el recurso a pesar de todas las trabas desde el punto de vista laboral, judicial y los propios de tener un recurso exclusivamente nocturno. Se iba a abrir un centro nocturno 24h. Además, como los científicos y las autoridades clamaban, el centro no disponía de las características para mantener a personas aisladas en caso de resultar enfermas. Desde un primer momento, la autoorganización y la autogestión fue el elemento diferenciador con respecto al 13 de marzo, dos días antes del anuncio del Estado de Alarma.

A los técnicos y al propio coordinador les tocaba organizar el recurso, los horarios, la gestión de ciertas adicciones de algunos de los usuarios y un modelo para una situación que no se había vivido anteriormente. Desde la empresa Arrats Elkartea, se apoyó desde el primer momento la iniciativa promovida desde el centro y dispuso de todos los trabajadores de Arrats que habían paralizado sus servicios debido a las restricciones estatales. Se organizaron unos primeros horarios y se establecieron unas normas de consumo de alcohol dentro del centro, proveyendo a las personas usuarias que lo necesitaran del alcohol.

El siguiente paso lo dio el Ayuntamiento, cediendo el Albergue la Sirena, usualmente un albergue de jóvenes y peregrinos, para pasar el confinamiento. De los 22 usuarios, 3 encontraron acomodo en casa de familiares o amigos, 5 marcharon a otro recurso preparado para pasar 24h encerrados y los 14 restantes irían a La Sirena a pasar el confinamiento con los trabajadores, que, por turnos, desarrollarían la nueva actividad en el nuevo espacio. La Sirena, dispone de varias habitaciones tanto individuales como compartidas, un salón de estar, un comedor y distintos espacios en los que desarrollar la intervención. Era un espacio grande, pero que con todas las plazas ocupadas supondría un problema convivencial, ya que 100 personas en una villa, es de difícil convivencia cuanto menos. Por ello, las habitaciones fueron ocupadas a la mitad, dando como resultado 44 plazas, incluidas las 14 que acudían desde el Gaueko Aterpea.

El 17 de marzo, martes, el traslado se había llevado a cabo y desde esa misma noche y de forma escalonada, fueron acudiendo las personas al albergue, previo paso de éstas por el Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS), que eran los que decidían las personas que acudirían al nuevo centro. La propia directora del SMUS, estableció su oficina en La Sirena, con la finalidad de crear una línea de información directa. Los técnicos entonces pudieron vislumbrar el gran problema que supone desde un servicio preparado para las urgencias sociales, gestionar una crisis sanitaria y social sin precedentes. De las 100-150 personas contabilizadas en los conteos nocturnos elaborados por Kale Gorrian (Centro de Documentación y Estudios SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa Fundación Eguía-Careaga, 2019), se pasó a más de 350 personas que llamaban o acudían a los servicios de urgencias sociales. Número que se fue incrementando durante los siguientes días y que viene a demostrar la fiabilidad de la

clasificación ETHOS (FEANTSA, 2013) realizada por la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con las personas sin hogar (FEANTSA) y que merece ser consultada, ya que eran cientos de personas las que no podían desarrollar el confinamiento con todas las garantías de habitabilidad y convivencia. Tal fue la crisis que el ayuntamiento se vio obligado a abrir otros dos espacios para pasar el confinamiento, de 44 plazas más cada uno, aproximadamente.

Desde el punto de vista laboral, hubo que contratar a 3 personas más y los primeros días estuvieron tanto los trabajadores de Arrats que se encontraban paralizados, como la ayuda de voluntarios, para gestionar un espacio de 24h sin posibilidad de salir al exterior del recinto. En cuanto avanzaron las semanas se prescindió de los voluntarios y de los trabajadores de Arrats, que fueron enviados a otros recursos o reiniciaron sus servicios. También había trabajadores en el centro que realizaban la preparación de las cenas, el control de acceso y otros trabajos no relacionados con la intervención, pero fundamentales para el funcionamiento del centro. Además, durante las noches el servicio era apoyado por dos vigilantes de seguridad para que actuaran en casos excepcionales, cosa que no hizo falta en los dos meses que duro el internamiento.

Se establecieron unos horarios de comidas, se organizaron pasatiempos y se desarrolló un modelo de intervención excepcional. Las normas eran laxas en cuanto al consumo. Una sala de consumo permitía a los usuarios poder consumir. Muchas personas, que pedían para poder sacar algo de dinero, veían afectada sus vías de ingresos debido al confinamiento colectivo. El alcohol que podían era consumir era tanto el suyo, como el provisto por el centro. No se podían consumir licores y el control a la sala de consumo estaba estrictamente vigilado.

La capacidad de trabajo se acrecentó gracias a que la directora del SMUS, se estableció en La Sirena. Los trabajadores tenían acceso a la información sobre los usuarios a través de ésta, lo que es una gran herramienta para conocer ciertos aspectos de las personas que estaban residiendo en el recurso. También veía el trabajo realizado en primera persona y colaboraba en la toma de decisiones. Esto provocó unas sinergias positivas tanto en los trabajadores como en los usuarios. Los trabajadores tenían acceso a información de gran importancia, podían consultar a la directora las dudas respecto a sus procesos en primera persona, la normativa era discutida con una de las máximas autoridades del SMUS y los usuarios tenían la posibilidad de mostrar sus quejas y dudas directamente, sin necesidad de intermediarios.

Si bien hubo expulsiones del centro, éstas fueron esporádicas y en algunos casos relacionados con problemas de salud mental, que en el centro no se podían trabajar, al no ser un centro especializado. La mejoría de las personas usuarias, con buen descanso, buena alimentación y aquellos que lo necesitaban, un consumo controlado, fue notable. Desde el punto de vista físico, la gente comenzó a mejorar, dejando de lado síntomas de problemas de salud, como la retención de líquidos o la ictericia que acompaña a las personas alcohólicas. El ambiente en general fue bueno y el apoyo entre los trabajadores y los usuarios mutuo. Muchos usuarios, se hacían cargo de los beneficios a los que tenían acceso en un recurso y en unas condiciones que la mayoría no tenía antes del confinamiento.

En el momento en el que hizo falta proveer de todas las necesidades básicas a las personas sin hogar, como lo dicho anteriormente, el Estado a través de sus

ayuntamientos e instituciones fue capaz de encargarse de aquellas personas que son consideradas no productivas, a través de un modelo puramente asistencial, pero que de alguna manera mitigó ciertas necesidades. En primer lugar, la de la totalidad social, que, en este caso, necesitaba que las personas en calle se pudieran guarecer y confinarse. En segundo lugar, la de los asistidos, que encontraban en un periodo de crisis sanitaria el techo al que no tenían acceso antes de dicha crisis.

A través de la autoorganización en un primer momento, el apoyo institucional y la provisión de ciertos elementos materiales, las personas que pasaron el confinamiento en La Sirena, a las personas que se encontraban en el mismo, tuvieron unos meses para vivir con dignidad. Que dichos centros estuvieran apoyados por la mayoría de la ciudadanía, ya que era fundamental sacar a la gente de los espacios públicos, las instituciones y los poderes públicos, de alguna manera justificaba toda esa asistencia, lo que supuso también un alivio para las personas que recibieron la asistencia.

De alguna manera, la Ideología dominante transmutó. Se justificó económicamente a través del aparato Ideológico del Estado, en este caso a través de la institución de Servicios Sociales, la provisión de cualquier necesidad para las personas sin hogar. Las personas sin hogar dejaron de estar excluidos durante unos meses, en función de un interés mayor, proteger el colectivo. Las desigualdades se trataron de salvar para salvaguardar al colectivo o la sociedad. Volviendo a lo que nos dice Simmel (2014)

“El propósito de esta asistencia es justamente mitigar ciertas manifestaciones extremas de diferenciación social de modo que la sociedad pueda seguir descansando sobre esa diferenciación (...) la asistencia interviene en interés de la totalidad social (...) no tiene ningún motivo para socorrer al sujeto más allá de lo que exige la preservación del statu quo social.” (págs. 31-32)

En este caso es evidente que la imposición de límites a la ayuda contra la desigualdad supone un problema de salud pública en un momento determinado de crisis sanitaria. Por ello, se derriban todos los límites impuestos hasta entonces para preservar la totalidad social de la que nos habla Simmel. Se establecen nuevos dispositivos de emergencia, con un gasto extraordinario, y a pesar de no haber alcanzado a la totalidad de las personas que acudieron pidiendo auxilio a las instituciones, hubo más de una centena que accedió a unos servicios que anteriormente no existían. En palabras de muchos usuarios, con un largo recorrido en calle y otros servicios menos completos, gracias a la pandemia pudieron descansar, pararse, reconocer y reconocerse.

Posteriormente también y vista la necesidad que se había generado, o que se hizo visible, las instituciones sacaron adelante distintos proyectos como la de pagar pisos a los usuarios de los tres dispositivos implementados, o el establecimiento de forma temporal de pisos tutelados por una empresa del Tercer Sector Social. La experiencia, el mayor conocimiento de las personas que acudieron a los dispositivos y las instituciones volcadas en sacar adelante la situación de los usuarios de estos, supuso también la derivación de algunos de ellos a otros servicios.

4.2. Segundo traslado

En noviembre de 2020 y después de que durante varios meses arrojara la cantidad de casos y número de contagiados por el SARS Cov-2, volvía a planear la idea de nuevas restricciones para el total de la población. Gaueko Aterpea desde que se volvió a abrir el 23 de junio, no cumple con las normativas sanitarias en cuanto a distancia social e

higiénicas. La escasa separación entre camas, en un espacio abierto y dividido por maderas de unos 2,5m de altura, los escasos baños compartidos y una sala común que hace sus veces de comedor en la que no entran todos los usuarios a la vez, imposibilitaba una correcta gestión del espacio en cuanto a las normas mencionadas.

Durante cuatro meses los usuarios de Gaueko Aterpea, se veían obligados a permanecer en un centro en el que no se cumplían las normativas sanitarias, de obligado cumplimiento, pero que en un recurso público no se podían hacer frente. Desde el equipo de Gaueko Aterpea y antes del traslado al centro habitual, se reflejaba la imposibilidad de cumplir correctamente las normas y se exigió la permanencia en La Sirena. El interés económico que genera el Albergue La Sirena, que acoge a turistas mayormente, supuso que se cerrara la puerta a dicha posibilidad.

No es hasta después del verano y con la llegada de nuevas restricciones que el Gaueko Aterpea se pudo trasladar al Green Nest Hostel UBA (UBA). En un primer momento estaba planteado el traslado de forma organizada, pero el diagnóstico positivo de uno de los usuarios y la necesidad de aislar al resto debido al contacto con éste, aceleró y precipitó el cambio de centro.

El traslado se produjo posteriormente a las pruebas realizadas a los usuarios. Éstos estaban a cargo del Estado, ya que fueron llevados por vehículos fletados por el Ayuntamiento y con presencia policial, que impedía que pudieran salir del recurso. En general, la gente lo tomó con calma, pero ciertos usuarios respondían con perplejidad que no pudieran marcharse a algún otro lugar para pasar el aislamiento. Uno de los usuarios intentó salir del centro, siendo esto imposibilitado por los agentes de la Policía.

Una vez en el nuevo centro se hubo de guardar aislamiento preventivo de las personas que acudían a Gaueko Aterpea. Después de 12 días de aislamiento, éstos pudieron salir y el centro volvió a su horario habitual de 20.00 a 9.00, pero en un nuevo espacio.

El espacio de UBA se divide en tres plantas: la primera de acogida y recepción, la segunda donde se encuentran las habitaciones individuales con baño propio y una tercera que hace las veces de comedor y sala de estar con un considerable tamaño donde se pueden guardar las distancias. La forma de trabajar también se ha vuelto menos intensiva debido a las nuevas características del mismo. La gente parece preferir estar en la habitación que, en las zonas comunes, al contrario de lo que sucede en el centro habitual donde la gente suele pasar tiempo en la zona de estar, ya que solo tienen la alternativa de estar en la cama.

A las pautas positivas de comportamiento provocadas por el nuevo espacio, se une la facilidad de intervenir en situaciones de crisis, ya que UBA dispone de zonas en las que poder hablar con las personas que lo necesiten, sin miradas ni oídos que puedan escuchar los motivos por lo que ciertas personas puedan encontrarse en crisis. Además, en caso de conflicto entre dos personas usuarias, es fácil poder distanciarlas y poder gestionar el malestar de los supuestos. Debido al nuevo espacio, las expulsiones se han reducido drásticamente pasando de 13 y 11 en las temporadas de invierno de 2019 y 2020 a 7 expulsiones durante la temporada de invierno 2021. A pesar de que no se pueda mantener el servicio en UBA durante más años para poder comparar el número de expulsiones, es un descenso significativo.

Otro aspecto de gran importancia es el hecho de haber fijado las plazas. No son rotatorias y el efecto es claro. Los lunes y martes suponen un trabajo extra en el centro

habitual y con la rotación de plazas. Por un lado y el más importante, gestionar la ansiedad y la incertidumbre que provoca el hecho de tener que pernoctar en calle tras haber perdido la plaza. La dificultad es grande para los trabajadores, ya que hay que tratar de gestionar emocionalmente a los usuarios que dejan de serlo. Tratar de calmar y dirigir el malestar para que se reduzca desde un punto de vista “terapéutico”, que por otro lado se convierte en control social de las personas que se encuentran en calle. Esto debido a que se evitan situaciones disruptivas debidas a la desigualdad, para que el modelo de sociedad descansa sobre dicha desigualdad. La voluntad de los trabajadores no cabe duda, es la de proporcionar bienestar a las personas que acuden al recurso. Además, los trabajadores de Gaeko Aterpea también son objetos de poder para con el Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS) y la propia empresa a la que pertenece el medio de producción, en este caso el recurso. Es más sencillo llegar a empatizar y poder tratar de gestionar el vaivén emocional que supone quedarse en la calle. También convierte al sistema en un bucle en el que los sujetos de poder son a la vez objetos del mismo poder. Todo envuelto en una “tensión consustancial, que debe reconocerse y gestionarse sin caer en el extremo que, limitar el poder, provoque defraudar o culpabilizar a los clientes” (Pelegrí Viaña, 2005, pág. 34).

Los trabajadores de Gaeko Aterpea tratan de regirse por los principios ético-técnico-epistemológicos humanizantes y humanizadores, pero las “exigencias impuestas por el deshumanizante y deshumanizador sistema burocrático administrativo” ponen en cuestión el criterio escogido por los trabajadores de Gaeko Aterpea (Idarreta Goldaracena & Ballesterro Izquierdo, 2013, pág. 28). La cuestión del ticket es el claro ejemplo de dicha confrontación de cosmovisiones, una escogida y la otra provocada por el sistema. Supone una tarea complicada de gestionar desde el punto de vista individual de la persona trabajadora, que ha de acatar el mandato para coger las pertenencias de los usuarios, guardarlas en bolsas de basura y almacenarlas a la espera de que su dueño venga a buscarlas. Sin intimidad, sin dignidad, sin posibilidad para poder recoger las pertenencias.

Además, como menciona Healy (Pelegrí Viaña, 2005) “Aunque los trabajadores oficiales no puedan evitar la utilización del poder, si pueden aumentar la responsabilidad, la humanidad y la justicia por la que se ejerza ese poder” (pág. 29). El equipo técnico de Gaeko, es consciente de dicha relación de poder.

5. Conclusiones

La asistencia así vista, parece mostrar que el objetivo último, el fin último de la misma, está en el grupo, la tribu o la sociedad en su conjunto. La necesidad de mantener el statu quo impide que las personas que caen en situación de carencias materiales claras, como la vivienda, puedan ser asistidos con la mayor dignidad posible. Todos los traslados de un centro a otro, la adecuación de los espacios para responder a una crisis sanitaria concreta y la operatividad que muestra un equipo de trabajadores de un albergue nocturno para adecuarse a varios formatos de intervención, marcan el camino para que las personas sin hogar puedan gozar de unas condiciones que no estén determinadas por el mantenimiento de dicho statu quo.

Desde el Estado, a través de sus Comunidades, Diputaciones o Municipios, la alternativa que se ofrece es pobre en recursos y trata de mitigar las carencias materiales, de forma como poco, particular, y descaradamente escasa. No trata de reformar si quiera las

circunstancias por las que se suceden dichas situaciones, y solo trata de suavizar las condiciones de unos pocos, puesto que no se alcanza a la totalidad de las personas sin hogar, por no hablar de otro tipo de carencias. Las profesiones de ayuda son tratadas como mera mercancía universitaria, puesto que luego es difícil por no decir imposible poner en práctica las enseñanzas de una profesión que no se puede aplicar por el carácter asistencialista de los servicios sociales y sus recursos. El trabajo social parece enfocado a la gestión tecnificada de una población particular, que se ejerce con el resultado de un control social en forma de conteos, búsqueda de personas sin hogar para que entren en la órbita de los servicios sociales, recursos con supervisión y control estricto, ayudas sujetas a condiciones que demuestren la situación de escasez de las personas y una atenuación de las situaciones personales, obviando así un fenómeno que afecta de manera casi masiva.

Además, echa por tierra la voluntad transformadora de cientos de trabajadores, educadores y agentes sociales, que se encuentran encorsetados en un sistema administrativo-burocrático y económico que obliga a moverse bajo criterios burocráticos-administrativos y a vender su fuerza de trabajo a empresas o asociaciones privadas. Esto da como resultado un empeoramiento de las condiciones de trabajo, una precarización del sector y una devaluación del poder del trabajador que ve cada vez más lejos, a través de los entramados empresariales dedicados a gestionar un servicio público, a los que son los verdaderos directores, o deberían de serlo, de la sociedad, la clase política.

A pesar de que no se han analizado las causas del sinhogarismo, si el sistema socioeconómico funciona apoyándose en la desigualdad y manteniendo el estado de las cosas, quizás vaya siendo hora de repensar el modelo que provoca que miles de personas estén en una situación grave para sacar su proyecto de vida adelante. Sin olvidar la mejora de los equipamientos actuales. La experiencia de la pandemia en Gaueko Aterpea ha demostrado que ciertos elementos como el trabajo conjunto entre administración y praxis provoca mejoras en la intervención y el estado de las personas. La priorización de las personas que habitan una ciudad por encima de las personas turistas que visitan la misma, en un momento en el que esta actividad estaba restringida, siendo los espacios pensados para ello, adecuados para un servicio de acogida nocturna para personas sin hogar, también parecen ser alternativas viables, sin la necesidad de construir nuevos recursos. Ofrece dignidad a las personas que acuden al mismo y mejora, asimismo, el servicio que se presta.

6. Bibliografía

Althusser, L. (1989). Ideología y aparatos ideológicos del Estado (Notas para una investigación). En L. Althusser, "La filosofía como arma de la revolución" (págs. 183-206). Mexico: Siglo XXI.

Centro de Documentación y Estudios SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa Fundación Eguía-Careaga. (2019). IV Estudio sobre la situación de personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2018. Donostia: Centro de Documentación y Estudios Siis.

Decreto, 1. (2015). Decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios Del Sistema Vasco de Servicios Sociales. BOPV: 29-10-2015 N°206.

- FEANTSA. (2013). On the Way Home? FEANTSA Monitoring report on Homelessness and Homeless Policies in Europe. Brussels: European Federation of National Organisations working with the Homeless. Obtenido de https://www.feantsa.org/download/on_the_way_home-16908290734892551038.pdf
- Idarreta Goldaracena, F., & Ballesterio Izquierdo, A. (2013). Ética, paternalismo y burocracia en Trabajo Social. *Portularia: Revista de Trabajo Social*, 13(1), 27-35. Obtenido de http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/6740/Etica_paternalismo.pdf?sequence=2
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza ensayos.
- Pelegrí Viaña, X. (2005). El poder en el trabajo social: Una aproximación desde Foucault. *Cuadernos de Trabajo Social*, 17, 21-43. Obtenido de <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS0404110021A>
- Rivera Diaz, M. (2009). Relaciones de poder, sujeto y política social: Hacia una visión transformadora del Trabajo Social y las políticas de bienestar comunitarios. *Análisis*, 10(1), 37-52.
- Simmel, G. (2014). *El pobre*. Madrid: Ediciones Sequitur.
- Weber, M. (2019). *Sociología del poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Zamanillo Peral, T. (2012). Las relaciones de poder en las profesiones de ayuda. Una cuestión ética de primer orden. *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 157-170.



Housing first y violencia de género: una asignatura pendiente

Carmen Belchí García y Almudena Mateos Gil

RESUMEN

El cambio de paradigma que ha supuesto Housing First en el abordaje del sinhogarismo es, ya, incuestionable. Desde 2014 diferentes programas basados en esta metodología se desarrollan en España y su crecimiento es exponencial.

En los últimos años ha crecido el consenso sobre los principios que sustentan el modelo y a nivel europeo se han adaptado algunos de ellos a la realidad de nuestro entorno. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la metodología sigue careciendo de un enfoque imprescindible, una carencia que arrastra desde el modelo clásico de Pathways to Housing: un enfoque adecuado de género. En nuestra práctica diaria en La Morada Housing First, programa destinado a mujeres que están sin hogar y, como tales, sufren violencias machistas, lo vemos de forma constante.

Es habitual que nos encontremos con situaciones que nos obligan a poner en cuestión algunos de esos principios “inviolables” y que nos hacen enfrentarnos a difíciles cuestionamientos a resolver, en ocasiones, con el tiempo en contra. ¿Debe primar el respeto a estos principios, algunos tan fundamentales como el de autodeterminación, frente a la seguridad de las personas cuando éstas se encuentran en una situación de riesgo? ¿Puede convertirse el acceso a un programa Housing First en un factor de desprotección al trasladar una relación de violencia de la esfera pública de la calle, con apoyo vecinal y de recursos, a la esfera privada de una vivienda en un barrio sin arraigo ni apoyos?

En el caso de La Morada Housing First la persona que tiene los derechos sobre la vivienda es siempre la mujer y eso le facilita la posibilidad de protegerse. Pero no es suficiente ya que, en ocasiones, sus decisiones estarán mediadas por la capacidad de influencia que tenga el agresor sobre ella a través de sus diferentes herramientas, desde las más manipuladoras a las más intimidatorias. ¿Y qué pasa cuando el que tiene los derechos sobre la vivienda, y por tanto el poder, es él? ¿Cómo se interviene en todos estos casos?

Éstas no son cuestiones exclusivas de un proyecto Housing First para mujeres víctimas de violencia de género, ni siquiera de un proyecto Housing First. Relaciones de violencia de género se dan continuamente en todo tipo de dispositivos: centros de día, albergues, Housing Led, Housing First... y las administraciones y entidades que los gestionamos tenemos una responsabilidad sobre ello. ¿Estamos preparadas para abordar estas situaciones? Y, sobre todo, ¿están los equipos capacitados para detectar e intervenir en violencia de género?

En la práctica, es necesario ser capaces de equilibrar el respeto a la autodeterminación de cada persona con el empoderamiento, trabajando desde el feminismo para la adquisición de estrategias de autoprotección y afrontamiento como claves indispensables del trabajo en violencia de género. Para ello es fundamental poner en valor su palabra, respetar sus ritmos en la toma de decisiones (cruzando esto con la exposición al riesgo), planificar junto a cada mujer un plan de seguridad o poner límites al agresor cuando ella no puede, cuestiones todas ellas que suponen protección, tanto para ella como para el equipo de apoyo.

Palabras clave: Housing First, violencia de género, autodeterminación, protección, feminismo.

1. Ser mujer y estar sin hogar.

1.1. Una foto parcial del sinhogarismo y la exclusión residencial

Ser mujer y estar sin hogar significa ser, al menos, triplemente invisible: como persona que está sin hogar, como mujer, y como víctima de violencias machistas. En muchas ocasiones confluyen otras circunstancias que siguen sumando “invisibilidad”, como por ejemplo ser migrante, mayor o sexualmente diversa.

Esta invisibilidad se hace patente en primer lugar en los datos. Cuando nos acercamos a la situación de las personas que están sin hogar los datos oficiales nos dicen que la mayoría son hombres. Sin embargo, cuando miramos los datos de pobreza las realidades que vemos son muy distintas. Estas son premisas oficialmente aceptadas pero que sin embargo resultan en cierto modo contradictorias. ¿Hay más mujeres pobres que hombres, pero más hombres en situación de sin hogar que mujeres?

Los escasos datos cuantitativos oficiales, que provienen fundamentalmente de las encuestas del INE y de los recuentos nocturnos, nos hablan de que las mujeres son menos numerosas en las situaciones más visibles de sinhogarismo como la calle y los recursos de emergencia o de alojamientos temporales de la red de atención a personas sin hogar, dando como resultado que, entre las personas que están sin hogar, aproximadamente un 80% serían hombres y un 20% mujeres. También existe consenso en el hecho de que las mujeres llegan más tarde a la situación de sin hogar, pero habiendo sufrido un mayor deterioro, especialmente a nivel psicológico y emocional. Podríamos concluir de ello que hay menos mujeres en situación de sin hogar, pero que están peor. Esta foto del sinhogarismo se correspondería con las situaciones ETHOS 1 y 2, lo que a nuestro parecer es solo una foto parcial de la realidad que nos ocupa.

Y es que no es habitual que se midan o recuenten situaciones de exclusión residencial distintas a la situación de calle y alojamiento en los recursos de las redes de atención a personas sin hogar que corresponden a las situaciones ETHOS 1 a 7, es decir, las categorías de “sin techo” y “sin vivienda”. Sin embargo, cuando se hace, aparece una mayor proporción de mujeres en las situaciones ETHOS 8 a 13, es decir, en las categorías de “vivienda insegura” o “vivienda inadecuada”.

Según los datos derivados de la investigación “Mujeres Invisibles: una mirada a las violencias y la exclusión” realizada por AIRES entre el 2018 y 2019, las mujeres en situación de sin hogar participantes habían vivido en las situaciones más visibles de sinhogarismo (ETHOS 1 y 2) de media el 39% del total del tiempo que habían estado en situación de exclusión residencial. Esto indica que el 61% del tiempo habían estado en situaciones de exclusión residencial que no se contabilizan.

Nos estamos refiriendo a lo que llamamos las formas ocultas de sinhogarismo, situaciones residenciales precarias, temporales y muchas veces altamente inseguras. Se trata de situaciones invisibles como las estancias temporales con personas conocidas o desconocidas en sus viviendas o habitaciones, la gran mayoría de ocasiones poniendo en riesgo su integridad física y psicológica. Son también habituales las situaciones de mujeres que pasan desapercibidas en lugares concurridos como salas de espera de hospitales, terminales de autobús, tren o aeropuertos, o la situación de las mujeres prostituidas que trabajan y duermen en la calle, o en pisos o clubes sin alternativa residencial. Otra de las situaciones invisibles de carencia de vivienda en la que son

mayoría las mujeres y que ha salido a la luz de una forma tan evidente como trágica durante la pandemia por Covid19 es la de aquellas mujeres que trabajan en servicio doméstico, internas, en las que, en su caso, su trabajo es su vivienda, con condiciones inseguras y precarias que en ocasiones les ponen, también, en riesgo.

Todas estas situaciones ocultas en las que viven frecuentemente mujeres sin hogar son catalogadas con cierta frecuencia como situaciones “mejores” o “menos riesgosas” que la situación de los hombres que viven en calle. Sin embargo, se trata de mujeres en situación de calle o sin hogar que buscan, aceptan o se ven obligadas a estar en estas otras opciones invisibles como alternativa a la pernocta en calle. Son situaciones que, si nos acercamos un poquito a ellas, en seguida veremos que están impregnadas de violencia: situaciones en las que se utiliza a la mujer como esclava en el hogar, en las que sufren sometimiento, vejaciones, abusos y/o agresiones sexuales en un alto porcentaje, incluso privadas de su libertad de movimientos. Por lo que, desde nuestro punto de vista no, no son situaciones mejores ni más seguras que la de un hombre en calle.

En conclusión, solucionar esta carencia de datos en lo relativo a las situaciones de vivienda insegura y vivienda inadecuada es de vital importancia si queremos tener una imagen del sinhogarismo y la exclusión residencial que incluya a las mujeres, ya que éstas “pivotan” en mayor medida entre las situaciones de sin techo y sin vivienda y las de vivienda insegura y vivienda inadecuada.

1.2. La violencia, un factor que atraviesa sus trayectorias vitales

Otra realidad invisibilizada en lo que respecta a las mujeres que están sin hogar es la relación entre esta situación de carencia habitacional y las violencias. Cada vez son más los estudios que miran en este sentido y todos aportan datos que señalan en la misma dirección: la violencia machista como un factor estructural, incluso causal de las situaciones de sinhogarismo en el caso de las mujeres.

Según los datos extraídos de la investigación anteriormente mencionada “Mujeres Invisibles...” realizada por del equipo de AIRES, el 100% de las mujeres que están sin hogar entrevistadas han sido víctimas de algún tipo de violencia machista, el 68% de violencia de género. Además, una de cada tres mujeres entrevistadas, indicaban la violencia de género como la única causa de su situación de sin hogar y todas la indicaban entre las diferentes causas cuando marcaban más de una. Según los datos recogidos por la investigación “Situación, necesidades y procesos en mujeres sin hogar en Madrid. Un estudio longitudinal” (Panadero et al., 2016) para la Universidad Complutense de Madrid, el 56% de las mujeres entrevistadas han sufrido violencia por parte de su pareja, de las que el 22% ha sufrido este maltrato estando en situación de sin hogar

En la misma dirección apuntan los datos que arroja el estudio “Mujeres en situación de sin hogar en la ciudad de Barcelona” (De Maltulic, Boixadón y otros, 2019) para la Universidad de Barcelona, así como el “Estudio sobre sinhogarismo femenino y violencia de género en Galicia” (2021) de la Xunta de Galicia.

Pero las mujeres en situación de sin hogar no sólo han sufrido violencia de género, sino que también han sufrido otras formas de violencia en mayor medida que los hombres.

Atendiendo a los datos aportados por el informe mencionado anteriormente de Panadero, las mujeres que están sin hogar han sufrido más violencia que los hombres

durante su infancia y adolescencia. Así, el 42.3 % de las mujeres habían sufrido malos tratos en esta etapa de su vida frente al 17.3% de los hombres. De igual manera, el 30.7% de las mujeres en situación de sin hogar entrevistadas habían sufrido violencia sexual en su infancia y adolescencia, frente al 4.5% de los hombres.

En la misma línea, en lo que se refiere a violencia sexual a lo largo de toda su vida, el 31% de las mujeres entrevistadas por el equipo de S. Panadero han sufrido violencia sexual, frente al 3.8% de los hombres. Del total de estas mujeres, el 30% había sufrido violencia sexual estando en situación de sin hogar.

Una circunstancia importante a tener en cuenta es que, como se ha mencionado anteriormente y se ejemplificará más adelante, las mujeres que están sin hogar sufren episodios y relaciones de violencia también en los centros de atención a personas que están sin hogar, los recursos que son fundamentalmente de tipo mixto y donde la mayoría de residentes son hombres.

1.3. Maternidades, un elemento fundamental e invisibilizado

La vivencia de la maternidad, o la no posibilidad de esta vivencia, entendiendo la maternidad en su sentido más amplio, es sin duda una cuestión central en las vidas de las mujeres.

Debemos tener en cuenta que, para las mujeres que son madres y han llegado a ejercer como tal, los procesos de separación, retirada y/o pérdida de custodia o tutela que suelen acompañar a la situación de calle son procesos muy traumáticos. No sólo en lo referido a la vivencia del hecho puntual traumático de la retirada o separación de sus hijas e hijos, sino también al proceso traumático que se genera y que activa en las mujeres gran frustración, dolor y sentimientos de fracaso y culpa que vinculan a su propio autoconcepto. En relación con este aspecto es importante reconocer el mandato social que tenemos las mujeres respecto a la maternidad.

Igualmente, importante e invisible es la voluntariedad o no de estas maternidades. En la investigación "Mujeres Invisibles..." se constató que de 15 mujeres preguntadas a este respecto 11 habían estado embarazadas al menos una vez. De ellas, sólo 3 dijeron haber buscado dichos embarazos. El 72,7% de las mujeres preguntadas se habían quedado embarazadas al menos una vez sin que ello fuera buscado. En ocasiones fruto de violencia sexual.

2. La Morada Housing First

2.1. El porqué de La Morada Housing First

La Morada Housing First es un proyecto pionero en Europa, que se diseña partiendo de la detección de las fallas de los sistemas actuales de atención a personas sin hogar y de protección a mujeres que sobreviven a violencias en la ciudad de Madrid. El equipo técnico de AIREs, que antes de fundar la asociación había trabajado en los recursos municipales de atención a personas sin hogar y en coordinación con los recursos de la red de protección a mujeres víctimas de violencia de género en Madrid, tenía muy detectado que en ninguna de las dos redes de atención y protección se proporcionaba una atención adecuada a mujeres que están sin hogar y sufren violencias machistas.

Por un lado, la red de atención a personas sin hogar está conformada casi en su totalidad por centros y servicios mixtos, donde la mayoría de las personas atendidas son hombres. Este hecho cobra especial relevancia cuando nos estamos refiriendo a recursos de alojamiento, ya que en este tipo de centros las personas no sólo comparten tiempos y espacios lúdicos o de convivencia, sino que también tienen lugar en ellos los momentos más íntimos para una persona como son los referidos a la higiene, a dormir, etc. El hecho de que estos centros sean mixtos y estén tan masculinizados supone de partida para las mujeres vivir estos espacios como “no seguros”. Si además de atender a los datos sobre violencias anteriormente expuestos nos paramos a escuchar las vivencias que estas mujeres tienen que contar, en seguida seremos conocedoras de la cantidad de violencia que sufren diariamente estas mujeres a manos de sus compañeros “sin hogar” tanto fuera como dentro de los centros. Se trata de una violencia muchas veces sutil, otras veces invisibilizada, que en la mayoría de los casos pasa desapercibida para los y las profesionales que trabajan en estos centros y que, en muchas de las ocasiones en que sí se detecta faltan herramientas para afrontar de una manera adecuada la situación. Un ejemplo que nos comentan es el de una mujer que fue expulsada de un centro por darle un bofetón a un hombre que estaba a su lado. Lo que nadie vio es cómo él había metido su mano debajo de la ropa de ella. En este caso, él había ejercido violencia sexual sobre ella de un modo premeditado “muy discreto” para no ser visto, y ella reaccionó a esa violencia como lo habríamos hecho muchas, con un grito y un bofetón que sí fue visto. La consecuencia fue que ella fue expulsada por mal comportamiento y por violenta, mientras que él conservó su plaza de alojamiento en dicho centro.

De ejemplos como éste y otros mucho más graves están llenas las historias de las mujeres que están sin hogar y se alojan en centros mixtos de las redes de atención a personas sin hogar.

Por otro lado, en nuestra experiencia profesional en la atención a mujeres que están sin hogar y han sufrido violencias machistas, en concreto violencia de género, hemos podido comprobar demasiadas veces cómo no se les atiende a nivel residencial en la red de protección a mujeres víctimas de violencia de género si estas mujeres presentan algún consumo de tóxicos o algún problema de salud mental. Otras veces se las ha dejado fuera incluso sin que existieran esas circunstancias. Ha sido, y es muy frustrante ver cómo se niega sistemáticamente una atención completa y digna a las mujeres que están en situación de mayor vulnerabilidad, desprotegidas en situación de calle sin tener un lugar seguro al que ir y en riesgo de sufrir más violencia dado que su agresor está también en calle o en los centros para personas sin hogar y las tienen perfectamente localizadas.

Además, de nuestra experiencia en la atención a personas que están sin hogar comprobábamos cómo pasaban los años y las personas a las que atendíamos estaban como atrapadas en una suerte de espiral de recursos de diferente tipo, como albergues, pensiones, pisos temporales compartidos, o la propia calle de la que no conseguían salir. Siempre había un momento en el que pasaba algo que les devolvía a la situación de calle, una sanción, un cierre de recurso, o incluso por su propia voluntad. Muchas personas rechazan estos tipos de alojamientos por considerar que no son espacios donde poder hacer una vida adulta independiente y libre. Muy al contrario, toda su vida está sujeta a las decisiones del equipo y la dirección del centro, desde los horarios de desayunos, comidas, duchas, dormir, hasta qué se come o de cuántas compresas dispones. Lo que

sí se puede decidir por las personas alojadas hay que consensuarlo con un buen número de ellas. Todas estas son medidas necesarias para poder gestionar la convivencia de un centro de entre 20 y 150 personas como los que existen en la red de atención a personas que están sin hogar. Sin embargo, la vida en ellos dista mucho de la vida autónoma que las personas desean y a la que tienen derecho.

2.2. Nuestra propuesta de valor, una vuelta de tuerca feminista al innovador Housing First.

Conocedoras de todas estas situaciones, decidimos ir un paso más allá empleándonos en nuestra experiencia profesional en la atención a personas sin hogar, nuestra formación en la atención a mujeres víctimas de violencia de género y nuestra formación en Housing First de la mano de Sam Tsembris¹³⁷ y su equipo. Así, decidimos fundar la asociación AIREs desde la que implementar soluciones reales al sinhogarismo que fueran más allá de la gestión de estas situaciones y apostaran por la erradicación de las mismas. Decidimos además especializarnos en ofrecer una atención integral y experta a mujeres que están sin hogar y sufren violencia.

Fruto de todo ello es nuestro proyecto La Morada Housing First, un proyecto innovador que se basa en la metodología Housing First y está orientado a la atención a mujeres que están sin hogar y son supervivientes de violencias.

Cuando comenzamos a diseñar un proyecto como éste, tan especializado y basado en una metodología tan innovadora rápido nos dimos cuenta de que esta metodología, Housing First, carecía de un enfoque adecuado de género. De hecho, entre sus principios encontramos el reconocimiento de la vivienda como derecho humano básico, la vivienda dispersa, la separación entre la vivienda y los servicios de atención, el compromiso, el respeto, cercanía y compasión con las personas, la capacidad de elección y autodeterminación de las personas, la orientación hacia la recuperación y la reducción del daño, todos ellos garantes de derechos pero ninguno orientado a remover las grandes desigualdades existentes entre hombres y mujeres que están sin hogar. Por tanto, echamos en falta entre estos principios rectores el enfoque de género, ya sean los proyectos mixtos o no, y nos parece que sería interesante una reflexión en este sentido en la que se abordara una posible revisión de estos principios básicos de Housing First.

Por nuestra parte es algo que ya hicimos al iniciar este camino, y no sólo incorporamos el enfoque de género como principio rector de nuestro proyecto Housing First sino que, al ser además un proyecto tan especializado, incorporamos elementos específicos como es un equipo especializado en violencias, trauma y sinhogarismo, aunando los dos campos de actuación para abordar la atención desde una perspectiva feminista e interseccional.

Así, sobre una metodología cuyo éxito está sobradamente probado, incorporamos elementos que forman nuestra propuesta de valor y hacen de La Morada Housing First un proyecto único, que son: una mirada feminista que incorpora un enfoque adecuado de género, una perspectiva interseccional en todas las etapas del proyecto, y una

¹³⁷ Dr. Sam Tsembris está acreditado como el creador de la metodología Housing First y es fundador de la organización sin ánimo de lucro Pathways To Housing en New York, en 1992.

atención muy especializada por parte del equipo técnico que aborda las violencias y los traumas que son consecuencia tanto de la violencia machista como del proceso de exclusión y situación de calle vividos, además de la atención socioeducativa que es propia en Housing First.

Todo ello hace de La Morada Housing First de AIREs un proyecto innovador y pionero, con un gran valor y que está reportando resultados mucho más exitosos de lo que podíamos esperar.

2.3. Las mujeres en La Morada Housing First

Si bajamos a la práctica, a qué supone La Morada Housing First para las mujeres que acceden al proyecto, contestaríamos sin lugar a equivocarnos que entrar a formar parte de este proyecto supone para ellas una oportunidad real para rehacerse a sí mismas, recuperarse física y psicológicamente, y rehacer sus vidas.

Una oportunidad desde la restauración de sus derechos y dignidad. Es, además, un reconocimiento de estas mujeres como sujetos políticos, titulares de derechos, algo que muchas de ellas no habían vivido ni sentido antes. Este hecho puede parecernos banal a quienes siempre hemos tenido garantizados de alguna forma nuestros derechos, nuestra condición de ciudadanas y nuestra integridad, pero es una cuestión fundamental en la reparación de todo el daño que estas personas han sufrido no solo a manos de hombres agresores, sino también y sobre todo de la sociedad que las invisibilizó, que las abandonó cuando más apoyo y protección necesitaban y que dejó de tenerlas en cuenta como personas.

Disponer de una vivienda en la que más allá de, por supuesto, cubrir sus necesidades básicas de alimentación, higiene, intimidad, descanso o seguridad, poder empadronarse, poder votar y que su criterio sea tenido en cuenta como uno más, disponer de una vivienda que les iguala a sus vecinas, amigos y familiares, es algo fundamental en el proceso de reparación y recuperación de las personas que en una época de sus vidas han tenido que vivir sin hogar.

La Morada Housing First es una oportunidad real porque no está sujeta a tiempos límite de estancia, tampoco a un cumplimiento de objetivos tras los cuales salir del recurso, ni siquiera a la buena convivencia o no con otras personas. En La Morada Housing First cada mujer entra a su vivienda donde va a vivir sola si así es como quiere hacerlo, con ella misma y con su "mochila". Esto es garantía de alojamiento seguro a largo plazo, lo que permite descansar mental y físicamente de meses o años de vivir en un estado permanente de alerta. Permite retomar seguimientos médicos y recuperar toda la salud que sea recuperable. Y también permite ir vaciando poco a poco esa "mochila" llena de sucesos vitales estresantes, de traumas, de dolor y de estigma con el apoyo de un equipo especializado, preparado para acompañar y sostener esos procesos.

Es por esto que decimos que La Morada Housing First facilita a estas mujeres que han estado sin hogar y han sobrevivido a múltiples violencias una vivienda como herramienta para el ejercicio efectivo de sus derechos, y facilita el apoyo de un equipo especializado para ayudarle a encontrar reparación, y para reconstruirse y reconstruir su vida, pero no es una solución definitiva a sus problemas de partida, que tendrán que ir afrontando ellas en el momento en que puedan hacerlo y con el apoyo del equipo.

Una cuestión importante a tener en cuenta es que la vivienda facilitada por el proyecto no es diferente al resto de viviendas del edificio, no es un recurso de protección. Es decir, la vivienda sí que es un factor de protección en tanto que la titular de derecho sobre ella es la mujer, y ésta puede decidir quién entra y quién no a la casa que tiene asignada. Esto hace de la vivienda un espacio seguro en la medida en que la mujer pueda mantenerlo como tal, pero no es un recurso de protección, no es un espacio blindado ante la violencia.

Es una vivienda normalizada, donde pueden ocurrir las mismas situaciones que en cualquier otra vivienda. Esto incluye, desgraciadamente, la violencia de género. Y con esto trabajamos. Somos muy conscientes de que, en cualquier recurso de vivienda, ya sea Housing Led o Housing First, sea vivienda compartida o individual, puede darse en un momento dado una situación de violencia de género, porque algo que no podemos ni debemos controlar son las relaciones que unas personas establecen con otras. Lo que sí que podemos y debemos hacer es permanecer alerta y con la formación necesaria para poder detectar estas posibles situaciones y abordarlas de una manera adecuada.

Conscientes de que éste es un proyecto muy particular, pero que aborda situaciones comunes a la gran mayoría de recursos, queremos compartir algunos ejemplos de las reflexiones y actuaciones que llevamos a cabo en nuestra práctica profesional.

2.4. Un acercamiento a la práctica profesional del proyecto La Morada Housing First.

El trabajo del equipo psicosocial de La Morada Housing First (en adelante LMHF) se realiza a lo largo de varios momentos que suceden en el acompañamiento profesional. A continuación, presentaremos algunos interrogantes que nos hemos planteado como equipo en esos momentos del acompañamiento junto con una propuesta de abordaje.

2.4.1. En el acceso al proyecto LMHF

La principal forma de acceder al proyecto LMHF es a través de derivación por parte de los recursos de atención a personas sin hogar y de los recursos de atención a mujeres víctimas de violencia de género y trata, tanto del Ayuntamiento como de la Comunidad de Madrid.

La manera en que se concreta este acceso es a través de un informe de derivación y de una entrevista posterior entre el equipo psicosocial de LMHF y el equipo técnico que propone dicha derivación.

➤ Situación planteada:

Una mujer que vive con su pareja agresor en una infravivienda ubicada en una plaza frente a un comedor social, solicita una plaza en el proyecto LMHF a través de su equipo técnico del SAMUR Social. Actualmente, ella cuenta con apoyos del equipo profesional del comedor y de parte de la vecindad de la zona.

➤ El equipo se interroga:

Como equipo de LMHF nos surgen varias preguntas: ¿Cómo es el ejercicio de la violencia actual por parte del agresor?, ¿cuál es la historia de violencia?, ¿cómo puede variar el ejercicio de esa violencia en sus manifestaciones, intensidad y frecuencia al entrar en una vivienda privada?

Conocer cómo se manifiesta la violencia actualmente y cómo es su histórico nos va a dar pistas acerca de qué indicadores de riesgo (para la vida de la mujer) están presentes en esta historia de violencia. Y conocer estos indicadores de riesgo es clave para realizar una valoración que tenga en cuenta qué supone para la seguridad de la mujer acceder a una vivienda privada.

➤ Nuestra mirada para el abordaje:

Para poder respondernos a estos interrogantes como equipo psicosocial LMHF, valoramos la información del informe de derivación y programamos tener una entrevista con el equipo técnico que hace esa derivación. Tener esta entrevista tiene tres objetivos:

- a. Valorar el riesgo que existe actualmente en la relación de violencia de género, para lo que necesitaremos conocer:
 - El tiempo de la relación, si hay convivencia actual y si son pareja o expareja.
 - El tipo de violencias que el agresor ejerce: física, psicológica, económica, social, sexual y/o ambiental.
 - La escalada de la violencia, es decir, la frecuencia, intensidad y gravedad de las agresiones.
 - Si ha habido quebrantamientos de Orden Protección.
 - Si hay antecedentes de ruptura y denuncias, y el resultado del procedimiento judicial.
 - Si él posee armas.
 - Si ha habido amenazas de muerte a ella o a terceras personas del entorno de ella.
 - Si hay pertenencia/relación con mafias sin hogar (u otras mafias).
 - Los consumos: si hay y cómo son.
- b. Conocer en qué momento está la mujer respecto a la violencia y al agresor, para ello es útil conocer:
 - La fase del ciclo de la violencia¹³⁸ en que está la mujer.
 - La percepción de riesgo que ella tiene, que se relaciona con el miedo que verbaliza. Es posible que la mujer minimice o maximice el riesgo. Nuestra labor como profesionales es detectarlo para poder hacer una valoración de riesgo lo más ajustada a la situación.
 - Qué formas de enfrentar la violencia puede poner ella en juego.

A continuación, nombramos sólo algunos posibles estados (hay muchos más) en que pueden encontrarse las mujeres respecto a la violencia que enfrentan. Como

¹³⁸ (Walker, Leonor. 1979). Representa las fases por las que pasa una relación de violencia (tensión, agresión, y reconciliación o luna de miel). El agresor muestra distintas caras dependiendo de la etapa que se esté viviendo, lo cual genera en la mujer mucha confusión y a veces desconfianza en el propio criterio para entender qué ocurre y por qué.

profesionales es importante identificar en qué momento está cada mujer respecto a la violencia pues, en función de ello, nuestra intervención será diferente con cada una de ellas, por ejemplo:

- Si verbaliza o no las manifestaciones de violencia y cómo las nombra.
- Si expresa no encontrarse bien y si relaciona o no, ese malestar con la violencia que ejerce el agresor.
- Si identifica la violencia y si pide o no ayuda para romper.

Como profesionales, es necesario tener presente siempre que no hay fases por las que las mujeres pasan de manera lineal en cuanto a la percepción de la violencia. Son momentos que se superponen entre sí, en orden muy diverso y en más de una ocasión, no es una secuencia lineal, ni todas las mujeres pasan por los mismos momentos.

c. Conocer los apoyos externos con los que la mujer cuenta en la actualidad:

Conocer su red de apoyo social, familiar y profesional es fundamental para el acompañamiento social y el apoyo emocional que la mujer necesita a lo largo de todos los estados emocionales que se suceden cuando una mujer está conviviendo con un agresor y también cuando decide romper.

En definitiva, se trata de recabar toda la información posible acerca del riesgo, de la vivencia interna de la mujer respecto a la violencia y de los apoyos externos con los que cuenta, para poder responder a la siguiente pregunta: ¿cómo cambian las condiciones de seguridad de esta mujer al trasladar una relación de violencia de la esfera pública de la calle, donde puede contar con apoyo vecinal y de recursos institucionales, a la esfera privada de una vivienda en un barrio sin arraigo ni apoyos?

2.4.2. En el acompañamiento profesional semanal

En el proyecto LMHF el equipo psicosocial realiza un acompañamiento presencial y especializado semanalmente a las mujeres que han entrado en vivienda. Es un encuentro para llenarlo de lo que a las mujeres les apetece hacer, se hace lo que ellas quieren. Esto supone aterrizar en la práctica profesional del día a día dos principios fundamentales del proyecto LMHF: el principio de autodeterminación (fundamental del modelo Housing First) y la mirada feminista, que propone colocar a las mujeres en el centro de todo acompañamiento. Es decir, sus palabras, sus deseos y sus urgencias son las que marcan el día a día.

➤ Situación planteada:

Una mujer que está en situación de sinhogarismo desde los últimos de 10 años, con una enfermedad crónica sin tratamiento actual continuado y con una relación de violencia iniciada hace más de 5 años, accede a una vivienda en el proyecto LMHF. Ella tiene claro que quiere vivir sola y lo mantiene una vez dentro de la vivienda.

En su día a día marca y decide tiempos de convivencia conjunta y separada con el agresor dentro de su nueva vivienda. Tiene claro que mantiene una relación de dependencia afectiva con el agresor y que por ahora no quiere romper con él, expresa que a día hoy le compensa y que una ruptura supondría para ella sentir demasiada soledad. Expresa sentimientos afectivos hacia el agresor, identifica momentos en que él le trata mal y ella no se siente bien con eso, nombrando sentimientos de culpa y vergüenza.

➤ El equipo se interroga:

¿Cómo favorecer la protección de la mujer con la actual relación de violencia?

¿Cómo favorecer el fortalecimiento de la mujer cuando hay violencia actual?

¿Cómo favorecer la ruptura con el agresor cuando la mujer expresa verbalmente que no quiere romper?

➤ Nuestra mirada para el abordaje:

Como ya hemos planteado anteriormente, es fundamental conocer en qué punto está la mujer respecto a la relación de violencia antes de iniciar cualquier tipo de intervención. Ante la situación descrita, el equipo se plantea como prioritario: crear un vínculo de confianza con la mujer y asegurar la protección de la mujer. Para poder conseguirlo recogemos algunas claves que se pueden poner en práctica en los encuentros semanales:

- No confrontar ni cuestionar directamente lo que hace el agresor, ni lo que la mujer hace con el agresor.
- Creer siempre en la capacidad de romper la relación por parte de la mujer.
- Señalar y poner nombre a la violencia cuando ella también la nombra de ese modo y conectarla con cómo le hace sentir a ella.
- Desplegar y activar el acceso a recursos institucionales de protección ante una agresión, lo que implica: apoyo emocional, acompañamiento en toma de decisiones, favorecer la posibilidad de cambio de vivienda, etc.
- Trabajar para desenterrar lo que la violencia cubre, es decir, las propias fortalezas de las mujeres, esto supone:

* Poner en valor lo que ella quiere hacer (a su manera y con sus tiempos) y de qué quiere hablar (aunque no se relacione con el ejercicio explícito de la violencia de género).

* Motivar para el autocuidado, en este caso a través del cuidado de la propia salud (en concreto ha supuesto, por parte de la mujer, recuperar el tratamiento y seguimiento médico para la enfermedad crónica que llevaba años sin poder atender).

* Apoyar emocionalmente en el propio proceso de recuperación y reconstrucción de sus redes de apoyo, (en este caso, recontactar con su red de familiares). Para el equipo profesional, apoyar emocionalmente significa acompañar en los miedos, las dudas, las inseguridades, los posibles encuentros y desencuentros de lo que implica para esta mujer dar el paso de retomar relaciones familiares.

2.4.3. En una atención en crisis

Una de las situaciones específicas que nos podemos encontrar en el desarrollo del acompañamiento profesional semanal es una atención en un momento de crisis, en el que la violencia se agudiza exponencialmente y, por tanto, también el riesgo para la mujer que está afrontando esta situación.

➤ Situación planteada:

Una mujer es localizada por su antiguo agresor en la nueva zona de vivienda en la que está alojada.

➤ El equipo se interroga:

¿Cómo intervenir cuando el agresor ya ha localizado la vivienda y, por tanto, la vivienda deja de ser un lugar seguro para la mujer?

¿Cómo frenar la violencia cuando la mujer no puede hacerlo por los efectos de la violencia que está viviendo?

¿Cuándo activar un recurso de emergencia especialista en violencia de género ante esta emergencia?

¿Cómo superar los obstáculos para acceder a una plaza de un recurso residencial protegido sin ejercer violencia contra la propia mujer por su historia pasada de consumos?

➤ Nuestra mirada para el abordaje:

En una relación de violencia el ejercicio del poder está detrás de todas las manifestaciones de violencia del agresor, por eso en la relación que construimos entre profesionales y mujeres es fundamental no reproducir una lógica de poder ni establecer una relación jerárquica. Es necesario poner en práctica la horizontalidad como principio durante todo el proceso del acompañamiento profesional. Para ello hay que entender que, en este acompañamiento, profesionales y mujeres tienen el mismo valor pero, de partida, no ocupan la misma posición de poder, ser consciente del lugar de poder que nos viene dado como profesionales es el primer paso para poder cuestionarlo y no ejercerlo activamente.

Es fundamental que las mujeres supervivientes de violencia de género experimenten una relación profesional equitativa, en la que no se les diga lo que tienen que hacer en cada momento y su palabra tenga un valor.

En una intervención en crisis, además, hay que conjugar el principio de horizontalidad con la seguridad de la mujer. En estos momentos es necesario como equipo profesional garantizar su seguridad, lo que va a llevar consigo tomar una serie de decisiones en un momento muy delicado emocionalmente para la mujer.

Por eso, es fundamental tener en cuenta el momento en que está la mujer respecto al agresor, facilitando escucha y contención emocional, aportando claridad respecto a los hechos sucedidos y, detectando, como profesionales, la posible sobreidentificación con la angustia de la mujer para poder evitar que sea la que dirija el proceso de toma de decisiones.

Se trata de cuidar el cómo se activan y ejecutan las decisiones que son necesarias tomar para proteger y securizar a la mujer de manera que ella siempre sea partícipe a lo largo de todo el proceso de decisión de las medidas que se articulan desde el equipo profesional para favorecer su seguridad.

Respecto a los consumos de sustancias en las mujeres y cómo influyen en el acceso a recursos especialistas de atención en emergencia en el ámbito de violencia de género

nos parece necesario, como punto de partida, contemplar que el consumo se relaciona, a veces, con una forma de enfrentar y poder sobrevivir a la violencia recibida.

Entender esto e incluirlo en la mirada profesional de quienes atienden la emergencia puede favorecer una práctica profesional libre de prejuicios acerca de los consumos en las mujeres, lo que favorecerá la supresión de barreras para el acceso a una plaza en un recurso de emergencia.

Es necesario entender que las mujeres con consumos también tienen derecho a ser protegidas a través del acceso a una plaza en la red especialista de atención en emergencia en violencia género. En este sentido, puede ser necesario hacer una revisión del diseño actual de los recursos de emergencia para que cubran las necesidades de todas las mujeres, incluidas las mujeres con consumos.

2.4.3. Cuando el adjudicatario de la vivienda es un hombre y no hay enfoque de género en el recurso.

Hemos querido incluir aquí esta situación a pesar de que no compete al proyecto LMHF, ya que está dirigido exclusivamente a mujeres supervivientes de violencia género, porque en el desarrollo del proyecto LMHF hemos tenido conocimiento en varias ocasiones de situaciones de violencia ejercidas por hombres agresores dentro de las viviendas de la que son adjudicatarios.

➤ Situación planteada:

Un hombre recibe la adjudicación de una vivienda dentro de un proyecto Housing First y decide compartir vivienda con una mujer sobre la que ejerce violencia. El equipo profesional que acompaña esta vivienda tiene conocimiento de ello a través de quejas vecinales, y de las propias quejas de él. A ella siempre la ven en compañía de él, su comportamiento es muy huidizo y en ocasiones agresivo hacia él. El equipo profesional ha planteado el abordaje de la situación siempre hablando con los dos a la vez, responsabilizando de sus actos a ambos y transmitiendo el mensaje que eso no se puede repetir.

➤ El equipo se interroga:

¿Qué pasa cuando el sujeto de derechos es un hombre y decide compartir vivienda con una mujer sobre la que ejerce violencia?

¿Qué implicaciones tiene para la mujer que está en la relación de violencia un abordaje profesional no especializado en atención a violencia de género?

➤ Nuestra mirada para el abordaje:

Para poder acompañar profesionalmente una situación de violencia es necesario incluir el feminismo en la mirada profesional, esto significa:

- Tener presente que en violencia de género la mediación no es posible porque la relación de partida entre las dos partes es jerárquica, es decir, el agresor ejerce una relación de poder sobre la mujer que imposibilita poner en juego los principios de equidad y equilibrio necesarios para una mediación.
- Entender que el único responsable de la violencia es quien la ejerce y nunca quien la recibe. Esto implica evitar en el acompañamiento profesional preguntas

como “¿y tú que hiciste cuando él te agredió?” ó “¿y por qué volviste con él después de esa agresión?”. Hacer estas preguntas supone responsabilizar a las mujeres de la agresión de él y, también, de los efectos que tiene esa violencia en las vidas de las mujeres.

- Como profesional, no pasar por alto ninguna manifestación de violencia de género y poner un límite a quien la realiza. Ser testigo de una agresión y no hacer nada activa la revictimización¹³⁹, es decir, supone en las mujeres sumar daño al daño ya recibido previamente por la violencia ejercida del agresor.
- Entender que no estamos ante un caso de violencia mutua incluso cuando la mujer se defiende con una agresión de la violencia ejercida por él.

3. Antes de terminar... una reflexión final.

A lo largo de todo este texto pretendemos generar un cambio de mirada que nos permita entender qué significa ser mujer y estar sin hogar, y reflexionar sobre de qué manera, como profesionales, acompañamos a las mujeres supervivientes de violencias machistas. Por eso, nos parece importante que las propuestas de abordaje anteriormente descritas para situaciones concretas no se apliquen de manera automática y literal, como una fórmula matemática.

Es necesario, antes de actuar, pararnos un momento en nuestra intervención y hacernos una serie de preguntas. ¿Cómo miro yo la realidad en la que trabajo? ¿cómo acompaño y miro a las mujeres y a los hombres en mi día a día profesional? ¿qué ideas bullen en mi cabeza acerca de las mujeres que sobreviven a las violencias machistas y acuden a los recursos profesionales?

Es necesario, antes de empezar cualquier intervención, tomar conciencia de los propios prejuicios acerca de los comportamientos de mujeres y hombres que acompaño y de la posible ausencia de mirada para detectar las necesidades específicas de las mujeres y las de los hombres.

Tomar conciencia como profesional de cómo miro la realidad me puede dar nuevas claves para comprender el origen de las violencias machistas que las mujeres enfrentan y así poder acompañarlas de la mejor manera posible. Si no lo hacemos y no incluimos en la mirada profesional esta perspectiva feminista podemos, de manera inconsciente, hacer daño en la intervención.

Por ejemplo, ante una sucesión de agresiones si únicamente preguntamos por qué no rompe con el agresor y/o animamos a poner denuncia, como profesionales estamos poniendo el foco exclusivamente en la mujer y la responsabilidad que tiene en que esa relación de violencia continúe, invisibilizando al agresor que ha ejercido esa violencia. De esta manera, será mucho más difícil que, como profesionales, veamos a la mujer como superviviente con capacidad de acción para enfrentar y sobrevivir a esa violencia que se desarrolla en su día a día en condiciones muy hostiles. El único responsable de la violencia ejercida es quien la realiza, los hombres agresores en este caso, y nunca

¹³⁹ Victimización Secundaria: Es el impacto que trae consigo el paso por instituciones y profesionales de quienes no se recibe la ayuda, comprensión y apoyo que se espera. Implica reexperimentar la experiencia traumática previamente vivida y volver a conectar con el papel de víctima, por la falta del apoyo esperado.

quienes la reciben, que son las mujeres que activan sus propios recursos y estrategias para protegerse y sobrevivir.

Hacer un trabajo previo de reflexión sobre la propia práctica profesional; tomar conciencia del “lugar situado” desde dónde miramos e intervenimos; buscar asesoramiento especializado para los equipos, por ejemplo con una supervisión periódica con perspectiva feminista y abordaje de trauma; entender que el responsable de la violencia es quien la ejerce y que uno de los efectos de la violencia es culpabilizar a las mujeres de la violencia que reciben, son, todas ellas, claves imprescindibles para el acompañamiento a mujeres supervivientes de violencias machistas.



Características de la población sin hogar atendida en Barcelona durante la emergencia sanitaria de la Covid-19

Albert Sales Campos¹⁴⁰

RESUMEN

La primera medida de contención de la pandemia de Covid-19 fue un confinamiento estricto de la población en sus domicilios imposible de seguir por parte de las personas sin hogar. En toda España se pusieron en marcha en cuestión de semanas más de 6.500 plazas de alojamiento temporal de emergencia para facilitar el confinamiento de quienes no podían quedarse en casa.

A continuación, se analizan las características de la población atendida en el dispositivo de alojamiento de emergencia que se puso en funcionamiento en Barcelona a partir de marzo de 2020 para ampliar la capacidad de atención de los servicios sociales municipales y las entidades del Tercer Sector.

Se constata que un 40% de la población atendida no se encontraba en situación de calle antes de la pandemia sino en situaciones de vivienda inadecuada o insegura, que un 32% se quedaron en la calle a causa de la pandemia y que un 34% llevaban menos de 6 meses sin alojamiento. Y se plantea la necesidad de diseñar los servicios teniendo en cuenta la creciente permeabilidad entre las diferentes categorías de sinhogarismo y exclusión residencial (ETHOS).

Palabras clave: sinhogarismo, covid-19, alojamiento, emergencia, exclusión

1. Introducción

La crisis sanitaria de la Covid-19 ha tenido un impacto en la organización y la provisión de servicios para las personas sin hogar. Las ciudades han tenido que adaptar los servicios existentes para incorporar las medidas preventivas necesarias para evitar contagios y detener la expansión de la pandemia y ha sido necesario crear dispositivos de emergencia para acoger a las personas que se encontraban durmiendo en la calle en el momento del estallido de la pandemia y durante el confinamiento estricto de la pasada primavera.

En Barcelona, a partir del mes de marzo de 2020, el Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de marzo puso en marcha los planes de contingencia para hacer frente a una crisis sanitaria sin precedentes, desconociendo cómo evolucionaría la situación epidemiológica y las medidas de contención que serían necesarias. En el ámbito de la atención a las personas sin hogar, estos planes de contingencia comprendieron la adaptación de la actividad de los servicios de intervención en el espacio público, los servicios de emergencias sociales, y de los servicios residenciales y de alojamiento en las medidas de protección ante la Covid-19 tanto de las personas atendidas como de los trabajadores y las trabajadoras.

Los planes de contingencia del Ayuntamiento de Barcelona, también incluían la creación de un Dispositivo de Alojamiento de Emergencia que tenía como objetivo principal garantizar a las personas sin techo en situación de calle poder hacer efectivo el confinamiento al que obligaba al Estado de Alarma decretado por Gobierno del Estado

¹⁴⁰ Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB)

el 14 de marzo de 2020. Si bien el dispositivo de acogida estaba orientado a ofrecer alojamiento de emergencia a las personas que se encontraban en la calle antes del 14 de marzo, también tenía la finalidad de ofrecer alojamiento de emergencia a personas que se encontraran en situaciones habitacionales precarias y quedaran sin techo de forma sobrevenida.

Como se detalla más adelante, este dispositivo implicó la puesta en marcha de 6 equipamientos residenciales que llegaron a ofrecer durante el mes de abril alrededor de 700 plazas de alojamiento temporal que se sumaron a las 2.200 que entidades y ayuntamiento ofrecían de manera estructural en la ciudad¹⁴¹. A partir de la finalización del Estado de Alarma, el 21 de junio, el Dispositivo se fue desescalando. Durante la segunda mitad de 2020, una parte de los recursos de alojamiento de emergencia se han convertido en equipamientos del Programa Municipal de Atención a Personas Sin Hogar, mientras que otros se han cerrado derivando a las personas que todavía se encontraban alojadas en ellos a hostales que han sido alquilados al completo por los servicios sociales de la ciudad.

Entre marzo y agosto de 2020, el dispositivo de emergencia ofreció alojamiento temporal a 1.324 personas. El análisis de los datos recogidos por los gestores de los diferentes equipamientos que configuraban el dispositivo permite apuntar cómo ha afectado la crisis sanitaria a las personas sin hogar en el corto plazo en función de las variables género, nacionalidad y situación administrativa y facilita la identificación de mejoras en las políticas de prevención y atención a la población sin hogar.

En las siguientes páginas se presenta este dispositivo de emergencia, un primer análisis descriptivo de los datos básicos de las 1.324 personas alojadas en 6 meses y de los resultados de 589 entrevistas que se realizaron en mayo de 2020 a una parte de las personas atendidas para facilitar su vinculación con los servicios. En las conclusiones se apuntan algunas tendencias que pueden orientar las políticas de atención a las personas sin hogar en los próximos meses con independencia de la evolución de la situación sanitaria.

2. El dispositivo de alojamiento de emergencia Covid-19 para personas sin hogar de Barcelona

2.1. Identificación de necesidades: sinhogarismo y alojamiento temporal en marzo de 2020

En marzo de 2020, los equipos de Intervención Social en el Espacio Público del Ayuntamiento estimaban que en una noche cualquiera dormían 1.058 personas en las calles de la ciudad. El número de personas detectadas durante el último año por los equipos de calle mensualmente ha fluctuado entre las 1.000 y las 1.100. Las características de este millar de personas eran muy diversas. En el análisis detallado de los datos de los equipos de calle realizado en el año 2019 (Sales, 2019), un 10% tenían más de 60 años, un 70% llevaban más de 12 meses en situación de calle y un 25% en

¹⁴¹ De Inés, A. Guzman, G. Verdaguer, M. Contreras M. F. (2019). *El sensellarisme a Barcelona. Evolució i joves en situació de sensellarisme*. Barcelona: Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar, Ajuntament de Barcelona.

llevaban más de 3 años - con el deterioro para la salud que ello supone. Los informes de los mismos equipos de calle alrededor de 400 de estas 1.000 personas presentan problemas de adicción a drogas o alcohol.

En el marco del Estado de Alarma decretado el 14 de marzo de 2020 que establecía que la población debía restar confinada en sus domicilios, el Ayuntamiento de Barcelona creó espacios para facilitar que las personas que estaban en la calle pudieran cumplir con estas instrucciones de forma voluntaria y estableció canales de comunicación entre los equipos de Intervención Social en el Espacio Público y la Guardia Urbana para evitar sanciones por incumplimiento del confinamiento a las personas que se negaran a utilizar estos equipamientos y permanecieran en la calle.

Los espacios que configuraron el dispositivo de alojamiento de emergencia que se detallan más adelante, también se pusieron en marcha con la finalidad de acoger a aquellas personas que se quedarán sin techo durante el confinamiento y para hacer frente a posibles cierres de otros alojamientos colectivos gestionados por los servicios sociales o por entidades del tercer sector a causa de los brotes de Covid-19.

Hay que tener en cuenta que antes de la crisis sanitaria, los servicios sociales de la ciudad ya estaban cubriendo una creciente necesidad de alojamiento temporal de emergencia causada por las dificultades de acceso a la vivienda. El Programa Municipal de Atención a las Personas Sin Hogar y las entidades sociales especializadas de la ciudad ya alojaban antes de la pandemia a más de 2.200 personas en centros de diferentes tipologías, pisos de inclusión y viviendas, y en establecimientos hoteleros y pensiones. En los tres Centros de Primera Acogida, vivían 255 personas en habitaciones múltiples, y con comedor colectivo y duchas compartidas. Unas 600 personas residían en otros centros residenciales con espacios más íntimos, pero en habitaciones múltiples. 800 personas vivían en centros con habitaciones individuales o dobles o en viviendas de inclusión, y unas 450 personas procedentes de la calle estaban alojadas en pensiones de manera temporal.

Los servicios sociales alojaban además a personas y familias que habían sufrido desahucios o lanzamientos a la espera de acceder a una vivienda de la mesa de emergencias. La cifra de personas alojadas en marzo era de casi 900.

Otros servicios municipales también ofrecían alojamiento temporal en centros residenciales, viviendas o establecimientos hoteleros a personas migradas y solicitantes de protección internacional a la espera de entrar al Programa estatal de Asilo y Refugio. Al inicio de la pandemia 380 personas estaban alojadas en pensiones y habitaciones y unas 780 personas se encontraban en seguimiento de los servicios municipales alojadas en precario con sus propios medios.

Si añadimos a las más de 300 mujeres alojadas por los programas de atención a víctimas de violencia machista, en la ciudad había más de 4.600 personas en alojamientos temporales atendidas por los servicios sociales municipales o entidades sociales en coordinación con el Ayuntamiento.

2.2. Alojamiento de emergencia creado a partir del confinamiento

El dispositivo de alojamiento de emergencia que arrancó en marzo de 2020 no sólo buscaba ofrecer refugio a las 1000 personas que se encontraban en situación de calle en ese momento, sino también garantizar que las que ya estaban atendidas no se

quedaban sin un espacio residencial en caso de que se multiplicaran los brotes de Covid-19 e hiciera falta dotar a los diferentes servicios de mayor flexibilidad.

La respuesta inmediata a las necesidades derivadas del confinamiento fue abrir el centro Pere Calafell, de 60 plazas tras las adaptaciones para mantener las distancias entre personas usuarias. Se trata de un espacio que se utiliza como refugio en episodios de climatología adversa (operación fría o lluvias torrenciales). El centro estaba preparado para la atención nocturna a personas sin techo, pero tuvo que funcionar en régimen de 24 horas durante varias semanas debido al confinamiento. Estuvo abierto formando parte del dispositivo de alojamiento de emergencia entre marzo y mayo y lo gestionó Cruz Roja.

A finales de marzo se puso en marcha el Equipamiento de Atención a Mujeres (EAD por sus siglas en catalán) situado en un primer momento en un edificio municipal y trasladado posteriormente a un establecimiento hotelero alquilado al completo por los servicios sociales del Ayuntamiento. Mantuvo 62 plazas disponibles para mujeres entre marzo y septiembre de 2020. El EAD fue gestionado por la empresa de servicios Progress.

A finales de marzo, se pusieron en marcha dos grandes centros en dos pabellones de la Feria de Barcelona que ofrecieron 450 plazas para hombres hasta diciembre de 2020. En función de la situación epidemiológica y de las directrices de las autoridades sanitarias, estos centros se han ido adaptando y ofreciendo atención 24 horas o atención nocturna. El pabellón A fue gestionado por Cruz Roja y el B por la Fundación Salud y Comunidad.

En el albergue para jóvenes de la Fundación Pere Tarrés se abrió un centro para personas sin hogar con consumos problemáticos de drogas y/o alcohol de 70 plazas. Se abrió a principios de abril y el Ayuntamiento ha comunicado que va a mantener el centro en funcionamiento indefinidamente, aunque cambiando su ubicación por otra definitiva. Este centro está gestionado por la Asociación Benestar i Desenvolupament (ABD).

Al detectar la presencia de jóvenes menores de 23 años en los equipamientos, los servicios sociales municipales impulsaron un proyecto residencial para jóvenes que se situó en una casa de colonias del municipio de Montgat. En este caso el Ayuntamiento también ha comunicado que va a mantener el centro en funcionamiento indefinidamente, aunque cambiando su ubicación por otra definitiva. Ofrece 40 plazas para hombres de entre 18 y 23 años y lo gestiona la entidad social Superacció.

El dispositivo de alojamiento temporal también contó con espacios de aislamiento individual para alojar a personas que presentaban síntomas leves de Covid-19 o, posteriormente, PCR positiva sin sintomatología. Desde marzo, se habilitó un espacio de aislamiento individual de 30 plazas gestionado por Sant Joan de Déu Serveis Socials y, a partir de abril se puso en marcha un hotel medicalizado impulsado y financiado por el Instituto Municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento mediante un convenio con el Consorcio Sanitario de Barcelona (CSB).

3. Las personas atendidas en el dispositivo de alojamiento de emergencia

Para conocer las características de la población atendida en los equipamientos que formaron parte del dispositivo de emergencia creado para atender a las personas sin hogar durante el confinamiento y los meses posteriores contamos con dos fuentes de datos: la base de datos creada para gestionar el propio dispositivo, que nos permite el

análisis de las 1.324 entradas realizadas entre marzo y agosto, y las entrevistas realizadas durante el mes de mayo a las 589 personas que estaban alojadas en ese momento.

En relación al número de personas atendidas hay que aclarar que el dispositivo llegó a generar en el momento de máxima capacidad 700 plazas de alojamiento. La dinámica de apertura de los centros y la evolución de la pandemia ha condicionado el número de personas atendidas en cada momento. Durante las primeras semanas de Estado de Alarma se pusieron en marcha progresivamente los centros llegando al máximo de oferta y de ocupación la segunda semana de abril. Esta ocupación se mantuvo durante el confinamiento total y se empezó a reducir a partir de finales de mayo.

El 28 de mayo se cerraron las 60 plazas del centro Pere Calafell y se redirigió a las personas alojadas hacia los dos dispositivos de la Fira de Barcelona donde había plazas libres disponibles. Usuarios de estos dos dispositivos comenzaron a marchar una vez finalizado el confinamiento estricto. Una vez finalizado el Estado de Alarma (el 21 de junio), los dos pabellones de la feria pasaron a ofrecer acogida nocturna, cena, desayuno y servicios higiénicos, pero con los rebrotes que se producen a finales de julio y para facilitar que las personas sin techo siguieran las Recomendaciones de confinamiento voluntario del Departamento de Salud de la Generalidad de Cataluña, ambos equipamientos volvieron a ofrecer atención 24 horas. Esto ha supuesto un repunte de la demanda y un nuevo aumento de personas alojadas hasta finales de agosto.

Las salidas de los equipamientos se produjeron mayoritariamente por bajas voluntarias de las personas atendidas que decidieron marcharse para volver a situaciones de calle o de mal alojamiento, para recuperar la relación con familiares y amigos, o para volver a las habitaciones de alquiler en las que estaban antes del inicio de la pandemia. Según los datos recogidos por las entidades gestoras, el 65% de las salidas han sido voluntarias, el 25% han sido expulsiones por incumplimiento de las normas de convivencia, un 6% han sido derivaciones a otros centros del dispositivo y un 1,8% de las personas que han salido de algún los equipamientos lo han hecho derivados a un centro sanitario o en un centro destinado al aislamiento de personas con Covid-19 gestionado por servicios sociales (por tener la enfermedad pero no requerir hospitalización).

3.1. Características básicas de la población atendida entre marzo y agosto

Entre marzo y agosto de 2020, los dispositivos de emergencia creados para alojar a las personas sin hogar en Barcelona durante la primera ola de la crisis de la Covid-19 atendieron a 1.324 personas. De estas, el 16% eran mujeres, que fueron alojadas en un equipamiento específico no mixto (EAD) y en el centro para personas sin techo con consumos abusivos de drogas y/o alcohol (centro que sí era mixto pero con espacios diferenciados para hombres y mujeres).

El 56% de las personas atendidas eran de nacionalidad extranjera no comunitaria, el 9% de nacionalidades comunitarias y un 30% personas de nacionalidad española. Entre las mujeres, fue más importante el peso de las de nacionalidad española, que llegaron a ser un 43% del total de mujeres atendidas.

El 35% de los hombres atendidos se encontraban en situación de irregularidad administrativa. En el caso de las mujeres, la proporción fue de un 21,7%. Un 17% de los hombres disponía de permiso de residencia, pero no de trabajo. Una situación en la que se encontraba un 12,7% de las mujeres.

Aproximadamente un tercio de las personas atendidas tenían edades comprendidas entre 36 y los 50 años, un 17% entre 18 y 25 años, un 19% entre 26 y 35, y un 24% eran mayores de 50 años. Entre las mujeres, las franjas de edad más avanzada tuvieron más peso que entre los hombres: un 42% tenían entre 36 y 50 años y un 34% tenían más de 50 años. Los hombres de entre 26 y 35 suponían un 32%. La edad media de la población alojada en Dispositivo en su globalidad fue de 40,19 años; siendo la de las mujeres (44,54 años) superior a la de los hombres (39,33 años).

El 77% de las personas atendidas pernoctaron en la ciudad de Barcelona la noche antes de entrar al recurso. Un 10% no facilitaron la información sobre su procedencia y un 13% dormían en otros municipios la noche antes de entrar en el centro. Entre las mujeres, el peso de las que estaban en la ciudad de Barcelona fue mucho mayor que entre los hombres, llegando a ser el 88% del total de atendidas.

3.2. La población sin hogar alojada en el dispositivo de alojamiento de emergencia en mayo. Según las entrevistas de valoración social

Entre el 29 de abril y el 15 de junio, profesionales de diferentes servicios de intervención social del Ayuntamiento de Barcelona¹⁴² realizaron entrevistas de valoración social a 589 personas alojadas en los equipamientos del dispositivo de alojamiento de emergencia (529 hombres y 60 mujeres), de las cuales 461 no estaban vinculadas a ningún servicio y 128 tenían vinculación activa con algún servicio del Ayuntamiento de Barcelona o del Ayuntamiento de Hospitalet del Llobregat (ciudad con la que se han compartido los datos siguiendo el acuerdo de colaboración firmado previo a la puesta en marcha del dispositivo).

El objetivo principal de las entrevistas era derivar a las personas atendidas a los servicios más adecuados según su situación y facilitar que se mantuviera algún vínculo con los servicios sociales en los casos de baja voluntaria. Los datos anonimizados de las personas entrevistadas fueron analizados para conocer mejor las características de la población atendida en el dispositivo y orientar las actuaciones de los servicios municipales.

Entre las 589 personas encuestadas, el 10,2% eran mujeres y el 89,8% hombres. El 29% eran personas de nacionalidad española, el 11% de nacionalidades comunitarias y el 60% de nacionalidad extranjera extracomunitaria. El 43% de las personas extranjeras entrevistadas llevan menos de dos años en territorio español.

El 56% de las personas extranjeras disponían de permiso de trabajo y residencia o eran de nacionalidad comunitaria. Un 17% cumpliría con los requisitos para iniciar un proceso de arraigo en caso de conseguir un contrato laboral de un año. Un 10% son solicitantes de protección internacional.

Como se indicaba al inicio del epígrafe, sólo una pequeña parte de la población atendida había tejido un vínculo previo con los servicios sociales. El 20,5% habían estado

¹⁴² Las entrevistas fueron realizadas por profesionales del Servicio de Intervención Social en Medio Abierto (SISMO por sus siglas en catalán) y del Servicio de Atención al Inmigrante, Emigrante i Refugiado (SAIER por sus siglas en catalán).

vinculadas a un Centro de Servicios Sociales, el 15,8% al SISAT¹⁴³, un 14,9% en el SAIER¹⁴⁴, un 17,1% a alguno de los tres Centros de Primera Acogida para personas sin hogar de la ciudad, y un 17% a los servicios sociales de algún otro municipio. Un 22% los entrevistados y entrevistadas mantenían vínculo previo con algún servicio municipal. Un 26% tenían vinculación previa con alguna entidad del tercer sector (esta relación no excluye tener un referente social en algún servicio público).

Del conjunto de personas atendidas un 40% habían hecho uso en algún momento de comedores sociales y un 31,4% de los servicios de duchas para personas sin techo.

Esta baja vinculación previa con servicios sociales (públicos y privados) denota que el dispositivo de emergencia ha atendido a una parte de la población sin techo conocida por los equipos municipales y las entidades y a una parte de personas que se han encontrado en situación de calle sobrevenida. En la entrevista, el 32% manifestaron encontrarse en situación de sinhogarismo sobrevenida y el 34% decían llevar menos de 6 meses (aunque ya estaban en la calle cuando comenzó el confinamiento).

La situación habitacional de las personas entrevistadas antes del inicio del confinamiento era muy precaria. Un 47% expresaron encontrarse en situación de calle y un 40% en otras situaciones de mal alojamiento sin disponer de domicilio propio (pisos de amigos y familiares, inmuebles ocupados, habitaciones de alquiler o pensiones y residencias).

Se constata que los equipamientos del dispositivo de alojamiento de emergencia atendieron a una parte de población sin hogar procedente de la calle (que en una proporción muy elevada se había encontrado de forma sobrevenida) y a un volumen importante de personas que se encontraban en situaciones de infravivienda que resultar sostenibles en situación de confinamiento.

En cuanto a la relación con el mercado laboral y a la posibilidad de obtener ingresos, el 84% de las personas entrevistadas han tenido ocupaciones laborales y un 59% había trabajado con contrato. El 52% habían perdido el último trabajo hacía menos de 2 años y un anecdótico 2,2% conservaban un trabajo remunerado mientras vivían en el equipamiento. Como consecuencia de esta relación con el mercado de trabajo y de la alta irregularidad en las relaciones laborales, el 78% de los entrevistados se encontraron sin ningún ingreso al iniciarse el confinamiento.

Esta población sin hogar con poca trayectoria de sinhogarismo mantiene unas relaciones con la familia y con el mundo laboral que las personas a las que habitualmente atienden los equipos de calle han perdido. Su futuro próximo está íntimamente ligado al mantenimiento de las relaciones de apoyo sociales y familiares y a la recuperación de los sectores de la economía (formal o informal) de los que obtenían los ingresos antes de la pandemia.

¹⁴³ Servicio de Inclusión Social y Atención, un centro de servicios sociales del Instituto Municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona especializado en la atención a personas sin domicilio.

¹⁴⁴ Servicio de Atención al Inmigrante, Emigrante y Refugiado del Ayuntamiento de Barcelona (SAIER por sus siglas en catalán).

Con las entrevistas realizadas se abrieron las derivaciones a los distintos servicios que están atendiendo a las personas que pasan por el dispositivo de alojamiento de emergencia. De la primera exploración, se propuso la derivación del 38% de las personas entrevistadas en SISAT, el 26% a SAIER, el 13% a Centros de Servicios Sociales de Barcelona y el 11% a Centros Sociales de otros municipios.

4. Conclusiones

La crisis sanitaria de la Covid-19 empieza tras una década fatídica en lo relativo al crecimiento del sinhogarismo en las grandes ciudades europeas. En Bruselas se duplicó el número de personas durmiendo en la calle entre 2014 y 2016; en el recuento realizado en París en febrero de 2018, el primero de estas características motivado por el evidente incremento de la pobreza extrema en las calles, se detectaron 2.952 personas pernoctando al raso. En el Reino Unido, el número de personas sin techo creció un 135% entre los años 2010 y 2018. En el año 2017 se contabilizaron hasta 30.000 personas durmiendo en albergues temporales en Berlín, 10.000 más que en el año anterior¹⁴⁵. En Madrid, en sólo 2 años (entre 2017 y 2019) se ha pasado de 2.059 a 2.772 personas contabilizadas en una misma noche durmiendo en la calle o en alojamientos temporales del ayuntamiento y de entidades sociales¹⁴⁶.

En Barcelona, de las 658 personas que dormían en la calle en 2008 se ha pasado a las casi 1.100 detectadas por los equipos municipales en marzo de 2020. En paralelo, el número de personas alojadas en centros residenciales públicos y privados de la ciudad pasó de las 1.190 de 2008¹⁴⁷ a las 2.171 de 2019¹⁴⁸. Ampliar las plazas en alojamientos especializados y los recursos para la atención social ha servido para atender a más personas, para contener el crecimiento, pero no para frenarlo.

A pesar de la recuperación de los indicadores macroeconómicos de los años previos a la crisis de la Covid-19, los principales factores que empujan cada vez a más gente a la exclusión residencial se han hecho más intensos. La protección social sigue orientada a garantizar los ingresos a las personas con un vínculo estable con el mercado laboral. Los salarios en las ocupaciones a las que acceden las personas en situaciones económicas más complicadas no permiten salir de la pobreza. Los precios de viviendas y habitaciones de alquiler han subido considerablemente, quedando las soluciones residenciales más baratas fuera del alcance de la población de bajos ingresos. Y cada vez son mayores las dificultades para acceder a permisos de trabajo y residencia para la población migrante,

¹⁴⁵ FEANTSA (2018) *Third Overview of Housing Exclusion in Europe 2018*. Brussel-les: FEANTSA.

¹⁴⁶ IX Recuento nocturno de personas sin hogar de Madrid.

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Servicios-sociales-y-salud/Servicios-sociales/Publicaciones/IX-Recuento-Nocturno-de-Personas-sin-Hogar/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=3ef302fc13557610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=2a26c8eb248fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

¹⁴⁷ Cabrera, P., Rubio, M., & Blasco, J. (2008). *Quién duerme en la calle: Una investigación social y ciudadana en favor de las personas sin hogar*. Barcelona: Obra Social Caixa Catalunya

¹⁴⁸ De Inés, A. Guzman, G. Verdaguer, M. Contreras M. F. (2019). *El sensellarisme a Barcelona. Evolució i joves en situació de sensellarisme*. Barcelona: Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar, Ajuntament de Barcelona.

condenando a una parte de los vecinos y vecinas de las ciudades a la exclusión administrativa perpetua.

El confinamiento estricto de marzo forzó a las ciudades a crear espacios de acogida para quienes físicamente no podían “quedarse en casa” y para hacer posible la vida en unas calles que se quedaban vacías de servicios que no son esenciales para la población domiciliada pero sí para las personas sin techo. Sin las redes informales de apoyo (vecinos, vecinas, bares y restaurantes...) y sin equipamientos públicos como bibli¹⁴⁹otecas, centros cívicos, o centros de día, la ciudad se vuelve todavía más hostil.

Segun la entidad *Hogar, Sí*, entre marzo y mayo de de 2020, en las ciudades españolas se crearon 6.666 plazas de acogida para personas sin hogar en alojamientos colectivos, 650 plazas en hoteles y pensiones, y 46 plazas en viviendas. Se llegaron a crear 116 espacios de alojamiento colectivo de emergencia y la ampliación de plazas se realizó en 90 municipios. En Barcelona, se crearon hasta 6 espacios de acogida nuevos, que en el momento de mayor capacidad ampliaban la oferta existente de la ciudad (unas 2.200 plazas) en 700 plazas. Dos espacios de alojamiento colectivo de gran tamaño para hombres, un “Hostel” reconvertido en equipamiento para mujeres, otro establecimiento hotelero para personas sin techo con consumos problemáticos de drogas y/o alcohol, una casa de colonias habilitada como centro residencial para jóvenes, y un centro de emergencias que se suele usar para episodios climatológicos adversos.

Este dispositivo se ha mantenido en funcionamiento durante todo el 2020 modulando la oferta de plazas. En diciembre se cerraron los dos equipamientos más masivos, situados en la Fira de Barcelona y los servicios sociales municipales alquilaron dos establecimientos hoteleros para sustituirlos. Los recursos especializados en atención a mujeres, a jóvenes y a personas con consumos problemáticos de drogas y/o alcohol se han incorporado a la oferta estable de la ciudad con algunos cambios de emplazamiento.

El análisis de los datos descriptivos de las 1.324 personas que se alojaron en alguno de los centros de este dispositivo de emergencia entre marzo y agosto de 2020 indica que se ha alojado a personas que estaban en la calle, pero también a un elevado número de personas que estaban en situaciones de mal alojamiento o de vivienda inadecuada que se han visto en la calle de forma sobrevenida. Un 40% de las personas atendidas estaban en situaciones de vivienda insegura o vivienda inadecuada antes del inicio del confinamiento y un 32% manifestaban estar en la calle a causa de la Covid-19.

De las personas que sí dormían en la calle antes de empezar la pandemia, un 34% afirmaban que su situación se debía a la Covid-19 i que llevaban durmiendo al raso pocos días. Otro 32% llevaban menos de 6 meses en la calle. Esto significa que dos tercios de la población atendida tenía poca trayectoria de sinhogarismo de calle y que un tercio llevaba más de 6 meses en dicha situación.

Las situaciones de sinhogarismo sobrevenido han sido causadas por la pérdida de ingresos de actividades económicas precarias y fuera del mercado laboral regulado. Las personas que estaban en pensiones o habitaciones de alquiler y no han podido seguir pagando se han encontrado en la calle de un día para otro. Algunas personas atendidas

¹⁴⁹ <https://hogarsi.org/mapa-covid19/>

también acabaron en la calle por encontrarse viviendo en casas de amigos y familiares, o en habitaciones de alquiler con personas que ante la perspectiva del confinamiento, decidieron que sólo querían convivir con familiares directos en la vivienda.

La pandemia y los estragos que ha causado en las fuentes de ingresos de la población más empobrecida de la ciudad ha evidenciado la fina línea que separa las situaciones de sinhogarismo y exclusión residencial que quedan recogidas en las categorías ETHOS¹⁵⁰. La demanda de alojamiento de emergencia en marzo provenía de una parte del millar de personas que se encontraban en la calle en febrero, y de un volumen difícil de cuantificar de personas en situación de alta vulnerabilidad invisibilizadas por vivir la exclusión residencial de puertas adentro de los inmuebles.

Los datos recogidos por los equipos de intervención social en el espacio público del Ayuntamiento en la última década ya apuntaban un incremento de la proporción de personas que alternaban la pernocta en la calle con soluciones residenciales precarias en función de los ingresos económicos de los que disponían en cada momento¹⁵¹. Atendiendo a los datos disponibles sobre la población atendida, quienes han utilizado el dispositivo de emergencia en mayor medida han sido las personas que llevaban poco tiempo en la calle y las que provenían de situaciones de precariedad habitacional que se quedaron sin alojamiento al empezar el confinamiento. Menos de un tercio de las personas atendidas llevaban más de 6 meses en la calle.

Entre marzo y agosto, siempre quedaron algunas plazas libres y el Ayuntamiento manifestó que, en caso de necesidad, podría abrir más espacios de alojamiento colectivo. Por lo que la barrera de entrada para quienes no usaron el dispositivo no fue la falta de plazas sino la no adecuación del tipo de alojamiento ofertado a sus necesidades o expectativas. Para sostener la atención a personas sin techo que no se acogieron al dispositivo, los servicios sociales municipales adaptaron los servicios de alimentación y comedores y los servicios de higiene¹⁵², ampliando la capacidad y creando recursos para reforzar la oferta ya existente.

Según los informes de los equipos de calle del Ayuntamiento de Barcelona, en abril y mayo había poco más de 900 personas pernoctando en las calles de la ciudad. Unas 200 menos que antes de la puesta en funcionamiento del dispositivo de alojamiento de emergencia. El dispositivo ofrecía servicio en esos momentos a unas 650 personas. Estas cifras confirman que solo una parte de las personas que estaban en situación de calle al inicio de la pandemia acudieron a los espacios habilitados y que éstos sirvieron, sobretodo, para ofrecer una respuesta inmediata a personas que perdieron soluciones habitacionales precarias a causa del confinamiento.

¹⁵⁰ Edgar, B. (2012). The ETHOS definition and classification of homelessness and housing exclusion. *European Journal of Homelessness*, 6(2), 219-225.

¹⁵¹ Sales, A. (2019). *Qui dorm al carrer a Barcelona? Característiques de la població sense sostre de la ciutat segons les dades dels equips municipals d'intervenció social a l'espai públic*. Àrea de Drets Socials de l'Ajuntament de Barcelona i Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu_documents/qui-dorm-al-carrer-a-barcelona.pdf

¹⁵² <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2020/06/03/barcelona-destinara-1-milio-deuros-a-reforcar-els-projectes-dalimentacio-de-la-ma-de-les-entitats-socials/>

La crisis sanitaria ha puesto de manifiesto las carencias de los recursos residenciales con habitaciones colectivas. Muchas ciudades llevan años ampliando la capacidad de atención y de alojamiento temporal con centros con habitaciones individuales y con espacios que respeten al máximo la intimidad y la autonomía. Ahora ya no es sólo una cuestión de calidad en el acompañamiento social sino también de salud pública. Los equipamientos creados en Barcelona en los últimos cinco años obedecen a esta perspectiva y ofrecen alojamiento temporal de larga duración en pisos, microapartamentos o centros con habitaciones individuales. Aún así, sabemos que la mejor forma de ofrecer soluciones definitivas y eficaces es el acceso a la vivienda. Ya sea a través de programas “Housing First” para personas con largas trayectorias de calle, ya sea a través de proyectos cuyo destino final sea la estabilidad residencial.

A pesar de que en los equipamientos del dispositivo de emergencia tan solo se produjeron 31 casos de Covid-19 entre marzo y agosto, gracias a las medidas de prevención, a principios de 2021, el Ayuntamiento de Barcelona ya ha derivado a las personas atendidas en los equipamientos más masivos a establecimientos hoteleros alquilados a tal efecto, buscando el alojamiento en habitaciones individuales. La crisis sanitaria refuerza la idea de que cualquier alojamiento no es mejor que la calle y de que es imprescindible la calidad en la atención y el alojamiento y el acceso a la vivienda para salir del sinhogarismo.

La enorme inestabilidad habitacional que afecta a una parte de la población del Área Metropolitana ha provocado esta demanda de alojamiento de emergencia por parte de personas que se encontraron en la calle en el momento del inicio de la pandemia. Muchas de estas personas, después del confinamiento estricto de marzo a mayo, recuperaron una habitación de alquiler o una solución habitacional precaria en Barcelona o en municipios colindantes, pero siguen en una situación muy frágil. Estos datos deberían impulsar el interés por las políticas de prevención.



Fundamentos para la reestructuración de la Asociación T4 Elkartea ante la universalización del Sistema de Servicios Sociales. Modelo Soft y Servicio Ataubizu: un nuevo paradigma relacional

Álvaro Ortiz de Zarate¹⁵³

RESUMEN

La presente ponencia recoge la experiencia de Asociación T4 Elkartea en el marco de implantación de la Ley de Servicios Sociales 12/2008 y el Decreto de Cartera de Servicios 185/2015. Aspectos relacionados con el marco conceptual de actuación, filosóficos o éticos con relación al modelo de acompañamiento social y otros que tienen que ver con la reestructuración de la entidad tanto en la vertiente de su gestión como en la de la provisión de los servicios, dan pie a plasmar diversos hitos en el cambio de pensamiento y mirada del fenómeno de la exclusión hasta llegar al diseño e implementación de un nuevo servicio pilotado sobre el principio de la universalización y el modelo comunitario denominado ATaubizu. El texto recupera aspectos como la responsabilidad pública, la innovación y el valor que agregan al tercer sector los fundamentos básicos del modelo propio de T4 Elkartea (SOFT). Antes de plantear unas conclusiones finales, se explicita el resultado de la materialización de ese cambio de mirada en el marco de un servicio concertado con unas prestaciones técnicas, complementarias y adicionales determinadas bajo los principios del protagonismo de las mujeres y hombres que conforman el proyecto T4 Elkartea, la interacción próxima con la comunidad, la atención integrada y la cocreación de un modelo referencial colaborativo creador de nuevas y a veces improbables alianzas para el cuidado y el bienestar de la sociedad. En este tiempo de gestión de incertidumbres se invita por último a hacer una profunda revisión y reflexión interna en las organizaciones.

Palabras clave: Servicios sociales, Innovación, Tercer Sector, Exclusión.

1. Introducción

La presente reflexión recoge la experiencia propia de Asociación T4 de lucha contra el Sida / *Hiesaren Aurkako T4 Elkartea* (en adelante T4 Elkartea) en el marco de implantación de la Ley de Servicios Sociales 12/2008, el Decreto de Cartera de Servicios 185/2015 y el Decreto 59/2019 de 21 de mayo sobre el procedimiento de intervención especializado en materia de inclusión.

Aspectos filosóficos, éticos y otros relacionados con el marco conceptual y de su reestructuración dan pie a plasmar diversos hitos en el cambio de pensamiento y mirada del fenómeno de la exclusión hasta llegar al diseño e implementación de un nuevo servicio pilotado sobre el principio de la universalización y el modelo comunitario denominado ATaubizu (en adelante *Ataubizu*).

Tras un primer espacio en el que se recuperan aspectos como la responsabilidad pública y el valor que agrega el tercer sector al estado de bienestar, se abre un segundo apartado en el que se abordan los fundamentos básicos del modelo propio de T4 Elkartea (SOFT): sistema, observación/escucha, afecto/efecto, transformación mutua y erradicación del androcentrismo.

¹⁵³ Álvaro Ortiz de Zarate. Asociación T4 Elkartea, Coordinador General.

Siempre teniendo en cuenta el fenómeno de la innovación aplicada al tercer sector social, se explicita a continuación el resultado de la materialización de ese cambio de mirada en el marco de un servicio concertado con unas prestaciones técnicas, complementarias y adicionales determinadas.

Esta transición ha sido posible gracias a un proceso de colaboración con las administraciones competentes dando como resultado este nuevo *Servicio de atención diurna con apoyo habitacional y a vida interdependiente*.

Procura este recurso consolidarse bajo los principios del protagonismo de las mujeres y hombres que conforman el proyecto T4 *Elkartea*, la interacción con la comunidad mediante la máxima proximidad, el enfoque comunitario, la protección integral y la cocreación de un modelo referencial colaborativo creador de nuevas y a veces improbables alianzas, reinterpretando la función reivindicativa y transformadora que ha de mantener una entidad del tercer sector desde posiciones innovadoras en la gestión de cuidados a sabiendas de que trascienden las políticas sectoriales.

En este marco de incertidumbre y cambio que vive el tercer sector social en la actualidad se esbozan varios retos para la consolidación del paradigma: la necesidad de mirar hacia el interior de las organizaciones y no solamente hacia el modelo de acompañamiento, la inevitable transformación de estructuras relacionales generando colaboraciones no exploradas, el aprovechamiento de culturas de integración y participación así como la conversión de esa gestión de la indecisión en una experiencia vital en/con el entorno.

El hecho de apostar por el acompañamiento estratificado, intervenciones ligeras, y el equilibrio entre lo estandarizado y el despliegue de apoyos como sistema complementario al servicio priorizando así la dimensión relacional en todas sus vertientes está siendo una experiencia si no de éxito, sí de enriquecimiento y crecimiento concreto para T4 *Elkartea*.

El paso a abordar la necesaria primacía del trabajo social sobre la ya superada asistencia social en favor del empoderamiento y la interacción entre profesionales y comunidad para obtener como resultado transformación mutua que garantice sostenibilidad mediante modelos corresponsables ayudan a desplegar la nueva lente y herramienta con la que se propone gestionar está obligada reestructuración en un marco de universalización (en el que la vivienda emerge como satisfactor sinérgico, se anhela impulso vital para la activación y la propia asociación queda comprometida como motor de cuidado).

2. Marco conceptual para un nuevo modelo de bienestar.

Valor añadido del tercer sector: el cómo de su servicio y responsabilidad pública.

Conceptos e ideologías arrastrados del pasado nos llevan a una falta de claridad sobre el objeto de la responsabilidad pública en materia de servicios sociales. Esta brecha se abre más si cabe en el terreno de la innovación social, si se entiende ésta como una nueva forma de *organizar-se* para llevar a cabo una gestión más eficiente de las políticas sociales. Parece que cualquiera puede reflexionar sobre derechos universales o contributivos atribuyéndose la potestad de hacerlo de la mejor manera posible, si bien muchas veces, y aun siendo depositario el tercer sector del aprovisionamiento que supone, este mismo no sabe lo que se espera de él, ni él de sí mismo al operar, hablar o reflexionar sobre asuntos relacionados con el *ser* y el objeto del servicio público.

Unido a ello y como su propia consecuencia, se deduce necesario el desarrollo de servicios eficaces, efectivos, estructurados, laicos, pertinentes y coherentes compuestos fundamentalmente por prestaciones técnicas de calidad en los que el tercer sector social suele tomar la delantera agregando valor, revelándose como un nicho de innovación.

Los procesos de calidad imponen innovar impulsando el desarrollo de un nuevo tipo de servicios orientados al ámbito de la exclusión social (por mencionar el caso al que refiere esta reflexión) que puedan ser claves a la hora de materializar la continuidad de cuidados a las personas que así lo puedan necesitar en un futuro a corto/medio plazo surgidos de leyes y decisiones políticas que afectan a la propia actividad.

Es precisamente en este término definido como innovación donde estos cuatro aspectos no muy claros aparentemente (responsabilidad pública, servicio público, tercer sector social e innovación) suelen converger.

Ahora bien, el espacio de la acción pública orientada desde y hacia el servicio/cuidado, vivida como responsabilidad común para con la sociedad y siempre unida al intento de aportar valor a la comunidad ha de ser enriquecida sin embargo con parámetros que inciten a repensar el *cómo* estamos haciendo las cosas, más allá del *qué* estamos haciendo o en *qué marco* sea depositada nuestra acción.

Enfoque compartido: atención/bienestar/cuidado.

La respuesta a la contingencia de exclusión ha de darse, profundizando en ese *cómo*, desde un enfoque compartido de servicio público y universal que abarque más que la relación entre la Administración y las entidades sociales.

El equipo de T4 Elkartea es un firme convencido de que la acción e interacción de cualquier agente y de todas y todos en su conjunto como expresión de una sociedad organizada, han de contribuir a la construcción de un modelo de atención y un despliegue de recursos articulado, coherente y homogéneo, relacionado e interrelacionado, en continua conversación privada y pública.

Requiere esto que se apueste por la responsabilidad pública siempre desde un mismo marco conceptual, o al menos el más aproximado posible, y desde un acuerdo en el modelo de acompañamiento a implementar para que no se promueva una mayor desigualdad en el desarrollo de modos y modelos de cuidado.

También la forma de despliegue de este modelo de bienestar y cuidado, la articulación de los procesos de intervención y las normas que debieran regir los programas de atención directa habrían de responder a una misma estructuración surgida, articulada y evaluada en común.

añado ese fin, todas las entidades colaboradoras con el *asunto público*, junto a la administración competente, compartirían no solo su paradigma de exclusión social, sus procesos de inclusión y metodología de acompañamiento a la sociedad que los vio nacer, crecer y desarrollarse en aras de lograr este modelo de bienestar y políticas de cuidado universal, sino que podría ser factible que convergieran en la forma de llevarlo a cabo.

En estos momentos de incertidumbre y atomización del sector, este hecho tan solo esbozado y sin identificar, ha abierto en T4 Elkartea una vía libre a la innovación

permitiendo alcanzar esas cotas de convergencia y sinergia entre empresa, entidades, tercer sector, empresas protegidas, y/o administración, teniendo la opción de gestionar esta incertidumbre de manera creativa, poniéndola en el centro de sus prioridades y bajo un nuevo paradigma.

Responsabilidad pública y concertación social.

El marco conceptual propuesto por la ley, que fluye y del que emanan sus decretos y en el que se mueve la iniciativa social concertada, hace referencia no sólo al principio de responsabilidad pública y servicio público sino también a su relación con los mecanismos de concertación social que facilitan y hacen posible el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía. Es reconocida la importancia del tercer sector en el cambio e impacto de su actividad en la sociedad de bienestar.

Es de esta manera y en este contexto legal como T4 *Elkartea* entiende el derecho de la persona usuaria a recibir (y aquella a prestar) las atenciones señaladas en su plan de atención descritas en la Cartera de Servicios y como cree que pueden ser garantizados sus derechos de la manera más correcta y neutral.

Existe no obstante también el deseo de mantener una actitud colaborativa que evita la formación de diferencia de criterios y la apertura de interpretaciones sobre este paradigma desde la mera crítica, fomentando el compromiso con la prevención, la anticipación y la acción proactiva centrada más en el proceso y las personas que en el diseño o funcionamiento del servicio.

Colaborar para cocrear ha abierto camino así a reivindicar y comprometerse a utilizar la gestión de lo social y su implementación como herramienta de cambio y avance en políticas sociales.

Esta *condena al entendimiento* estructurada por medio de las bases lógicas de un sistema de concertación social ha promovido por tanto una reestructuración mutua desde parámetros colaborativos, entrelazando la gestión y acompañamiento social (propias de los SS) con el despliegue e implementación de leyes, decretos y normativa por medio precisamente de lo que parece ser el objeto de los servicios sociales: las relaciones e interacciones favorecedoras de cuidados.

Interés Social y valor total en tiempo de reinversión y recalibración.

Las entidades sociales que aportan un valor añadido específico y diferencial a través de la generación de este tipo de dinámicas comunitarias y apoyos complementarios a los propiamente contemplados en el objeto de concertación pueden ser reconocidas de interés social, convirtiéndose en *provisionadoras* de servicios.

El modelo desarrollado por T4 *Elkartea* intenta centrar su provisión e interés evitando intervenciones, centros o redes paralelas centradas exclusivamente en la atención en las personas derivadas. Enriquece su concepto de provisión teniendo en cuenta que, cualquier acción, siempre que vincule con lo conectivo, con conexiones, con lo relacional y la activación de redes y reflexión compartida podrá afirmarse que tiene que ver con los servicios sociales y con la misión del tercer sector social.

Cree este paradigma que el valor total resultante de la suma del valor añadido de cada entidad llegará a ser verdaderamente transformador para el modelo de cuidado de la comunidad, que la innovación de interés llegará del fondo y forma de ser y de mirar.

La reestructuración a la que este escrito hace referencia parte, retorna y articula diferentes formas y maneras desde las que, con creatividad y conectividad, fomenta la implementación de servicios que generan bienestar a su ecosistema y a la comunidad, más allá de a sus usuarios-os. En este espacio de la gestión de lo cualitativo y desde su filosofía de origen relacional (el autoapoyo), es donde T4 Elkartea se encuentra cómoda agregando valor.

Forman parte también de este interés social la *horizontalización*, la *desverticalización*, o bien la *desestratificación* si bien el gran reto para T4 Elkartea, como se describirá más adelante radica en el desarrollo del modelo de autogestión implementado.

La descentralización de la responsabilidad/autonomía y su transferencia al tercer sector social enriquece el *total* desde la evidencia de prácticas que suponen autogestionar innovando: cambiar de paradigma, centrarse en el *preparar* y no solo en el *reparar*, participar en el *reciclado* del sistema en clave de oportunidad y proximidad, hacer de ello un espacio para el crecimiento personal y comunitario en tiempos de recalibración (ávida de capacidad relacional, flexibilización, permeabilidad e innovación).

Pendiente queda dilucidar y aprender definitivamente a discernir en común qué cuestiones de entre todas las de este interés social son las más agudas, y cuáles crónicas, cuáles han de ser respondidas por demanda de las administraciones y cuáles imperan en este nuevo mapa de servicio y responsabilidad pública.

Centrar su acción en la *autotransformación* y en la mejora de sus habilidades para gestionar esta incertidumbre han sido objetivos prioritarios de T4 Elkartea en este plan de reestructuración. Volver a este centro una y otra vez ha sido condición *sine quae non* para la pervivencia. Parar y tomar conciencia para colaborar en la aplicación y desarrollo del estado de bienestar teniendo en cuenta precisamente esos aspectos *interesantes* de una forma más relevante y relacionada que nunca. Encontrar el lugar y la forma.

Fundamentos básicos del modelo de acompañamiento social de T4 Elkartea.

La actualidad invita a los diferentes organismos que conviven y cohabitan en este espacio a repensar sus fundamentos básicos y sus marcas y modelos de acompañamiento social como manera de parar y tomar conciencia.

La reflexión sobre el marco y modelo de acompañamiento, la intervención y acción, lo relacional y reflexivo, entre otras paradojas, pueden ayudar a generar cambios estructurales y de gestión importantes que no sólo faciliten la concertación de servicios sino que ayuden a hacer avanzar el propio sistema de bienestar, sintiéndose arte y parte de él.

Parece este el lado orgánico y lógico del proceso si bien muchas entidades rehúyen de él o se acomodan a cambios desde posiciones reactivas, reaccionarias, hostiles con la administración competente, poco posibilitadoras y acaso llenas de miedos e inseguridades porque han permanecido muy cerca del poder y la dominación, del sistema meritario y hegemónico.

La manida concepción multicausal de la exclusión, y el compromiso con el desarrollo de respuestas que reconozcan la *multidimensionalidad* de los procesos de inclusión suponen para T4 Elkartea no sólo transitar desde un modelo rehabilitador/normalizador a un modelo inclusivo sino virar también el eje de atención de la persona al entorno social y a sus derechos sociales, trabajar actividades de reciprocidad, interdependencia

o solidaridad con la comunidad y/o familia si es posible y, por último, no sólo impulsar la orientación de la actividad hacia el empoderamiento y los derechos vinculados con la intimidad y dignidad de la persona sino también respetar su derecho al descanso y gestión de sus tiempos y placeres.

Generar un modelo de atención centrada en la persona sin olvidar en este sentido su radicación en la comunidad exige en este modelo eliminar criterios de condicionalidad, que dificultan el marco/ejercicio de derecho subjetivo, asumir que la calidad de vida y la sensación percibida de bienestar se constituyen como regla de oro de la intervención (en paralelo al objetivo de inclusión social) e implementar la *desperfilización* acompañando según medidas científicas de valoración de la exclusión, no segregando ni clasificando por colectivos o aspectos como la motivación, la orientación al cambio o ideas religiosas muy alejados de una mirada ética y respetuosa.

Un modelo de estas características ha de orientarse a fomentar el planteamiento de objetivos desde la reducción de daños, riesgos y gestión de placeres garantizando la satisfacción de las necesidades básicas y unas condiciones mínimas de calidad de vida en el que se relativicen (en el sentido estricto y etimológico de la palabra) tanto los requisitos previamente exigibles a las personas, como los resultados esperables con ella, más allá de su bienestar.

La adaptación de la red de forma progresiva al modelo de vida independiente se torna evidente además de necesaria. El proceso de adaptación seguido en T4 *Elkartea* ha requerido reconocer la idoneidad de mantener únicamente espacio habitacional para las intervenciones sociales paliativas de mayor gravedad y favorecer que las personas en exclusión puedan vivir con garantías en la comunidad, generando de forma bidireccional un sistema de apoyos necesario para el nivel de autonomía y autogestión alcanzado eliminando toda estructura paralela.

Por último, esta trans-institucionalización en favor de la atención basada y radicada en la comunidad ha implicado que:

- las personas sean valoradas y consultadas antes que clasificadas;
- mujeres y hombres estén acompañadas/os en un espacio alternativo a los grandes equipamientos de tipo institucional (y que se adapte ese espacio además a sus necesidades y preferencias, anhelos o deseos, siendo la vivienda un satisfactor sinérgico complementario);
- las estructuras promuevan una buena calidad de vida, participando y organizando como ciudadanía de pleno derecho actividades sociales, culturales y económicas, en la medida y en la forma que elija cada persona y no en forma de catálogo semanal o mensual ofertado en exclusiva en espacios endogámicos;
- la elección de dónde, con quién, cerca de quién y cómo van a vivir, favoreciendo con éxito su participación en y de la comunidad;
- la apuesta por unidades de convivencia que tengan garantía de privacidad, de intimidad firme y de futuro; y
- la prestación de servicios individualizados de apoyo despliegue intensidad variable, no segregada por perfiles sino por aquellos aspectos que competen a los servicios sociales (aspectos relacionales y englobados en procesos de inclusión).

Un avance de estas características implica no solo acompañar a estas personas a

recuperar el control sobre sus vidas y a encontrar y/o respetar el espacio que desean en la sociedad en procesos que pueden ser cíclicos, reversibles, dolorosos y discontinuos en el tiempo sino, también y al mismo tiempo, favorecer y generar la disposición de las administraciones competentes a centrar también su modo de gestión de derechos de una manera creativa, flexible y centrada en la persona y en las entidades colaboradoras más que en otros intereses a veces alejados de esta visión (desinstitucionalización reforzada en la actualidad, hiperactivismo o apuesta por soluciones rápidas).

La urgencia de pasar a operar en un nivel superior de complejidad.

Parece ilusionante no perpetuar modelos de funcionamiento por colapso al que puede llegarse incluso superando todo lo anterior porque tienden a olvidar y postergar aspectos importantes como la relación entre los elementos del siguiente trinomio: *relación-intervención-transformación* no solo en todo el ciclo vital de la persona atendida sino también en quien compone el sistema de acompañamiento.

Impulsar una gobernanza inteligente, una gestión integrada, conectar con el ciclo vital institucional y con lo singular del aporte y lugar en el que se está, innovar organizativamente y volver a la simplificación administrativa y a la transversalidad harán posible que se cumpla la misión del tercer sector: reconfigurar la sociedad.

Parece por tanto que puede tenerse claro que alguna de las primeras conclusiones a extraer de esta forma innovadora de ver, mirar, pensar y gestionar lo social tiene que ver por tanto con la capacidad para generar, además de modelos de acompañamiento y respuesta a situaciones por colapso, patrones de gestión colaborativos e integrativos y para crear modelos y servicios generadores de valor y cuidado social que trasladen la visión, aporte y contribución de todas las personas que componen el sistema a las que se aplican una serie de valores y principios compartidos.

En este marco de un modelo relacional las entidades han de radicar y conectar de nuevo y en muchas ocasiones con sus razones fundacionales para encontrar la singularidad de su vínculo y la forma en la que se vincula.

Resulta evidente por tanto en el caso de T4 Elkartea que, mucho o todo el éxito de estas transiciones hacia nuevos tiempos, tendrá que ver con el cambio en la mirada, la estructuración y el modelo de relación e interacción de los equipos de gestión y no sólo en el marco de la intervención posibilitando un nuevo modelo de bienestar, y de un cambio ideológico que se materialice en nueva *calidad*.

3. Modelo SOFT: herramienta para el cambio ideológico y de gestión.

Las consecuencias de la adopción del marco conceptual enunciado en el punto anterior son muy variadas y complejas (disolución, conflicto interno, crisis y desaparición de programas y servicios, pérdida de valor agregado, descubrimiento de incapacidad para modificar estructuras o procedimientos desde la base).

T4 Elkartea creyó que también podía ser esta una buena ocasión para la vivencia de un proceso corresponsable, de crecimiento personal y comunitario y con afrontamiento de soluciones más allá del cortoplacismo para ajustar los tiempos propios, sociales y los de la administración fomentando:

- indicadores sobre el sistema de gestión y de relación, de bienestar, calidad de vida y la generación de relaciones positivas multidireccionales dentro de la organización;

- valentía para asumir este tipo de transformación mutua como un momento de cambio estructural, holístico y con gran demanda interna de formación, soporte y contacto interpersonal; y
- responsabilidad para calibrar la importancia de su calado y la capacidad/destreza para saber verbalizarlo, comunicarlo y compartirlo.

Buscar unos ejes operativos e ilusionantes sobre los que desplegar este cambio innovando favorece el reconocimiento el valor de la subversión para evitar la frustración de un posible no-avance en zonas de incertidumbre.

Se identificaron esas no-certidumbres abriendo brecha con el reconocimiento de las personas y de sus valores entendidos como vectores y virtudes para la convivencia y la cohesión (más que hablar de buenas prácticas ligadas a acciones concretas de acompañamiento social o a iniciativas que pudieran faltar).

Reconocer-se en ese momento como las personas que podían facilitar el acceso a espacios en los que gestionar el sistema de forma anticipatoria como un grupo de autoapoyo, con capacidad de observación, de escucha y afecto así como con una intervención efectiva y de calidad, fueron los primeros pasos hacia la definición de ese modelo nuevo de ser.

Quedaron definidos así los ejes del paradigma llamado *SOFT*, como acrónimo de Sistema, Observación, Afecto/Efecto y Transformación mutua.

Crear haber encontrado una manera constructiva y positiva de afrontar el cambio trabajando de forma sistemática y al unísono diferentes capas y espacios abrió la interpretación y el horizonte a modelos de creatividad hacia las personas, visualizando prioridades de forma clara y alineándose con la idea de que el bien a proteger es colectivo.

Surge por tanto este paradigma como un modelo de problemas y soluciones objetivables y medibles que articula cada uno de los cuatro ejes descritos entre sí, hacia la comunidad, las personas beneficiarias de la acción y hacia *lo interno* generando espacios de aprendizaje transformacional que modifican procedimientos y sistemas de gestión, de relación y de autocuidado habilitando nichos de creatividad (recogiendo valores y competencias del pasado y del presente para proyectarlos al futuro).

Sistema y entorno.

El valor del sistema se plasma dentro del nuevo paradigma en los siguientes seis hitos de transformación en las líneas estratégicas de reestructuración de T4 *Elkartea*:

- habi(li)tar recursos flexibles, adaptados y radicados en el entorno.
- adecuar los servicios a una atención centrada en la persona y en su entorno antes que en el propio recurso.
- generar procesos creativos para apoyar de manera más próxima.
- trascender la *desperfilización* no aplicándolo en exclusividad a las personas usuarias.
- descubrir el valor del equilibrio inestable en el que siempre se mueve el sistema.
- trabajar en clave de sistema y entorno sabiendo que el derecho al cuidado no es una obligación sino una co-responsabilidad.

Observación y escucha.

Tanto la observación como la escucha han de abandonar en la implementación de un

modelo de estas características cualquier tipo de rigidez y de actitud propositiva:

- Desterrando la motivación al cambio como requisito de acceso/permanencia en la entidad;
- Orientándose a la solución y no a la sanción (optar por un modelo de baja exigencia y alta tolerancia y plantear objetivos intermedios con todas y todos reduciendo estrés en todo el sistema relacional);
- Replanteando el sentido de la intervención desde parámetros de autogestión (dejar de *persuadir* y de adoctrinar también a las y los profesionales en el fin que han de lograr con su acompañamiento);
- Favoreciendo relaciones en clave proactiva (recuperar experiencias históricas y colectivas adaptándose a las personas que integran el proyecto generando proximidad, competencia, viabilidad y diversidad ante nuevos u ocultos procesos o nuevas necesidades que surgen en el itinerario personal y vital de todo el sistema).
- Replanteando la legitimación del error con sistemas de apoyo, soporte, asesoría y consejo: reducir daños, orientarse a la solución, rebajar estrés y orientarse también a la gestión de placeres.
- Escuchando activamente los silencios (percibir aquello de lo que no se habla, clasificar y saber qué tipos de silencio están siendo presentes en los espacios de trabajo, mirar hacia los dominios interiores de la organización y por tanto de cada una y uno de sus integrantes, convirtiendo las crisis en ocasión para la solidaridad, la creatividad, y la imaginación).

Afecto y efecto.

Aportar flexibilidad desde la escucha en cualquier itinerario es articular un modelo que reconoce que el sistema está vivo y en movimiento -al igual que cualquier entidad y equipo de trabajo- y que es capaz de adaptarse a sus necesidades grupales y particulares. Innovar es por tanto comenzar a hablar de efectividad y de afecto humanizando el acompañamiento mutuo.

Integrar el afecto y la efectividad porque habitan lugares necesariamente complementarios, permeables en el resultado y flexibles en el día a día fomenta un proceso afectivo, afectuoso y con el efecto que ha de tener toda experiencia de acompañamiento: impulsar nuevos liderazgos integrativos en el personal que acompaña y en la/el acompañada/o.

Es éste uno de los espacios en los que la gestión y la intervención se antojan más necesarias la una de la otra aunando resultado y proceso, acompañamiento y objetivo final. Se abre la posibilidad de un relevo generacional preparado para ver la realidad desde su lugar y de una forma distinta.

Activar para la inclusión de una manera personal, paciente, presente, rescatando el valor de la acogida que generan empoderamiento, autonomía y confianza, ayudaría a reforzar los servicios de cuidados y los servicios desde el cuidado, a decantarse por la autonomía y autorrealización en los equipos más que en el estudio de manuales específicos y especializados por necesidades y/o patologías.

En definitiva, empeñarse en generar conversaciones que, atendiendo a los principios sistémicos de pertenencia, orden y equilibrio, puedan garantizar el reconocimiento mutuo alejándose de posiciones fijas, expresando el honor y el aprecio que se tiene

hacia las demás personas que integran el proyecto (como lugar único y privilegiado que une el ser y el hacer) generará bienestar en la sociedad.

Gestionar de manera innovadora las relaciones en un espacio relacional de cuidados, será pedir apoyos o reconocer errores deteniéndose para ver dónde se puede estar interfiriendo con la actividad individual en procesos que tienen que ver con lo común, ayudar a erigirse en los diferentes equipos y grupos de trabajo o reflexión con dignidad, expresar gratitud y, entre otros, ayudar a encontrar un lugar para cada momento y vivencia del ciclo vital.

Transformación mutua.

Modelo de cuidados mutuos.

Puede afirmarse que basar el acompañamiento en un modelo de cuidados mutuos permitiendo el desenvolvimiento y el rescate de experiencias positivas, posibilita, a juicio de T4 *Elkartea* cuatro elementos para la reflexión:

- la generación de una red de autoapoyo y el convencimiento de que la experiencia de acompañar a personas en situación de vulnerabilidad es una ocasión para el crecimiento mutuo, el desarrollo personal, la exploración de límites, el *crecimiento como sociedad*, el autoconocimiento; y
- el resurgir del valor de la subsidiariedad y el valor de la participación con lo local y lo comunitario, de forma corresponsable como fuente de crecimiento y de reflexión compartida en el que se encuentran.
- -la superación del concepto participación por el de organización. Se entiende de esta manera que las personas que forman parte del proyecto no sólo han de poder tomar parte de él participando en diferentes procesos o actividades, sino que han de poder organizar el devenir de los diferentes servicios en los que participan.
- -la habilitación de equipos temporales o permanentes *multi* e interdisciplinares con diferentes objetivos, finalidades y sistemas de organización propiciando la creación de una red de grupos de trabajo, comisiones, mesas de trabajo, comités, asambleas y espacios de ocio/tiempo libre que interrelacionan entre sí y dentro de ellas de diferente manera teniendo funciones de asesoría, consultivas, de apoyo o bien organizativas que ayudan a avanzar en el cumplimiento de las líneas estratégicas de la asociación teniendo también el derecho de organizar(se) el devenir del día a día del proyecto.

Modelo autogestionado.

T4 *Elkartea* viene desarrollando, como consecuencia de la implantación de este modelo de cuidados mutuos, un sistema de funciones, consultas y asesoramientos internos y externos que año tras año se complementa y enriquece con nuevas formas de relación e interrelación con capacidad para decidir.

Algunos de estos grupos interdisciplinares deciden sobre cuestiones importantes que afectan a presupuestos, líneas ideológicas, planes de intervención, principios de actuación, herramientas a implementar u otros generando un entramado compartido de responsabilidades y de toma de decisiones.

Esta descentralización se resumiría por tanto como el despliegue de un modelo de autogestión coordinado por una serie de personas -de entre todas las que conforman la

entidad y remuneradas o no- que tienen un número indeterminado de funciones atribuidas según sus necesidades, anhelos, aptitudes, formación y capacidades.

Este equipo cumple el único requisito de tener que conectar sus decisiones, imbricarlas con las líneas estratégicas marcadas por la entidad en su planificación y afectar a procesos que atraviesen a todos los servicios de la entidad independientemente de su espacio físico, características, ubicación o finalidad de los mismos.

Así las cosas, este grupo de mujeres y hombres establece las alianzas y relaciones de asesoría, información y contraste que cree oportunas con otras que formen parte de la junta o equipo directivos o de cualquier servicio de la organización para llevar a cabo acciones que se evalúan en conjunto entre todas ellas y con el equipo directivo (usuarias y usuarios, proveedores, entidades financiadoras, voluntariado, profesionales con remuneración, colaboraciones).

Todo el sistema de recogida de impresiones, inquietudes y datos que genera este entramado relacional se lleva a cabo a través de un aplicativo informático (denominado *Apliket4*) conectado a un sistema de explotación de datos que todas las trabajadoras y trabajadores de T4 Elkartea pueden utilizar.

Su uso permite llevar a cabo evaluaciones, recogida de información, consultas, etc. y es, junto a las acogidas individuales, una de las herramientas principales de trabajo para el equipo directivo de acompañamiento a personas, acompañamiento social, planificación estratégica, administración, y relación externa/accompañamiento a pares de la asociación.

Este equipo tiene entre sus funciones las de diseñar, planificar, desarrollar y evaluar toda una serie de acciones que tienen que ver con el cuidado dentro del sistema, partiendo de la observación y la escucha, en clave de transformación mutua y puesta en valor del afecto.

Ejes transversales: erradicación del androcentrismo y universalización del cuidado.

Erradicación del androcentrismo.

La necesidad de aplicar un enfoque de género a la definición de todos los servicios, más allá de la aplicación de medidas enfocadas a la intervención, es muestra también de que cobra sentido la *desperfilización* a la hora de analizar nuevos retos (unida a la comprensión multidimensional de la exclusión social y la adaptación de servicios, se encuentra la cruel existencia de una brecha de género en la sociedad que va más allá del hecho de repesar nuestros modelos de innovación).

Es necesario un esfuerzo por eliminar la brecha salarial, mantener funciones de coordinación de acciones de forma igualitaria y velar porque los espacios de reflexión y toma de decisiones cumplan siempre condiciones de igualdad, o en su defecto paridad, en los equipos de trabajo y voluntariado para potenciar que generan cambios estructurales, como sucedió con la perspectiva de reducción de riesgos y daños.

Las mujeres también habitan los espacios de acompañamiento y de hecho, se habitan mutuamente. Habitar requiere la habilitación de ambas partes para salvar esta brecha con desastrosas consecuencias (las mujeres que viven en servicios de estas características sufren comparativamente situaciones de mayor deterioro físico y mental

y acumulan mayores problemáticas como la de sufrir violencia machista).

Parece que esto obliga en cierta manera a *transversalizar* esta mirada en servicios tradicionalmente segmentados y perfilados, incluidas las dinámicas de relación laborales internas de cada entidad con relación a las mujeres, lugares por cierto en los que tradicionalmente han mandado los hombres a pesar de ser minoritarios en el sector:

- desarrollando una actitud de desenmascaramiento de las desigualdades;
- impulsando mecanismos de prevención/atención a diferentes violencias machistas;
- elaborando itinerarios orientados a su propio empoderamiento;
- implementando estrategias diferenciadas en la intervención;
- trabajando en factores protectores de la salud y psicosociales ante el desdoblamiento, distribución de responsabilidades familiares;
- aplicando protocolos de detección y acompañamiento ante violencia;
- fomentando formación específica en igualdad y violencia machista;
- abordando situaciones de violencia hacia la mujer en todas sus modalidades;
- activando modelos de trabajo basados en principios que atiendan a nuevas masculinidades en el ámbito de los programas que trabajan con hombres; y
- estableciendo alianzas y colaboraciones con otras entidades y sectores expertos.

Universalización del cuidado.

Basa este principio su raíz en el concepto y discurso de que la innovación social tiene que ver con modelos de relación y de cuidado y con que esos nuevos modelos de relación sí son o pueden ser en sí mismos ejemplos de innovación en gestión si incluyen una mirada que supere el androcentrismo imperante que no sólo respete, sino que ponga en valor la diversidad.

Aprovechar estos ejes transversales para permeabilizar cambios estructurales como el que supone la mirada a los servicios sociales desde la universalización de los mismos, es ocasión para poner en relación diferentes ámbitos y saberes que promueven una gestión diferente en cada una de las diversas contingencias que atienden los servicios sociales sin olvidar que las políticas de cuidado no pertenecen únicamente a uno o a varios sistemas del bienestar sino a todos ellos, y que más que hablar de políticas de cuidado el tercer sector debiera reconocer una única política, la política del cuidado.

4. Conclusiones.

Un modelo de cualidad.

La evidencia muestra que tanto un correcto análisis de necesidades como el firme establecimiento de prioridades más acuciantes que afecten al bienestar de las personas han de partir de una reflexión compartida, previa y profunda.

A su vez esta indagación ha de integrar importantes aspectos relacionados con el *qué* son, y *para qué* existen los servicios sociales, teniendo en cuenta el sistema en el que viven, observando y escuchando la realidad, transformándose mutuamente desde el afecto y persiguiendo relaciones de calidad.

Resulta también necesario siguiendo el hilo de esta argumentación no quedarse sólo ahí y superar otro plano para continuar profundizando en cuestiones relativas a la necesaria integración entre los sistemas verticales, coordinaciones horizontales y políticas transversales que se van generando en el marco de los servicios sociales y que tienen

que ver con el cómo intervenimos y también con el cómo nos relacionamos y vamos siendo en nuestro día a día como sociedad de una forma diferente.

Ese instante parece parte y se potencia desde el momento en que se asume claramente que los servicios sociales existen para garantizar la interacción continua entre la protección, la autodeterminación, la relación y el cuidado y que éstas siempre estarán condicionadas por el valor socio-político que tengan según el momento en el que se reflexione sobre ellas y el sistema en el que se implemente esa garantía social más allá de determinadas necesidades concretas.

La descripción sobre cómo poder integrar esos aspectos en la estructura de una entidad para que las mejoras, cambios y avances generen un lugar de crecimiento personal en la vivencia de T4 Elkartea puede resumirse en las siguientes líneas maestras permitiendo transitar hacia ese *llegar a ser* de una manera diferente (nótese la importancia de las *coletillas* de cada una de las frases en las que el inicio de las mismas puede resultar conocido si bien su final remarcado en negrita se antoja más reto inmediato a corto plazo):

- la exclusión y la vulnerabilidad tienen una concepción multicausal por lo que las soluciones aportadas han de ser diferenciadas (y no diferentes);
- los servicios han de direccionarse hacia la atención centrada en la persona en su comunidad, asumiendo que no todo ha de ser educable ni educado.
- la reducción del riesgo, del daño y del estrés con enfoques protectores de la salud es una línea vigente en la actualidad a la que hay que sumar el estudio, análisis, búsqueda y/o sistematización de factores protectores de la exclusión, desprotección y discapacidad;
- los cambios demográficos orientan al fomento de la autonomía y la vida (inter)independiente a la que hay que sumar el valor que agrega la digitalización de la sociedad y el avance en nuevas técnicas de atención domiciliaria;
- los pasos que de ahora en adelante se den en relación a la *transinstitucionalización* y la *desperfilización* han de velar por aquellas personas a las que este enfoque deje de nuevo en exclusión por no poder incluirse en nuevos formatos;
- el fomento de políticas de *desagrupamiento* no puede alejarse del cuidado por las que queden fuera del sistema de protección e incluir procesos para retomar por tanto el contacto con la realidad de las y de los que integran la entidad de forma certera entendiendo que ello también es desinstitucionalizar(se).

En el más allá de las necesidades centradas en y por colectivos.

Estos cambios y adaptaciones que tienen que ver con gestionar algo más que lo meramente estructural sistémicos y culturales además de complejos.

Abordar los resultados de un cambio ideológico y revisar las bases filosóficas y antropológicas que garantizan un modelo de acompañamiento propio ayudan a priorizar el trabajo sobre los ejes descritos y promueve el desarrollo de unos servicios sociales más centrados en necesidades que en colectivos, en momentos más que en estados.

Dirigidos por tanto (los S.S.) hacia anhelos y deseos más que a tratamientos y corrección

de aparentes desviaciones se convierten en facilitadores de experiencias vitales positivas múltiples y multiplicadoras en todas y todos sus integrantes.

Los ejes operativos sobre los que T4 *Elkartea* ha generado el modelo propio de acompañamiento para implementar un crecimiento sostenible, recurrente, innovador y autónomo han hecho posible ayudar a conectar y reconectar con miradas y necesidades nuevas, más que a reforzar la orientación benéfico-asistencial que satura y llena la despensa en la que se convierten los servicios sociales con hacer antiguo y fragmentado.

El nuevo paradigma es un modelo de problemas y soluciones objetivables (y por tanto medibles), alejado de un resurgir de nuevos protocolos, procedimientos, reglamentos de régimen internos, o reparto de funciones y tareas estandarizadas. *Desinstitucionalizar* tiene que ver con *desnormativizar*, *desjerarquizar*, soltar, abandonar el poder.

La innovación en T4 *Elkartea* ha venido impulsada por una re-observación y planteamiento de un nuevo *cómo* construir una sociedad de bienestar mirando con afecto y efectividad el sistema para lograr una transformación mutua de todos los agentes implicados en el cuidado de la sociedad, en la línea de la superación de miradas estancas y androcéntricas.

El aporte por tanto innovador tiene que ver con esta nueva mirada social, desde lo grupal y comunitario que gestiona relaciones en un plano no exclusivo de la intervención y a la que se le refleja todo lo que desea aplicar a la relación de acompañamiento social.

Se ha procedido a generar y articular un más allá, una *nube* en la que se abordan nuevas formas de acoger y acompañar al personal que conforma el proyecto en su totalidad, nuevas estructuras de relación, coordinación, comunicación y creatividad como es el caso de comisiones, grupos de trabajo o mesas (reflejo mutuo de la sociedad en nuestro ecosistema y viceversa).

Surgen así figuras de asesoramiento interno, espacios de formación y contraste, de escucha y ocio o tiempo de descanso, descentralización de la toma de decisiones, empoderamiento desde la autogestión, reelaboración de funciones que tienen que ver con responsabilidades que han de ser compartidas legitimando el error, y siempre articulando sistemas de evaluación que aborden la mejora de una forma continua y sostenible.

Se pretende facilitar así que cada integrante del *proyecto T4* pueda asumir las consecuencias de sus propias decisiones en un marco facilitador, humano, de crecimiento personal, alejado de la mera prestación de un servicio público.

Lugar de operación en un nivel superior.

Autoreflexión, crecimiento personal, desarrollo mutuo y asociativo se convierten así en herramientas que trascienden los planes de atención individuales de las personas derivadas al servicio, para ser herramientas de superación y motivación de todo el personal que conforma el proyecto.

Se provisiona así de un valor que va más allá de la provisión de un servicio fomentando que las personas den un paso al frente diversificando liderazgos y se genera un lugar habitable y enriquecedor, a veces etéreo que asienta el compromiso de la persona con

el proyecto, vinculando desde lo afectivo, lo emocional, relacional, además de hacerlo desde lo laboral o el beneficio del cumplimiento de un derecho.

Es desde ahí desde donde perdura en el proyecto quien crece, quien se desarrolla, quien inspira profundamente y se inspira con esta filosofía.

Así las cosas, quien es capaz de dar *la vuelta al calcetín* de esta manera colabora en la construcción mutua de un espacio comunitario de desarrollo y referencia de forma estructural y vital desde un nuevo tipo de relación con el entorno que va más allá del servicio y del cometido propio de la entidad.

El valor cualitativo como herramienta política de cuidado: Ataubizu.

Parece natural poder afirmar que el proceso de definición del modelo de atención, estructuración y gestión de las relaciones en Asociación T4 Elkartea ha requerido también reflexionar en espacios colaborativos con las administraciones competentes sobre algunas de las condiciones y el formato que se atribuye a este servicio. Ha sido este el caso en cuanto al nivel de exigencia, duración y forma de la estancia, intensidad de la atención o bien la unificación en un solo espacio físico de toda una red propia de programas de la asociación: centro de día, sala de consumo supervisado, acompañamiento a vida interdependiente, unidad de convalecencia, residencia para cronicidad, vivienda autónoma...).

Esta experiencia de colaboración ha sido resuelta y sentida como pionera y altamente resolutoria al mismo tiempo por ambas partes porque ha agregado valor cualitativo al entramado de servicios y posibilitado concretarse en un determinado modelo de relación, gestión, por un lado, de acompañamiento social por otro, y en una estructura concreta con prestaciones claramente definidas dentro de la cartera de servicios.

Este proceso vivido y vigente a día de hoy incluye en el modelo de intervención la reflexión, la materialización de un servicio y la visión del mismo como una herramienta *política* por ser:

- un servicio diversificado en el que se combinan los elementos definidos con abordajes interdisciplinarios y que hibrida diferentes prestaciones técnicas y complementarias propias de diferentes servicios con algunas prestaciones sanitarias *transversalizadas* para un máximo de 55-60 mujeres y hombres;
- un espacio convivencial con 15 plazas de atención diurna, 12-15 de acompañamiento a vida independiente y 28 con apoyo habitacional;
- un recurso articulado desde una atención temporal y/o permanente con o sin presencia física y/o combinada (revisable para prorrogar, finalizar o modificar) con apoyos complementarios adaptados al servicio ofertado y teniendo la dimensión relacional como foco prioritario;
- un servicio estructurado en diferentes niveles de intensi(vi)dad de atención, que plantea un itinerario de intervención completamente individualizado cuyo desarrollo evidencia el progreso por hitos e indicadores objetivables concretados siempre en la formulación/reformulación de la demanda de cada caso y en su evaluación;
- una red de interacción educativa y sanitaria en el que muchas veces la combinación asistencia personal/apoyo psicosocial es muy valorada;
- -un dispositivo proveniente de la filosofía de reducción de riesgos y daños que transita hacia la atención centrada en la persona y entorno habiendo recogido aportaciones *led* de *housing first*, *communal housing first* finlandés, mejora de la

- calidad de vida, interés por el sentimiento de bienestar de la sociedad u otras;
- -un lugar de acompañamiento social que atiende a principios de estratificación de la población atendida, y a su vez a criterios de intensidad de la intervención, yendo más allá de una mera distribución de la intensidad en alta, media o baja de forma estandarizada para pasar a incorporar una visión de compañía en ciclos vitales según diversas necesidades de apoyo en diferentes momentos de la vida;
 - un sistema que comprueba el resultado del cambio organizacional en su totalidad, en su estructura, en la gestión y acompañamiento de todas las personas que conforman el proyecto y su entramado relacional atendiendo a necesidades, deseos e ilusiones y la evidencia de mínimos de toda la plantilla, colaboradores-as, financiadoras; y
 - una plataforma que divulga y propaga estos beneficios del cambio estructural convirtiéndose en herramienta para la transformación y avance en materia política de toda la sociedad entendiendo qué está cambiando dentro y fuera, valorando aspectos importantes personales y comunitarios de forma alternante, incluyendo lo esencial en el cambio sin reivindicar en exceso y siendo transparente en la evaluación de la calidad de su servicio.

5. Retos a corto plazo.

La necesaria primacía del trabajo social sobre la asistencia social.

Ha de seguir siendo el foco efectuar estas y otras transformaciones no sólo desde las necesidades puntuales de colectivos o entidades concretos sino con un prisma más amplio que aplique también reflexiones profundas sobre el *cómo hacer* trabajo social a la luz del *cómo* avanza la sociedad, las personas que integran la entidad, sus prioridades y su sistema de cuidados de forma transversal.

Unos servicios sociales que observen y escuchen la realidad que protegen sin segmentar, que traten con efectividad y afectividad situaciones de vulnerabilidad ayudarán a transformar la sociedad en un espacio más habitable y humano con políticas universales, sustantivas y no sólo cosméticas, comunitarias o fragmentarias (algunas de ellas de reciente incorporación o creación).

Ha de radicarse el impulso al cambio en la gestión continua de la incertidumbre. Reflexionar honestamente sobre mensajes rígidos, inflexibles, teóricos y poco ilusionantes o llenos de lo que falta por conseguir hacen de los servicios espacios menos habitables, menos igualitarios, estancos e *individualizantes*).

Resulta urgente abandonarse con generosidad a esta necesidad de aplicar la mirada hacia lo interno, hacia el *cómo*, hacia el centro y corazón del sentido del trabajo social.

Esta orientación parece permitirá crecer superando cualquier atisbo de asistencia social focalizada en colectivos y en especificidades concretas en la intervención, cuestión que limita la actuación de miles de personas a ser meras proveedoras de servicios y a vivir e intervenir sin la intención puesta en el valor transformador que poseen para el cuidado de toda la sociedad dado que ni siquiera lo apreciarán de esa manera.

Parece se trataría de aplicar modelos de gestión basados en la autonomía para tomar decisiones, en el interés porque se cuiden los espacios y la generosidad para delegar la implicación de todas y todos en su construcción diaria, promoviendo llegar a modelos autogestionados.

Acompañamiento social, crecimiento personal, cuidado de la comunidad.

Tras pasar lo concreto del colectivo requerirá depurar cualquier tipo de contaminación en la motivación del para qué existe determinado servicio social o el conjunto de los mismos.

Esto es lo que parece impulsará al sistema a obtener un *cómo* hacer limpio, transparente, transformador, comunitario, coherente, innovador en su esencia más que en su propia estructuración y es lo que este *cómo* parece podrá permitir definir el objeto final del servicio social que se desea cubrir: su potencial innovador y su carácter de proceso performativo y político.

Parece que todo apunta a la necesidad de recuperar el sentido profundo del trabajo social desde uno/a misma radicado en la comunidad y a replantear el contenido que se desea integre el valor añadido que el conjunto de los servicios sociales aporten a la comunidad gestionando la duda también desde el interior de ella misma.

La sociedad dispone en la actualidad de un entramado de servicios preparado para dar solución a cuestiones evidentes que tienen que ver con apoyos ante situaciones de crisis, lo que parece falta es hacer aflorar el valor interno de cada organización en cada una de las personas que integran esos sistemas para garantizar que son lugares de crecimiento personal al servicio de una sociedad más cuidada, justa e igualitaria.

Permitir, facilitar y trabajar desde una comunicación apreciativa que llegue algo más allá que a la zona de datos e indicadores exclusivamente cuantificables para alcanzar nuevos espacios relacionales que fomenten la participación ciudadana en el cumplimiento de sus derechos como sociedad y que así lo sientan.

Agregar honestidad, claridad, autoreflexión y autocrítica a esta receta permitirá poner el foco en la generación de un sistema de acompañamiento en las estructuras que sea capaz de acompañar a las diferentes personas de los servicios, en sus propias diferentes capas y según sus propias necesidades, deseos y anhelos en múltiples ciclos vitales que no sólo afectan a las personas que reciben los servicios sino también a las que los estructuran de tal manera que hasta en ellos (hipotéticamente) todas pudieran desarrollarse como personas.

Sin duda favorecerán el crecimiento personal y la transformación mutua gestionar cuidando y cuidar gestionando creativa y solidariamente para avanzar hacia un modelo de gestión y de compañía a personas de las que se tiene en cuenta la toma de decisiones, los procesos y situaciones personales de todo tipo, es decir, innovar en el modo de gestionar y de cuidar a todas las personas que componen el sistema y sus subsistemas, superando las dificultades derivadas de la gestión desde la personalización.

odas las personas necesitan diversos apoyos en algún momento de su vida. Todas y todos los componentes del sistema aspiran a mejorar la sociedad en la que viven y se desarrollan.

Reconexión con los orígenes.

Será sin duda necesario y un gran reto también, analizar y compartir lo peculiar de la manera de hacer de cada componente del sistema así como acabar de concebir, imaginar y definir dónde está el equilibrio entre una sociedad solidaria organizada y la responsabilidad pública.

Lo ético y la proximidad recuperarán aspectos humanistas de nuestra intervención, recalibrando la atención centrada en la persona, sabiendo que se procede de lo común porque los servicios son polivalentes y ayudan a calibrar activismo e ideología, origen, pasado y vigencia del valor actual, crecimiento de otras personas y desarrollo propio.

Reconectar con los orígenes también es innovar, volver la mirada a la esencia y reconocer que una intervención social limitada al trabajo individual carecerá de sentido por enriquecer la relación de la persona acompañada con su entorno (por creer que la mera suma de transformaciones individuales transforma la sociedad). Se ratificará así la razón de ser de sociedad organizada y se agregará futuro al sentido de los servicios sociales.

En el rescate de tres valores primigenios parece que puede estar el futuro inmediato:

- el del servicio público y la responsabilidad pública en una época en la que se banaliza su poder de acción/estructuración de la sociedad,
- el del tercer sector como promotor de bienestar con valor añadido y específico; y
- el de la introspección, autocrítica y la *autoreflexión* que cada cual ha de hacer desde su espacio de intervención, y a la vez como entidad, para no dejarse invadir por miedos, inseguridades, y sentimientos de pérdida de poder.

Ojalá pueda avanzar la sociedad organizada siendo parte activa del proceso de bienestar público en compañía de la administración competente, del tercer sector social como red única y privilegiada de generación de valor añadido y que lo haga también de la mano de todos sus participantes de forma reflexiva, compartida, autocrítica y exigente.

Ayudará esto a que se cumpla el sueño común ideado *en el origen de los tiempos* en el que contar con un sistema público de servicios sociales (re)conocido socialmente, innovador, sostenible y comunitario era una realidad inminente (un sistema exprese un nuevo equilibrio entre atención primaria y secundaria, entre lo comunitario y lo personal, entre la asistencia y el trabajo social, entre el origen y el futuro).

Autogestión.

Puede ser útil en último término profundizar en una cuestión que ha de hacer llenar de valor y de ganas cualquier cambio estructural que tenga que ver con estos aspectos: la transformación de los modelos de gestión de organizaciones, superado el discurso de lo jerárquico/piramidal y también el de la apuesta por modelos horizontales, de esos que tienen el consenso como objetivo final.

Avanzar en autonomía de forma compartida es avanzar en autogestión, autocrítica y soltar el miedo. Liberar el poder de la toma de decisiones, mejorar y avanzar en confianza, delegación y devolución de responsabilidades y atributos generará sistemas colaborativos que permitan alternar funciones de reflexión, estrategia, calidad, efectividad e innovación desde la generosidad.

Autogestionar(se) permitirá crecer, generar estructuras flexibles, relacionales inspiradoras e ilusionantes. La innovación social tendrá que ver entonces con la interacción y con el difícil manejo de las relaciones y el cuidado de nuestras herramientas sociales, políticas y personales.

El programa “Daniela” de atención a mujeres en situación de trata y prostitución. Una experiencia canaria, acogedora, inclusiva e integradora

María Luisa Blanco Roca y María del Carmen García Fernández ¹⁵⁴

RESUMEN

El Programa “Daniela”, impulsado por las Oblatas del Santísimo Redentor en Gran Canaria, tiene la finalidad del compromiso solidario e inclusivo con las mujeres que ejercen prostitución y/o son víctimas de trata con fines de explotación sexual y/o exclusión, violencia y violación, así como la denuncia de estructuras que no respetan los Derechos Humanos.

La trata de personas y la prostitución sigue aumentando, adaptándose a las nuevas realidades. Los datos nunca son completos por la falta de información, pero aun así en 2016 se detectaron 24.000 situaciones.

El programa Daniela cuenta con diferentes recursos: Casa de Acogida, Daniela Participa y Piso de Autonomía. Su metodología incluye un trabajo educativo y de gestión integrada, hacia adentro y hacia afuera, que también incorpora trabajo de calle. Se trabaja en red con otras organizaciones.

El equipo interdisciplinar es un pilar del proyecto, reforzado a través de reuniones semanales de formación y acción participativa que, junto a la “altervisión”, al trabajo de casos y al de la Casa de Acogida, centran el contenido de la presente comunicación. La Casa se constituye como un “espacio comunitario”, donde las mujeres, junto con las educadoras y voluntariado, son coparticipes de una convivencia educativa, de acogida y acompañamiento personal y social.

Esta realidad requiere una atención especializada y un nuevo encuadre jurídico, político, administrativo y cultural. Como sabemos la prostitución en España se encuentra en una especie de limbo jurídico y el enmarque de la atención a estas mujeres no acaba de recibir el reconocimiento debido como derecho subjetivo.

Palabras clave: Trata, Prostitución, Inclusión, Acción Social y Educativa

1. Características generales del programa DANIELA y su contexto

El Programa “Daniela” está impulsado por las Oblatas del Santísimo Redentor, que están en Gran Canaria desde 1946. Se pone en marcha en mayo de 2010. Su finalidad es el compromiso solidario con las mujeres que ejercen prostitución y/o son víctimas de trata con fines de explotación sexual y/o exclusión, violencia y violación, así como la denuncia de las estructuras que no respetan los Derechos Humanos. Se parte del conocimiento de las situaciones de EXCLUSIÓN SEVERA que viven las mujeres en prostitución y víctimas de trata, teniendo también en cuenta el desconocimiento de la población acerca de esta realidad y la necesidad del diálogo con los distintos agentes sociales implicados en la misma. La Entidad Oblatas, junto a un grupo de profesionales y voluntarios/as, centran su esfuerzo en la búsqueda de respuestas adecuadas a esta grave realidad social, creando en Gran Canaria los proyectos Casa de Acogida Daniela y

¹⁵⁴ María Luisa Blanco Roca y María del Carmen García Fernández. Organización: Oblatas del Santísimo Redentor. Las Palmas de Gran Canaria.

Daniela Participa. Posteriormente y como continuidad a la Casa de Acogida, en febrero de 2015, se inaugura un Piso de Autonomía.

Se trabaja también, a nivel institucional y social, para visibilizar esta dura y grave realidad, que afecta principalmente a las mujeres y que suele permanecer oculta.

Algunos datos y estadísticas

En el año 2016 las víctimas de trata de personas conocidas accedían a 24.000. Esta cifra es el resultado de un análisis de la UNODC (Oficina de Naciones Unidas) de 97 de los 194 países del mundo, una cifra que ha aumentado desde 2003, año en el que solo pudo acceder a 39 países.

En 2018 a nivel internacional la trata de personas sigue aumentando, según el *Informe Global sobre Trata de Personas 2018*, que analiza los casos documentados entre 2014 y 2016 en 142 países. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estos datos corresponden solamente a las personas documentadas, ya que muchas de las víctimas no son detectadas y no todos los países cuentan con los mecanismos adecuados para la detección.

Durante el año 2019 y 2020 en España.

Durante el año 2019, la Policía Nacional realizó un total de 515 operaciones relativas a explotación sexual y trata de seres humanos con fines de explotación sexual, liberando a 921 personas, de las que 896 eran mujeres. En estas operaciones fueron detenidos 481 autores de este delito. Durante los primeros ocho meses de 2020, ya se realizaron 333 operaciones similares. En algunas ocasiones, entre las víctimas se encuentran menores de edad que también fueron captadas por las organizaciones de proxenetas. Este delito genera beneficios millonarios tanto en España como a nivel mundial, con lo que se convierte en uno de los negocios ilícitos más rentables, sólo equiparable al tráfico de drogas y de armas.

Durante el año 2019 en el programa Daniela, en Gran Canaria

De enero a diciembre de 2019, el número total de mujeres residentes en la Casa de Acogida ha sido de 28 mujeres y 5 menores. Ingresan nuevas durante el año 2019: 22 mujeres y 5 menores. La ocupación media mensual en la casa de acogida ha sido muy alta: 12,08 plazas cubiertas, de las 15 habilitadas. Llegando a una plaza más de las máximas en diciembre de 2019 al haber 16 personas en la casa, entre ellos 5 menores. En enero de 2020, continúan en la casa 11 mujeres que entraron en el 2019.

Las Oblatas del Santísimo Redentor marco de referencia general

La Congregación Oblatas del Santísimo Redentor es una Entidad sin ánimo de lucro presente en 15 países en todo el mundo, organizadas en 3 Provincias:

- Europa: España, Italia y Portugal.
- José María Benito Serra: Colombia, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, México, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela.
- Santísimo Redentor: Angola, Argentina, Brasil y Uruguay.

Tiene sus orígenes en el S. XIX, creándose, bajo la iniciativa y dirección de Antonia M^a de Oviedo y Schönthal y la protección del Obispo y misionero José M^a Benito Serra. La primera Casa de Acogida a Mujeres se abre en Ciempozuelos, Madrid en 1864 y es

posteriormente, en 1870, cuando se funda la Congregación Religiosa de Oblatas del Santísimo Redentor, dedicadas a la atención de mujeres víctimas de trata y prostitución.

Momento COVID y atención general ofrecida por las hermanas Oblatas del Santísimo Redentor

Los proyectos sociales de la Provincia Europa de las Hermanas Oblatas del Santísimo Redentor han presentado, el pasado 9 de julio 2020, un informe de las consecuencias que esta pandemia del COVID-19 ha ocasionado en las mujeres que ejercen prostitución o son víctimas de trata con fines de explotación sexual. El informe, que se basa en los proyectos oblata de España, Italia y Portugal (Alicante, Almería, Ascoli, Barcelona, Cádiz, Ferrol, Las Palmas, Lisboa, Madrid, Murcia, Palma, San Benedetto del Tronto, Santiago, Sevilla, Tenerife y Valladolid), apunta que se han atendido un total de 2.759 mujeres durante el estado de alarma, se han recogido 7.828 demandas y se han llevado a cabo 12.749 intervenciones.

Del mismo modo, el informe mencionado revela que, si bien durante este periodo de crisis sanitaria el consumo de prostitución en la calle y algunos ámbitos cerrados ha disminuido, no ha desaparecido del todo. Por el contrario, se ha readaptado a un nuevo escenario de confinamiento y vulnerabilidad, reforzando las NUEVAS FORMAS DE PROSTITUCIÓN, como es el caso del uso de las nuevas tecnologías.

2. Elementos significativos del Programa Daniela en las Palmas de Gran Canaria

Metodología general de investigación acción participativa y "altervisión"

Para poder ofrecer esta comunicación se ha partido de un trabajo de VOLUNTARIADO, de observación participante y ALTERVISIÓN, con los equipos de profesionales del programa Daniela. La actividad ha durado casi dos años, desde el 11 de septiembre de 2018 al 12 de marzo de 2020. En este tiempo se ha formado parte de 42 reuniones con los equipos profesionales, se ha participado además en: 2 encuentros de formación y evaluación participativa (moderados por una profesional externa), 2 reuniones con oblatas, un encuentro con las mujeres, unas Jornadas contra la trata (septiembre de 2019) y se ha asistido en Madrid (octubre de 2019) a un encuentro de voluntariado con participantes de España, Italia y Portugal.

El trabajo de OBSERVACIÓN PARTICIPANTE (IAP) y altervisión se ha plasmado por escrito, lo que ha permitido estudiar la estructura, el contenido de las reuniones, su metodología, las preocupaciones y aportaciones de la coordinadora y del equipo técnico, el seguimiento de los casos, el trabajo interdisciplinar, las demandas, las dificultades y las propuestas, educativas, psicoterapéuticas y sociales.

Algunas características generales de las mujeres que acceden al programa y que han sido víctimas de trata y/o prostitución

Es muy difícil concretar, porque la realidad de cada ser humano es muy compleja. Cada mujer lleva en sí misma una vida singular, pero la realidad de la trata y de la prostitución ofrece algunos perfiles generales, pero muy importantes, que hay que considerar a la hora de plantear un trabajo con estas personas. Hay que tenerlos en cuenta para facilitarles resolver sus dificultades, recuperar su dignidad y sus derechos, así como para realizar propuestas que atiendan a las causas. Sin duda, desde la conciencia de la

complejidad, coexisten de forma interrelacionada, elementos geográficos, históricos, económicos, políticos, sociológicos, jurídicos y psicológicos. Todo ello nos hace reflexionar sobre las CAUSAS y sobre las CONSECUENCIAS, tanto para el conjunto de nuestra sociedad y, de un modo muy concreto, sobre lo que ha sucedido y sucede en las vidas de estas personas. Podemos decir que, en conjunto, la mayoría de estas mujeres ha vivido situaciones muy graves que les han hecho caer en manos de mafias y también en diferentes formas de explotación, maltrato y vulneración de sus derechos como seres humanos, incluyendo -en algunos casos- la obligación o necesidad del uso de sustancias psicotrópicas. Su realidad lleva a muchas de ellas a tomar decisiones de abandono de sus familias y países de origen -muchas veces arrastradas por falsas promesas- y a sufrir traumas y desequilibrios psicológicos, tanto por su desarraigo como por las características de la situación de trata y prostitución- que suelen marcar huellas profundas que requieren un acompañamiento especializado, integral e integrador.

Como planteamiento general, las víctimas de explotación sexual suelen corresponder a un perfil mayoritario de: mujer, entre 33 a 37 años, de países del este, del África subsahariana o de Latinoamérica, algunas en situación administrativa regular; mientras que el perfil de las víctimas de trata sexual corresponde a mujeres, de edades más jóvenes: entre 18 a 22 años, muchas de nacionalidad nigeriana y en situación administrativa irregular. Con la pandemia se ha aumentado la presencia de españolas con edades muy jóvenes.

Perfil de la población atendida en el TRABAJO DE CALLE en el año 2020: Las mujeres con las que se contacta tienen edades entre los diecinueve y los cuarenta y cinco años principalmente. Siendo la gran mayoría de ellas de procedencia latinoamericana. De las nacionalidades más numerosas, en los pisos y clubes encontramos principalmente colombianas, venezolanas y españolas, también varias brasileñas y rumanas. En la prostitución en calle -en el Sur de la isla- se encuentran a mujeres nigerianas de mediana edad y mujeres transexuales canarias de más de 55 años. En pisos no se ha ubicado a mujeres africanas. Las mujeres asiáticas continúan siendo, al igual que años anteriores, de difícil acceso pues, por lo general cuando se contacta con locales en los que pueden estar ubicadas, no entienden el idioma y no facilitan el acceso.

Cabe destacar estrechas vinculaciones entre el GÉNERO, los FENÓMENOS MIGRATORIOS, trata y prostitución (mayoritariamente las víctimas de trata con fines de explotación sexual son inmigrantes y mujeres). Esta realidad se ha visto agravada con la situación de pandemia, tanto como efecto de sus confinamientos con sus propios explotadores, como por una mayor vulnerabilidad de carácter económico, tanto en sus países de origen como en los lugares donde desarrollan sus actividades.

En la actualidad, la prostitución aumenta en una sociedad como la nuestra, tan aparentemente comprometida con la "igualdad"; y lo hace a costa de miles de mujeres, cada día más jóvenes, procedentes de países con altos índices de pobreza, desestructuración política-familiar, desigualdades socioeconómicas, etc. Esta realidad de injusticia social, aceptada, ignorada o tolerada genera uno de los delitos existentes en la actualidad: la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

Las mujeres acceden al programa por diferentes vías. Una de motu propio, cuando se atreven a denunciar la situación que viven. Otra cuando son derivadas por otras instituciones. Las vías de DERIVACIÓN de las mujeres -desde otras instituciones al

programa Daniela- pueden ser a través de: - entidades socio-sanitarias y/o por los cuerpos y agentes de seguridad del Estado; así como por el contacto directo con las mismas, desde el proyecto Daniela Participa, mediante la intervención de Trabajo de Calle, siendo mujeres víctimas de violencia de género por prostitución y/o por trata con fines de explotación sexual y/o laboral; desde entidades públicas y/o privadas, siendo mujeres en riesgo o en situación de exclusión social y/o violencia de género, en todas sus manifestaciones

El valor del equipo mirada desde una experiencia de voluntariado y “altervisión”

Esta comunicación incorpora una experiencia de voluntariado, desarrollada desde el 24 de abril de 2018 al 12 de marzo de 2020, llevada a cabo con el equipo de profesionales del proyecto Daniela. Se me invita a colaborar como apoyo al equipo de educadoras y al equipo interdisciplinar, participando en todas sus reuniones y encuentros. La metodología de apoyo que hemos utilizado la denominamos “ALTERVISIÓN”, que está basada en la escucha horizontal, en la acogida y valoración de todas las aportaciones de las profesionales, tanto las que ofrecen al conjunto del trabajo -principalmente a partir de su propia práctica- como las que se realizan entre ellas mismas. A las miradas y reflexiones internas del equipo se unía la MIRADA EXTERNA de la voluntaria, que permitía incorporar aportaciones complementarias de avance integrador. Así se facilitaba ampliar las reflexiones, propiciando momentos de reflexión y creatividad compartida avanzando hacia nuevas mejoras y propuestas, partiendo de lo que ya existía.

La mayoría de las REUNIONES con el equipo se han realizado un día a la semana. Se han llevado a cabo, desde los objetivos generales del programa, con una estructura propuesta y conducida por la coordinadora que, desde el cuidado, la participación y la adecuada flexibilidad, incluía la visibilización de todos los procesos y casos en marcha, con el apoyo de un aplicativo informático. Tenemos que resaltar especialmente la metodología integradora, que facilitó un trabajo simultáneo hacia adentro -con el equipo- y un trabajo hacia afuera -con las mujeres-. Cómo es lógico estas dinámicas están absolutamente entrelazadas, pero creemos que es importante, como decimos desde la Gestión Integrada de Políticas Sociales (GIPS), que “es necesario diferenciar para unir sin confundir” y el trabajo integrador “INTERNO/ENTORNO”.

En esta comunicación vamos a resaltar especialmente esta metodología de trabajo dentro del equipo, relacionada con la metodología de trabajo llevada a cabo con las mujeres en el Programa Daniela y, de un modo más significativo, dentro de la casa de acogida.

Características del equipo interdisciplinar

Un pilar clave del proyecto Daniela es el equipo interdisciplinar que, unido al voluntariado -donde las Oblatas tienen también un importante papel- ofrece una intervención de acompañamiento integral, educativo y social, jurídico y psicológico. Cuenta con la presencia de trabajadoras sociales, educadoras, abogada, psicóloga, responsable de comunicación y animadoras socioculturales. Este equipo comparte de manera continuada la INFORMACIÓN de los procesos de atención, especialmente en dos niveles complementarios: uno a través de un programa informático debidamente estructurado y otro, a través de las reuniones semanales de “altervisión”, FORMACIÓN Y ACCIÓN PARTICIPATIVA. Las reuniones principales se concentran en dos espacios: el

espacio de las educadoras sociales que trabajan en la casa de acogida y el espacio integrador que acoge a todas las profesionales de las diferentes disciplinas y que intervienen en los diferentes recursos del programa. Así mismo la directora y la coordinadora llevan a cabo importantes labores de COORDINACIÓN interinstitucional, todo unido al trabajo especializado de determinados miembros del equipo, como son el trabajo de gestión, el jurídico y el psicológico.

3. La metodología del trabajo interdisciplinar, participativa e integradora

Se acoge a las mujeres y en muchos casos a sus niños y niñas -algunos de los cuales han sido fruto de violaciones e incluso los han parido a lo largo del camino (en el caso de algunas inmigrantes)-. Se parte del protagonismo de las mujeres en su propio proceso, desde el reconocimiento de su realidad, de sus opciones y necesidades, con un trabajo abierto y plural de acompañamiento -educativo y social- centrado en el apoyo integral para favorecer la construcción de sus propias soluciones y la inclusión. Se facilitan VIVENCIAS DE AFECTO Y DE RECONOCIMIENTO que, independientemente del camino de vida que ellas elijan, les quedan como experiencias positivas en su bagaje existencial, sirviéndoles como una suerte de aprendizaje vicario que muchas nunca habían experimentado, independientemente del tiempo que permanecen en el recurso. A este trabajo educativo y social se une el trabajo de acompañamiento jurídico y psicológico, muy importante en la realidad y necesidades de estas mujeres que han vivido situaciones de trata y prostitución.

Acerca de la metodología de las reuniones del equipo interdisciplinar *Daniela*

La coherencia interna del programa Daniela viene dada por la adecuada articulación entre sus objetivos, su metodología y sus recursos, especialmente los recursos humanos.

Del análisis de la experiencia de voluntariado y altervisión, podemos sintetizar una METODOLOGÍA DE LAS REUNIONES, que nos parece de gran valor. Pasamos a recoger algunos de sus nueve (9) puntos más importantes.

Estructura general, pasos y contenidos, de las reuniones del equipo:

1. Saludos iniciales y “la buena noticia”

Empezar una reunión con afecto y poniendo sobre la mesa alguna buena noticia, que cada una de las profesionales ha vivido -desde una semana a otra-, es de una enorme importancia psicológica y social. Obliga a crear un buen clima de trabajo y a distanciarse, al menos por un momento, de los problemas y duras realidades que afectan a las personas con las que trabajamos. Facilita a las profesionales -salirse del estanque de los problemas- en un trabajo que suele llevar una enorme implicación emocional. No siempre era fácil encontrar “la buena noticia” cuando se estaban viviendo situaciones muy duras. Solo el esfuerzo de hacerlo -mirar en positivo- y recoger todas las experiencias colectivas, creaba condiciones para poder abordar los difíciles casos de estas mujeres, y situaciones de la vida en la casa, que se tratarían de manera interdisciplinar e integradora a lo largo de la reunión.

2. Juegos, poemas, música, vídeos y metáforas

Para facilitar una nueva y más amplia conciencia, hacia adentro y hacia afuera, del trabajo personal y profesional, que nos permitiera no perder la perspectiva de los

objetivos y de la utopía del proyecto Daniela, la coordinadora traía a cada sesión algo diferente para cada ocasión. Ello nos ayudaba a entrar más a fondo -utilizando contenidos más simbólicos- recogiendo y propiciando la mirada de las otras y yendo más allá. Aquí nos valdría el dicho de que "no dejes que los árboles te impidan ver el bosque" y al revés "no dejes que el bosque te impida ver los árboles". Las propias profesionales hablaban por ejemplo de los juegos propuestos en este punto de las reuniones, como instrumentos facilitadores del trabajo en equipo, potenciando la comunicación verbal y no verbal, rompiendo barreras y mejorando el conocimiento y la comprensión.

3. Concreción de la estructura formal de la reunión, orden de día y reparto de roles y tareas

Las reuniones se estructuraban de modo participativo. Se partía de los asuntos pendientes, de lo acordado en la reunión anterior, pero entre todas se concretaba y actualizaba el orden de día y los roles de cada una en la reunión como vigilar el tiempo, llevar el ordenador con los aplicativos, tomar nota etc.

4. La coordinación de las reuniones

La figura de una coordinadora ha sido y es de gran importancia. Podemos destacar las tareas de acogida, dinamización y creación del clima adecuado para las dinámicas de grupo; las de centrar para no perder el hilo de cada reunión, - los valores y objetivos del programa y de lo acordado para esa reunión-; la facilitación continua de la comunicación y el aprendizaje; las tareas de dar juego a todas las profesionales para que ninguna quedara excluida o retraída en sus aportaciones; también establecer los límites así como y facilitar la concreción, los avances, las conclusiones y los acuerdos. También la coordinación facilita una visión de conjunto al equipo, enlazando los objetivos de los diferentes recursos que componen el programa, ofreciendo también las informaciones necesarias al grupo en cada momento. Conlleva una labor de apertura, cierre y contención, facilitando el necesario equilibrio entre las emociones, la razón y la acción.

5. Expresión de emociones y preocupaciones de las profesionales

En ese trabajo hacia adentro, en el espacio de las reuniones, se facilitaba la expresión de las emociones de las profesionales, hablaban de miedo, "yuyu", dudas, desconfianzas y, en algunos casos, impotencia, dolor y tristeza. Muchas veces las mujeres de la casa no solo manifestaban un carácter fuerte, además de presentar a veces conflictos interculturales y mostrar habilidades de "manipulación" que, sin duda, les habían permitido de algún modo sobrevivir en su camino. También se producían algunas alianzas y celos entre ellas, difusión de rumores etc., con lo que en algunos momentos surgían conflictos, como es natural, que las educadoras debían gestionar. Esa acogida a las emociones y sentimientos de las educadoras facilitaba una cierta "relativización", "mirar las cosas desde la montaña y desde distintas perspectivas", lo que permitía avanzar en la comprensión de las mujeres y sus mecanismos y no perder de vista el horizonte. Reforzaba la necesidad y la importancia de trabajar la madurez personal de cada una y fortalecer al equipo, su poder de unidad y de criterios compartidos, enriquecidos en las reuniones con las vivencias de cada una en su relación con las mujeres.

6. Abordaje interdisciplinar de los casos, con la ayuda del aplicativo informático

Se dispone de un aplicativo informático, que recoge las diferentes aportaciones de cada profesional a cada caso, al que tienen acceso todas las profesionales, tanto para aportar

como para ver lo que ha compartido el resto. Así el aplicativo recoge las vertientes educativas, sociales, psicológicas y jurídicas de cada caso, que se van plasmando para recoger los procesos, dificultades, logros y avances de cada mujer. Es como un diario del caso desde la mirada de todas las profesionales. Todo ello permite luego ser analizado, enriquecido y confrontado en las reuniones de los equipos. También se mejoran los contenidos -para adecuarlos mejor a la realidad con el consenso de todas- y la estructura del aplicativo informático -como así ha sucedido- en especial para no quedarse especialmente centrado en las dificultades y, por tanto, rescatar lo positivo, así como para incorporar propuestas desde una autocrítica de mejora y avance integrador.

7. Estudio de los casos y atención personalizada

El estudio de los casos de las mujeres, presentes en la casa en cada momento, ocupaba un espacio muy importante en las reuniones. Se facilitaba el trabajo a través del aplicativo informático, tanto con los apartados relativos a cada área (educativa, social, psicológica y jurídica), como a través del diario y el PROYECTO DE TRABAJO INDIVIDUALIZADO COMPARTIDO (PTIC). En algunos casos las mujeres querían saber el contenido de los diarios y se habló en las reuniones de la necesidad de mayor transparencia, por lo que se observó que no se debería incluir por escrito nada que las mujeres no pudieran ver. Este es un necesario debate ético que debería avanzar en la línea de la coparticipación y, por tanto, de los co-diagnósticos accesibles y de los procesos de construcción participativa de los procesos y de las respuestas.

Vamos a recoger algunos elementos que suelen aparecer y generan debates y reflexiones en las reuniones en el ANÁLISIS DE LOS CASOS:

a. Ruptura de las etiquetas

La necesidad de poner etiquetas nos viene -la mayoría de las veces- por una cuestión de seguridad, que puede ser falsa, y así condicionar de antemano el trabajo. Estas etiquetas pueden ser de carácter psicológico, psiquiátrico, social, o cultural y pueden también estar unidas a realidades empáticas distintas de mayor aceptación o rechazo entre las personas.

A veces buscamos fuera algo que nos ayude a definir y comprender una realidad compleja y podemos agarrarnos -por ejemplo- a un diagnóstico psiquiátrico, pudiendo contaminar así un diagnóstico que -pudiendo incluirlo- debe huir de las etiquetas y encasillamientos, para ser más abierto e integrador.

Una cosa es que las profesionales estudiemos y sepamos como se clasifican diferentes enfermedades psíquicas y físicas -lo cual puede ayudarnos en el diálogo con otros profesionales- y otra cosa es que sea un objetivo al que le dediquemos más tiempo del necesario, buscando "etiquetar" o encasillar a una persona en un diagnóstico determinado que puede ser inhabilitante para ella, para la relación profesional y para su proceso de recuperación. A veces las profesionales muestran cansancio y se sienten impotentes ante situaciones que entienden pueden estar marcadas por problemas de salud mental. Esto refuerza la necesidad del trabajo interdisciplinar.

Los silencios y la relación

Cuando las mujeres llegan a la casa es normal que tengan desconfianzas, inseguridades y miedo. Después de lo vivido no suelen fiarse de nadie, con lo cual -y

también dependiendo de la personalidad de cada una- se producen silencios y ocultaciones que podríamos llamar defensivas. Requiere comprensión por parte de las profesionales y respetar esos silencios. En la construcción de la relación profesional ganar la CONFIANZA no depende de la información que tengamos de la persona. A veces los profesionales de la acción social -en sentido amplio-, autopresionadas por los informes, nos convertimos en extractoras de información, olvidando no solo que lo más importante es la RELACIÓN, y que para ayudar a una persona no necesitamos saberlo todo y menos si ella no quiere. Exige no tener prisas y no perder la visión de proceso trabajando la participación, la confianza mutua y el respeto.

b. *Las narrativas. Trabajando la autoestima y la estima mutua*

Cada mujer tiene su historia. Cada mujer cuenta su historia de mil maneras, verbales y no verbales. La narrativa tiene un gran poder transformador si la narrativa de cada persona es puesta en valor, con sus objetividades y sus subjetividades. Para que las narrativas sean transformadoras es bueno que estén unidas a la ESCUCHA. Y la escucha no es fácil, requiere paz y confianza en una misma y el respeto a los tiempos y procesos de la otra. Se requiere trabajar la autoestima y la estima mutua y la profunda introyección de que cada persona es la que más sabe de su vida y de lo que quiere -aunque no sepa expresarlo-. Este enfoque propicia las RELACIONES DE EXPERTA A EXPERTA. La mirada profesional, cuando crea espacios adecuados de comunicación y relación, es la mirada de quien tiene delante un tesoro, una historia viva que puede ser narrada. Y esas narrativas singulares, pueden servir para cada mujer -que amplía valorando la conciencia de su historia- y de apoyo terapéutico y social al resto de las mujeres, tanto si están en la casa como fuera de ella, o en otros escenarios y lugares. Todo ello se recoge en las aportaciones de Michael White en Adelaida-Australia (en el Dulwich Center) en su trabajo con grupos de mujeres que presentaban algún problema de salud mental. También LA COMUNIDAD entraba en juego, poniendo en valor esos relatos sanadores y transformadores. Las trabajadoras sociales hicieron formación en trabajo social narrativo. Aquí queda un enorme campo por explorar y enriquecer con las narrativas de las propias mujeres, dentro y fuera de la casa, así como con las narrativas de las profesionales y diversos instrumentos, tanto lo recogidos en los informes como cartas, diplomas, poemas y un sinfín de posibilidades para el apoyo terapéutico y social a los procesos de cambio y transformación, individuales y colectivos.

c. *La externalización: "la persona es la persona y el problema es el problema"*

Una forma de apoyo psicoeducativo -con gran poder terapéutico- es situar al "problema" fuera de las personas, en este caso fuera de las propias mujeres participantes en el programa Daniela. La fuerza de decirle a una persona "tú no eres un problema ni eres el problema" tiene importantes efectos sanadores. Se les puede ayudar a tomar conciencia de que la vida las ha colocado en determinadas situaciones que les afectan -como a todos los seres humanos- y a mirarse de un modo más constructivo para trabajar lo que les afecta, valorando sus logros y colocando las dificultades fuera de sí mismas. Esta es una estrategia de la terapia breve centrada en soluciones.

d. El trabajo centrado en soluciones y acuerdos participativos sobre pequeños cambios

El mundo del trabajo social, y la acción socioeducativa en sentido amplio, suele estar colonizado por los problemas. Se trabajó mucho en las reuniones el cambio de mirada, no solo empezando cada reunión con la buena noticia, sino también intentando rescatar los valores y potencialidades de cada mujer y que a su vez quedaran reflejados en el diario. Trabajamos las “excepciones”, momentos donde las dificultades de cada una no se hacían presentes y como, a partir de la conciencia de esas excepciones y momentos positivos, se podía -además de reforzar la existencia de esos momentos libres de problemas-, concretar con las mujeres pequeños objetivos y cambios concretos, reforzando los avances. Todo ello supone que los diálogos deban centrarse especialmente en conversaciones centradas en las soluciones y en los logros, reafirmandonos en el dicho que dice que: “quien habla de problemas construye problemas y quien habla de soluciones construye soluciones”.

e. Los límites

La necesidad de los límites estuvo muy presente en variados momentos de las reuniones. Podemos decir que fue una preocupación constante en el equipo, manifestado de formas diversas. Los límites están relacionados con las normas, la claridad, el orden y LA CONSTRUCTIVIDAD. Con los límites no se puede pecar ni por exceso ni por defecto. El exceso lleva a la rigidez y el autoritarismo, y el defecto impide el avance, porque sin perfiles claros existe más confusión e inseguridades y no es posible seguir construyendo. Las NORMAS son límites que bien explicados son fundamentales para la convivencia. En este sentido se habló mucho de los partes - ante los incumplimientos- de los permisos y de las pernoctas. Los criterios claros y la solicitud de pernoctas por escrito, con la correspondiente autorización, favorece una conciencia del DEBER y el compromiso individual y compartido, necesario en cualquier espacio comunitario, evitando así posibles arbitrariedades.

f. Trabajar la salida de la prostitución (real y psicológica) y del recurso Daniela

En 1984 Marco Marchioni expresaba, en unas Jornadas Europeas de Acción Social en Madrid promovidas por el Consejo General de Trabajo Social, que las profesionales del trabajo social somos las únicas profesionales que trabajamos para desaparecer, para no ser necesarias. Un objetivo importante del programa Daniela es trabajar para favorecer y posibilitar en las mujeres la salida real y psicológica de la prostitución. Este es un trabajo muy de fondo, que encierra muchos obstáculos y dificultades. Es el horizonte que mueve al equipo, al programa Daniela y al trabajo de las Oblatas del Santísimo Redentor. No siempre se consigue, pero el trabajo supone CREAR CONDICIONES que lo faciliten. El equipo interdisciplinar es en esta dirección un recurso básico. Además de construir procesos de acompañamiento, de modo participativo con las propias mujeres, poniendo los acentos en LA RELACIÓN, clave de los procesos de transformación -como así han acreditado varios estudios- por encima de cualquier otro procedimiento o instrumento metodológico. Así el equipo debe trabajar habilidades sociales y la resistencia a la frustración. Ello supone también que, como se habló en algunas reuniones, aunque no se consigan del todo los objetivos, e incluso las mujeres abandonen el recurso como decisión propia, la EXPERIENCIA DE BUEN TRATO y de una relación profesional acogedora, respetuosa,

amorosa y ordenada, es un regalo existencial, una experiencia muy importante para estas mujeres que se llevarán para siempre con ellas. LOS CIERRES de casos programados y el paso de un recurso a otro cuando las mujeres siguen en el programa, por ejemplo, de la casa de acogida al piso de autonomía, suponen avanzar en la dirección de una salida cada vez más progresiva y autónoma.

g. La autoridad y el poder del proyecto y del equipo (Ethos)

La historia de las Oblatas del Santísimo Redentor, su compromiso histórico con las mujeres, sus proyectos internacionales y locales, su forma de trabajar abierta e integradora, le dan una personalidad e identidad a los programas en los que están implicados (el "Ethos"). Esta identidad se va concretando y mostrando en la COHERENCIA entre sus objetivos y sus recursos, cual es el caso del programa Daniela.

Sentir el programa Daniela por parte del equipo, como un PROYECTO COMPARTIDO que integra conocimiento, compromiso y poder transformador, genera COHESIÓN INTERNA y por tanto permite visibilizar -con razones- la eficacia institucional y social del programa. La inclusión en la metodología general del trabajo de las Oblatas de ESPACIOS DE ENCUENTRO Y PARTICIPACIÓN, de los miembros del equipo y voluntariado, en diversos espacios -incluso fuera de cada territorio de trabajo- permite conocer las experiencias y prácticas de los programas de las Oblatas, en otros programas y lugares del planeta. Genera en las profesionales y voluntarias una mayor cohesión, facilitadora de una implicación más amplia y comprometida.

h. Equilibrio entre valores, escenarios y actores, en el programa Daniela

Como síntesis final a este apartado, que recoge nueve (9) contenidos, sobre elementos puestos sobre la mesa para el trabajo de casos en las reuniones del equipo, vamos a terminar con una reflexión -expresada en muchos momentos- sobre los pilares o elementos presentes en un trabajo de gestión integrada. Partimos de la conciencia de la complejidad, de la conciencia de las interdependencias y de la convicción de que nadie aislado, y ninguna organización aislada tiene las respuestas que la sociedad en general necesita y, por tanto, cualquier proceso o proyecto con vocación transformadora. En este sentido en el programa Daniela se trabajan simultáneamente e integran los valores de la justicia, la eficacia y la solidaridad, junto a los diversos actores y escenarios institucionales y sociales. Así se trabaja la INTEGRACIÓN DE POLARIDADES. Joaquín García Roca nos advertía de los peligros de la colonización de un escenario sobre otro. En este sentido el programa Daniela ha trabajado para perfeccionar sus normas, sin dejarse colonizar por planteamientos dogmáticos y autoritarios, para conseguir recursos que le permitan ser eficaz en el desarrollo de sus objetivos, y lleva a cabo una labor de solidaridad unida al afecto, intentando que los mundos emocionales no colonicen su actividad. Todo ello requiere una constante revisión y evaluación, en los diferentes niveles, fortaleciendo un equilibrio que, con sus límites, posibilita el cumplimiento de sus objetivos y LA INCLUSIVIDAD.

8. La construcción participativa del conocimiento, el saber del grupo como capital humano y profesional

El conocimiento compartido es un bagaje del equipo y del programa. Se traslada a la práctica, mejorando las relaciones internas y externas y las intervenciones

profesionales. Permite introducir mejoras concretas en la actuación en la casa, así como en la mejora de los instrumentos, como los contenidos y variables recogidas en el aplicativo informático.

Esta comunicación recoge en parte ese SABER COMPARTIDO en las reuniones. Queda como una aportación abierta para seguir enriqueciendo ese conocimiento, construido a partir del encuentro y la reflexión sobre la práctica.

9. Recapitulación y cierre de las reuniones

El cierre es un momento educativo de suma importancia ya que se da forma al trabajo realizado, cubriendo flecos pendientes y permitiendo evaluar si alguna materia debe seguir siendo abordada en futuros encuentros y reuniones. Se concretaba en tres apartados:

- a. Los acuerdos, como conclusiones al trabajo realizado.
- b. La valoración de la sesión, lo que cada una se llevaba de modo objetivo y subjetivo. Las palabras de las propias profesionales, en el cierre de algunas reuniones, expresan de algún modo lo que hemos ido contando de la importancia de las reuniones y de la forma de llevarlas a cabo: “sentimiento de que caminamos juntas”, “se me han resuelto cosas”, “importante compartir dudas”, “el valor de escuchar distintas opiniones”, “descubrir la importancia de la narrativa”, etc.
- c. La concreción de los asuntos pendientes y el orden de día para la sesión siguiente

Estos 9 puntos, desarrollados en este apartado, acerca de la METODOLOGÍA de las reuniones del equipo profesional, resumen en grandes rasgos como se trabajó en estos dos años en el programa Daniela. Hemos querido resaltar principalmente dos elementos metodológicos entrelazados que consideramos muy importantes: la organización y estructura de las REUNIONES, así como los elementos que surgieron en el abordaje de los CASOS y en el trabajo en la Casa de acogida

10. Momentos puntuales de formación, evaluación, apoyo externo y voluntariado.

Junto a la estructura y dinámica de las reuniones, recogida en los 9 puntos señalados anteriormente, se contaba también con momentos complementarios de formación, unidos a una evaluación externa, con el acompañamiento de profesionales también voluntarias. Estos acompañamientos favorecen abrir la mirada, ampliar el conocimiento y la autocrítica, integrando también a otras profesionales expertas.

4. El Proyecto Casa de Acogida Daniela

Desde una atención especializada a mujeres en situación de prostitución, víctimas de trata con fines de explotación sexual o en situación de exclusión social, es el único recurso residencial existente en la Comunidad Autónoma de Canarias específico para mujeres víctimas de trata. En el reciben acogida las mujeres y sus hijos, ofreciéndoseles la oportunidad de sentirse cuidadas y acompañadas, sin renunciar a su diversidad y sus singularidades.

Proyecto “CASA DE ACOGIDA DANIELA”: para mujeres mayores de edad, solas y/o con menores a su cargo, especialmente, en situación de exclusión y prostitución y/o trata con fines de explotación sexual, laboral, matrimonio servil, etc. Desde una intervención integral que les facilite la toma de conciencia de su propia realidad y las alternativas que pueden ir afrontando para lograr su autonomía y su incorporación, como protagonistas de su propia existencia, a la sociedad, desde el conocimiento y el ejercicio de sus derechos y obligaciones como ciudadanas. La Casa de Acogida Daniela es un recurso alojativo desde el cual se cubren todas las necesidades que pueda tener la mujer, protección, alojamiento, alimentación, higiene personal, transporte, farmacia; así como las derivadas del cuidado y educación de sus hijos, si los tuviesen. Las mujeres son acompañadas por profesionales y voluntariado, especializado, desde las distintas áreas de intervención (psicológica, jurídica, socioeducativa y laboral), con el fin de facilitar el proceso de empoderamiento y dotarlas de habilidades que posibiliten su INCLUSIÓN y reinserción social y el reconocimiento de su ciudadanía, así como la toma de conciencia de su responsabilidad para contribuir al crecimiento de la sociedad.

La casa es considerada por el equipo profesional como un lugar de referencia, un espacio de seguridad, acogida, cobijo y protección para las mujeres. Un refugio y un lugar de apoyo. Un espacio de compromiso realidad y acción.

La búsqueda del equilibrio en la casa de acogida y en el programa frente a posibles colonizaciones

Un elemento muy importante en el trabajo con las mujeres víctimas de trata y prostitución es tener muy en cuenta la CULTURA DE ORIGEN. La MULTICULTURALIDAD en la casa es una realidad, como cada día es más multicultural nuestra sociedad. En estos momentos estamos viviendo en Canarias algunos conflictos sociales derivados de la llegada creciente de emigrantes. Conflictos que se producen dentro de la sociedad canaria y en los espacios de acogida que, por desgracia, la mayoría no reúnen las condiciones necesarias para un trato digno y respetuoso con los derechos humanos. En la casa de acogida del programa Daniela se viven situaciones que requieren, como hemos expresado anteriormente, un EQUILIBRIO ENTRE VALORES Y ESCENARIOS. Así se cuida el orden y las normas, junto a las relaciones, los afectos y la solidaridad. A veces las mujeres muestran conductas y actitudes fruto de las situaciones vividas como: victimismos, agresividad, desubicación, exigencias, celos, conflictos etc., aunque también agradecimientos, apoyos mutuos y colaboración en las tareas como en la cocina y la limpieza.

Se establecen VÍNCULOS entre las propias mujeres y con las profesionales. Mantener estos vínculos, de modo constructivo, educativo y transformador, requiere ASERTIVIDAD. La asertividad que se deriva de combinar orden y disciplina con cuidados, relaciones y afectos. Impedir la colonización por las emociones y los mundos vitales requiere integrarlos con las normas, los límites y la disciplina, impidiendo que la balanza se incline de uno u otro lado. A veces las educadoras muestran miedo en la aplicación de las normas y las sanciones, al suponer que ello puede ocasionar una pérdida de confianza. Ahí está el buen trabajo educativo, en cualquier espacio de la vida. Ello no se improvisa requiere preparación y formación principalmente en habilidades sociales.

La casa es y debe constituirse como un ESPACIO COMUNITARIO. Las mujeres junto a las profesionales deben sentirse formando parte de un PROYECTO COMPARTIDO, que

también las implica. Hay tareas necesarias que facilitan la eficacia de la casa como recurso de acogida. Tareas concretas como la recogida de sus habitaciones, TAREAS de limpieza y tareas de cocina y comedor. Ello se relacionaría con los beneficios mutuos de mantener la casa en condiciones para todas. La cocina es un espacio singular, ya que allí se ponen de manifiesto las diferentes culturas, los diferentes gustos, así como las tolerancias e intolerancias, no solo entre los alimentos sino entre las propias mujeres. A ello se une el factor hijos e hijas. Otro factor importante para la construcción del proyecto colectivo casa de acogida son las ASAMBLEAS. Es un espacio de relación, de puesta en común, de participación, de información, comunicación, reflexión y acuerdos, donde se pueden integrar ruedas de experiencias, historias, cuentos y narrativas de las propias mujeres. También puede dar lugar a momentos lúdicos con música y baile. Ya hemos expresado la importancia transformadora de LAS NARRATIVAS, para que cada mujer en particular pueda expresarse con su relato, poder cambiarlo y ofrecer su experiencia de vida para otras mujeres, para las profesionales y para la sociedad en su conjunto.

La confianza, LA CONFIANZA BÁSICA, es un elemento fundamental del proceso de inclusión personal y social. Las educadoras expresaban en las reuniones la importancia del “yo si te creo”, cuando aparecían conflictos que ponían en duda las acciones de algunas mujeres. Ello está unido a una ESCUCHA sin cortapisas, acogiendo la subjetividad de cada persona que es “su” verdad, junto a la expresión adecuada, en el momento adecuado, de los requisitos y normas para una convivencia armoniosa en la casa. La expresión libre de las mujeres sobre su historia y su camino, hasta llegar al recurso, tanto si fue voluntario como inducido por los cuerpos de seguridad, ofrece la oportunidad de la VALIDACIÓN y el RECONOCIMIENTO de sus capacidades para la supervivencia. Permite hacerlas sentir AUTORAS de su propia vida y atribuirles el control de sus logros. Todo ello favoreciendo conversaciones terapéuticas que, una vez situado el PASADO, permitan centrarse en un nuevo FUTURO, elegido por ellas, aceptando si así lo desean los apoyos que ofrece la casa de acogida y el programa Daniela. Las preguntas, la pregunta llamada “pregunta milagro”, permite CONVERSACIONES que conecten con sus motivaciones y deseos que pueden trabajar acompañadas avanzando, si así lo desean, pasito a paso, en el camino elegido.

5. Otros recursos complementarios del Programa Daniela

Proyecto “PISO DE AUTONOMÍA”: El piso de autonomía es una opción para aquellas mujeres que, sin tener recursos suficientes para hacer frente a su vida independiente, han superado un proceso de trabajo en la Casa de Acogida y requieren de un apoyo más indirecto. Se les ofrece alojamiento en condiciones de independencia con el refuerzo en la organización de la convivencia.

Proyecto de Participación Comunitaria “DANIELA PARTICIPA”, por un lado, pretende una intervención de proximidad con las mujeres que están en contextos de prostitución y/o son posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual y paralelamente, contribuir a la toma de conciencia y cambio de actitudes y valores sociales en la sociedad civil, que posibilite crear pactos de equidad que permitan el desarrollo de un modelo de relación diferente. Daniela Participa abarca los ámbitos de formación, sensibilización e intervención con mujeres en medios abiertos

EL TRABAJO DE CALLE es otro de los recursos del programa Daniela. Sus principales objetivos son:

- Contactar con mujeres en contextos de prostitución y establecer relaciones de confianza.
- Dar a conocer el Programa y sus servicios, servir de enlace entre los recursos de la propia institución u otras instituciones y las necesidades de las mujeres contactadas. Se da asesoramiento y se facilita información. Para ello se trabaja en coordinación con las distintas instituciones.
- Recabar datos sobre la realidad de los contextos de prostitución, poniendo especial atención a cómo son los entornos, condiciones, formas de proceder; así como detectar indicadores de VTSH; analizar cómo los contextos van evolucionando y modificándose en función de las circunstancias socioeconómicas, etc.

Hay que resaltar que el trabajo de las profesionales que intervienen en el TRABAJO DE CALLE requiere una gran madurez personal y profesional. Introducirse en los espacios de trata y prostitución supone correr ciertos riesgos, sin los que no podrían llevar a cabo su labor.

6. Conclusiones generales y propuestas de avance

Después de lo expresado a lo largo de esta comunicación, vamos a presentar algunas conclusiones y propuestas, que han nacido del trabajo en equipo en el programa Daniela.

Con y para el entorno cercano:

- Ahondar en lo comunitario, en el trabajo grupal, en el trabajo de calle y en la implicación y participación en los procesos comunitarios
- Crear condiciones para recoger y visibilizar las narrativas de las mujeres
- Visibilizar la presencia y realidad de estas mujeres en los objetivos de desarrollo social y participación comunitaria
- Implicación de los profesionales en los procesos comunitarios

Con las mujeres:

- Fomentar y crear más espacios de participación
- fomentar las relaciones con las mujeres que ya salieron
- Hacerles sentir la posibilidad de apoyo a otras mujeres en situaciones similares
- Incluir actividades de carácter más lúdico y terapéutico con apoyo externo, como yoga, taichí, danza etc.
- Recoger sus narrativas e historias de vida, visibilizándolas del modo adecuado, apoyándolas en su autoestima y empoderamiento.
- Facilitarles experiencias de buen trato

Con y para el equipo:

- Se solicita formación:
 - En el trabajo participativo, fuera y dentro, y la participación de las mujeres en el diagnóstico (co-diagnóstico), en la elección de los tratamientos, en la mejora de los recursos, en la evaluación de los procesos etc.
 - Unida a la práctica, a la participación y a la acción

- En terapia breve centrada en soluciones
- En habilidades sociales, trabajando los límites y la asertividad
- En instrumentos de narrativa
- En las normas que afectan a las mujeres y a las situaciones de trata y prostitución
- En la cultura del entorno
- Para el voluntariado y alumnado en prácticas
- Cuidados y atención
 - Cuidar a las educadoras de la casa
 - Cuidar la estabilidad del equipo, los recursos humanos, las características del trabajo y la dedicación: “lo que me activa y anima es lo mismo que me agota”
 - Cuidar la coordinación de los equipos, del equipo, favoreciendo la cohesión interna como “autoridad” profesional ante las mujeres.
 - Reforzar más, en tiempos y formas, los espacios interdisciplinarios
 - Gestión del estrés

De cara a la mejora del programa

- Incorporar objetivos de investigación, como soporte para las propuestas internas y externas
- Unir la investigación a procesos de acción reflexión participativa
- Redefinir los objetivos y aterrizar en prioridades
- Revisar y actualizar los reglamentos y normas
- Trabajar la transparencia de los procesos e instrumentos internos
- Mejorar la información interna y externa
- Visibilizar el programa con diferentes estrategias
- Desarrollar mapas de contextos de prostitución
- Visibilizar la colaboración con otros colectivos y organizaciones implicadas con la realidad de la trata y la prostitución, ampliando las redes y estrategias de “alianzas”.

Propuestas de cara al contexto y a las organizaciones políticas y responsables institucionales

- Trabajar para una mayor y mejor toma de conciencia sobre las desigualdades y como el capitalismo, el patriarcado y el colonialismo están en la base de la trata y la prostitución
- Invertir en políticas preventivas, en España y en los países de origen, para que “nadie vuelva a vivir estas situaciones”
- Incidir en la realidad de la violencia estructural, desde todos los frentes posibles, y visibilizarla
- Definir otras políticas de fronteras
- Consensuar una Ley sobre la trata y la prostitución con urgencia
- Trabajar por una nueva conciencia sobre esta realidad
- Potenciar con recursos una gestión integrada de políticas sociales y la acción social comunitaria

Valoración y mirada positiva al proyecto Daniela

- La visión y la misión de las Oblatas
- La experiencia del programa Daniela en si misma
- El trabajo de coordinación del equipo

- Les gusta estar con las mujeres
- Valoran mucho al equipo y a las reuniones
- La apertura y la generosidad del equipo
- Importancia del trabajo interdisciplinar
- La fuerza y el valor propositivo del equipo
- La vivencia de observar y sentir los procesos de avance y cambios en las mujeres
- Sentir el proyecto colectivo y la conciencia de un trabajo necesario y bien hecho
- Los reconocimientos que a veces, y a pesar de las dificultades, reciben de las propias mujeres, dentro de la casa y cuando se van

7. El trabajo en red

El programa Daniela forma parte de varias REDES, nacionales y locales como:

- La Red Española contra la trata de los seres humanos RECTP
- EnRedContigo que integra a médicos del mundo, colectivo Gamá, y Centro Lugo
- Red de personas sin hogar de Gran Canaria
- Red contra la violencia del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria
- Plataforma por el cierre de los CIES

Desde el TRABAJO DE CALLE realizan también FUNCIONES DE COORDINACIÓN con otras instituciones, como son Médicos del Mundo y Cruz Blanca. Con éstos se ha organizado la agenda de visitas a los contextos de prostitución para no duplicar trabajo; se ha creado un grupo donde se comparten las situaciones detectadas o que preocupan a fin de realizar una mejor intervención; y también se ha trabajado en coordinación con el Centro de Salud de Maspalomas, donde actualmente se presta atención sanitaria y ginecológica a las mujeres en prostitución en situación administrativa irregular, gracias a la voluntariedad del personal sanitario, sensibilizados con la realidad con la que trabajamos. Quizás esta vertiente del programa Daniela es la que puede incluirse de un modo más concreto en un TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO. También en el año 2020 ha habido una frecuente coordinación con instituciones como Cruz Roja, Radio ECCA, Aldeas Infantiles, Yrichen, Plena Inclusión, Adepsis, Cáritas, CEAR, Gamá, Centro Lugo, SEPE, Servicio Canario de Empleo, Servicios Sociales municipales, etc. En la isla de Fuerteventura, ha habido coordinación con la Asociación de Mujeres Arena y Laurisilva, El Punto de Información Sexual, Altihay LGTBI, Cabildo de Fuerteventura, Ayuntamientos, Cruz Roja, Iglesia Cristiana Moderna.

8. El urgente y necesario compromiso político, económico y social

Esta atención muy especializada a mujeres, en las condiciones descritas, requiere un nuevo encuadre jurídico, político, administrativo y cultural. Como sabemos la prostitución en España se encuentra en una especie de LIMBO JURÍDICO y el enmarque de la atención a estas mujeres no acaba de recibir el reconocimiento debido como derecho subjetivo. También existen dudas sobre su UBICACIÓN INSTITUCIONAL en áreas como los Servicios Sociales o las Políticas de Igualdad, teniendo en cuenta que, como cualquier realidad compleja, está afectada por diversos escenarios. Independientemente de la colaboración pública/privada los poderes públicos deben garantizar todos los recursos necesarios, financieros y estructurales, para que la respuesta sea la justa y adecuada. Estas personas víctimas de trata y de prostitución

requieren un mayor compromiso público, reconociendo sus circunstancias con POLÍTICAS CONCRETAS de igualdad e inclusión laboral y social, así como una reflexión de la ciudadanía que lleve aparejado un cambio de mentalidad y nuevos compromisos.

La ley contra la trata y la prostitución no avanza por posturas enfrentadas que requieren un trabajo que permita, y con urgencia, llegar a CONSENSOS DEMOCRÁTICOS, reconociendo el pluralismo de la sociedad. Todo ello sin perder de vista las vidas de estas personas, el cumplimiento de los DERECHOS HUMANOS, y la urgente necesidad de actuar con rapidez, especialmente en las causas profundas de estas situaciones.

9. Documentación de referencia

- Blanco, M. L. (1995) Algunos elementos y características de un proyecto de gestión integrada de políticas sociales, en: *La gestión integrada. Nuevas fronteras de las políticas sociales. Una experiencia desde Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Editorial Benchomo
- Blanco, M. L. (2001) Trabajo social, eficacia institucional y desarrollo afectivo, en *Servicios sociales y política social*, nº 54, 2º semestre 2001, Madrid: Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social.
- Blanco, M. L. (2004) "Desarrollo socioafectivo y trabajo social. El proyecto GIPS como experiencia psicopedagógica y social". Tesis doctoral. Servicio de publicaciones de la Universidad de La Laguna. Santa Cruz de Tenerife.
- Butler, J. y Fraser, N (2017) *¿Reconocimiento o redistribución? Un debate entre marxismo y feminismo*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- Cortina, A. (1997) *Ciudadanos del mundo. hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial
- De Shazer, S. Claves para la solución en terapia breve, <http://es.scribd.com/doc/234833105/steve-de-shazer-claves-para-la-solucion-en-terapia-breve#scribd>
- Epston, D.; White, M. y Murray, K. Una propuesta para reescribir la terapia. Rose: la revisión de su vida y un comentario. en McNamee, S. y Gergen, K. J. (1996) *La terapia como construcción social*, Paidós, Barcelona.
- Fraser, N. (2015) *Fortunas del Feminismo*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- Fraser, N. <https://nuso.org/articulo/tres-actos-del-feminismo-nancy-fraser-y-los-debates-feministas-de-los-últimos-40-anos/>
- García, J (1994) *Solidaridad y voluntariado*. Bilbao: Sal terrae.
- García, J (1995 a) *Contra la exclusión. responsabilidad política e iniciativa social*. Bilbao: Sal terrae
- García, J (1995 b) *La gestión integrada. Nuevas fronteras de las políticas sociales. Una experiencia desde Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Editorial Benchomo
- García, J (1998) *Exclusión social y contracultura de la solidaridad. Prácticas, discursos y narraciones*. Madrid: Ediciones HOAC

- García, J (2001) En tránsito hacia los últimos. Crítica política del voluntariado. Santander: Sal terrae
- García, J. (1992) Público y privado en la acción social. Del estado de bienestar al estado social. Madrid: Editorial Popular
- García, J., Mondaza, J., (2002) Jóvenes, universidad y compromiso social. Una experiencia de inserción comunitaria. Madrid: Narcea.
- García, M. D. (2010). Conversaciones liberadoras en la intervención psicosocial: resiliencia y narrativa en acción. Revista de servicios sociales y política social. Consejo General del Trabajo Social, 67-80.
- Gergen, K. J. y Gergen, M. (2011). Reflexiones sobre la construcción social. Barcelona, Paidós.
- González, E. (1995) El límite y la GIPS, en La gestión integrada. Nuevas fronteras de las políticas sociales. Una experiencia desde Canarias. Santa Cruz de Tenerife: Editorial Benchomo
- Informe Global sobre Trata de Personas 2018
- La Opinión de Murcia, <https://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2020/09/23/80-mujeres-prostituidas-espana-son-33963931.html>
- López, P. (1989) Un método para la Investigación Acción Participativa. Madrid: Editorial Popular
- Marchioni, M. (1987) Planificación social y organización de la comunidad. Madrid: Editorial Popular
- Marchioni, M. (1992) La audición. Un método de investigación participativa y comunitaria. Teoría, metodología y práctica. Santa Cruz de Tenerife: Editorial Benchomo
- Marchioni, M. (1995) La utopía posible. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones. Santa Cruz de Tenerife: Editorial Benchomo
- Marchioni, M. (1999) Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria. Madrid: Editorial Popular
- Marchioni, M. (2006). Democracia participativa y crisis de la política. La experiencia de los países comunitarios. Cuadernos de trabajo social, 19, 213-224.
- Marchioni, M. (2013). La intervención comunitaria. Una metodología participativa y comunitaria. Red latinoamericana europea de trabajo social transnacional: <http://grupal.reletran.org/wp-content/uploads/2012/07/libro-reletran.pdf>
- Marchioni, M., y Zapata, V. (2010). El desarrollo territorial como proceso comunitario y participativo. (Publicado en "Mundo Rural de Tenerife", nº 8). Agrocabildo. Servicio Técnico de Agricultura y Desarrollo Rural. Cabildo de Tenerife: http://www.agrocabildo.org/publica/publicaciones/muru_345_nº208.pdf
- Max-Neef, M. (1994) Desarrollo a Escala Humana. Barcelona: Icaria Editorial.
- McNamee, S. y Gergen, K. J. (Eds.) (1996) La terapia como construcción Social. Barcelona: Editorial Paidós

- Memorias Institucionales del Programa Daniela de Congregación Oblatas del Santísimo Redentor, años 2018, 2019 y 2020.
- Rigat-Pflaum M. (2014) <https://nuso.org/articulo/tres-actos-del-feminismo-nancy-fraser-y-los-debates-feministas-de-los-ultimos-40-anos/>
- Segato, R. (2003) *Las Estructuras Elementales de la Violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los Derechos Humanos* (1ª edición). Prometeo - Universidad Nacional de Quilmes. ISBN 987-558-018-X. Colección: Derechos Humanos. *Viejos problemas, nuevas miradas* Dirigida por Baltasar Garzón.
- Segato, R. (2006). «La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Territorio, soberanía y crímenes de segundo estado».
- Segato, R. (2017) *La guerra contra las mujeres* (1ª edición). Tinta Limón - Traficantes de sueños. ISBN 978-987-3687-26-6.
- Segato, R. (2018) *Contrapedagogías de la crueldad* (1ª edición). Prometeo Libros. 2018. ISBN 978-987-574-911-5.
- White, M., y Epston, D. (2007). *Medios narrativos para fines terapéuticos*. Barcelona: Paidós.

La inclusión social de las personas con adicciones- “Un proceso sociosanitario de ida y vuelta”

Silvia Hierro Zatón¹⁵⁵

RESUMEN

Dentro de los procesos de Inclusión y la organización de los servicios, la atención a las personas en situación de riesgo y/ o exclusión social con adicciones exige una metodología y abordaje específico, así como competencias profesionales clínicas y sociales simultáneas.

El consumo problemático de sustancias o la adicción, sin ser por sí mismos factores de riesgo de exclusión, tiene una probabilidad muy alta de concluir en ella, porque los consumos afectan por un lado a todos los ámbitos de la persona y por otro interrumpen recurrentemente los procesos de socialización.

Es una constatación que la exclusión es un predictor de las patologías mentales y especialmente de las adicciones y estas predicen la exclusión.

Es por ello que, en los procesos de exclusión, las herramientas del ámbito social son escasas si no hay participación del saber sanitario y consecuentemente los saberes clínicos y sanitarios no garantizan procesos de inclusión social. Ambos sistemas se necesitan y en muchos casos deben estar integrados en servicios comunes o bien hacer “coexistentes” las intervenciones.

Es decir, una intervención social puede quedar comprometida si no se atiende la dimensión sanitaria, de la misma manera que el abordaje clínico queda limitado si no se tienen en cuenta otras dimensiones de la persona distintas de la salud.

Superando la máxima de servicios especializados por colectivos, apostamos por servicios que, garantizando el principio de individualización en la atención, contemplen intervenciones especializadas para personas con adicciones y problemas de salud mental.

Palabras Clave: Adicciones, inclusión social, sistema sociosanitario, integralidad, modelo

1. La Interpretación De La Adicción

1.1. Los modelos

Si hablamos de adicción, aún hoy en día, sigue habiendo una fuerte discusión sobre la naturaleza de la misma, que se refleja en los diversos modelos explicativos existentes y fundamentalmente en la pugna entre dos de ellos: el modelo de enfermedad de la adicción y el modelo biopsicosocial y un tercer modelo con menor reconocimiento pero no menor interés explicativo, que es el modelo sociocultural y cuyo foco se sitúa en la cultura y el contexto social en el que tiene lugar la conducta adictiva.

El término adicción tradicionalmente se ha aplicado a aquellas conductas autodestructivas que, además, implicaban un componente farmacológico de dependencia y tolerancia. Esta definición estaría sustentando el modelo biomédico que sitúa el protagonismo de la adicción en los componentes físicos de la misma y que a

¹⁵⁵ Psicóloga Especialista en Clínica, Experta en Política Social y Servicios Sociales y Directora-Gerente de la Fundación Etorikintza

partir del desarrollo de determinada tecnología llevó su explicación al espacio intracraneal.

El mayor protagonismo que han tomado en la última década las conductas adictivas o adicciones sin sustancia ha dado lugar a definiciones en las que no se puntúa la dependencia física o la tolerancia, pero se da más importancia a la impulsividad del comportamiento, aún a pesar de las consecuencias negativas para la persona.

Estas consecuencias negativas se pueden producir en áreas de la persona, que van más allá de la salud física (en las adicciones sin sustancia, podríamos decir precisamente que esta, es el área que menor deterioro sufre) y abarcan aspectos psicológicos, familiares, sociales, económicos y legales.

El modelo biomédico

Este modelo, del cual es principal valedor el National Institute Drug Abuse (NIDA) considera adicción como una enfermedad tratable, aunque insistiendo en su cronicidad y en el proceso de recaída. Para este modelo, el mejor tratamiento es aquel que combina medicación con terapia de conducta (O'Brien y McLellan, 1996)

Este modelo en su momento fue muy bien acogido por cuanto su llegada ayudó a arrinconar el modelo moralista de adicción que estigmatizaba y culpabilizaba a la persona. La persona adicta dejó de ser un ser "débil de carácter" y dada a la vida disipada para ser vista como una persona enferma.

En los años 90, en su pugna con el modelo biopsicosocial, se apoyó en el desarrollo de técnicas de neuroimagen estructural, para consolidarse como un modelo basado en la evidencia científica de los estudios en vivo de los efectos de las sustancias en el cerebro.

Lo que se puede poner en su deber, es que los estudios en laboratorio no lograron nunca llevarse a situaciones de vida real y traspasar su conocimiento a aspectos prácticos del contexto.

Para el modelo biomédico, la adicción es una enfermedad tratable, aunque crónica y con existencia de diversos episodios de recaída en su desarrollo. Bajo esta visión el mejor tratamiento sería aquel que combinase la medicación con la terapia conductual (O'Brien y McLellan, 1996).

El Modelo bio-psico-social

La imposibilidad de explicar todas las conductas adictivas en relación al cerebro hizo necesario un modelo holístico que, a partir de factores biológicos, psicológicos y sociales, diese una explicación más amplia de la naturaleza de la adicción. Para ello se adaptó a la adicción, el modelo biopsicosocial de George L. Engel (1977) que atribuía un papel fundamental en el desarrollo y mantenimiento de la adicción, además de a los factores genético-biológicos, a los factores psicológicos y socioculturales.

En este modelo, las herramientas terapéuticas se ampliaron y diversificaron, de tal manera que tenían en cuenta la totalidad de la persona y sus necesidades.

Es de destacar que las drogas o la salud física no tienen mayor protagonismo ni importancia que otras áreas quizás más dañadas y necesitadas de una primera intervención.

En el ámbito psicoterapéutico se produjo una diversificación progresiva de los tratamientos, que abarcan la mayor parte del espectro biopsicosocial: terapias cognitivo-conductuales, estrategias motivacionales, abordajes centrados en la familia, intervenciones sistémicas, psicodinámicas, etc...

Paralelo al desarrollo de este modelo biopsicosocial y de enfoques como el de la reducción de daños, perdió importancia en el tratamiento de la adicción la consecución de la abstinencia y ganó protagonismo como objetivo del tratamiento, la mejora de la calidad de vida.

Modelo sociocultural

Desde un abordaje sociológico, la adicción tendría causas y/o consecuencias diversas como los procesos de anomía y desviación social, la subcultura de la droga, los nichos de desorganización social, o las teorías del etiquetado social y estigmatización de la persona adicta tendrían una importancia.

Este enfoque incidía en el estudio de la adicción desde la perspectiva de los sujetos, sus universos de sentido, sus prácticas culturales y sus modos de interacción social.

La adicción desde este enfoque se sitúa en el polo opuesto al del modelo biomédico. Si en aquel, la adicción se empieza a estudiar en los laboratorios con animales para generalizar después sus descubrimientos a la práctica humana, en este modelo, carecería de sentido cualquier estudio de la adicción aislado del entorno en el que se produce.

Integrando los aprendizajes de los tres modelos, apostamos por un abordaje moderno que recoge tanto aspectos tradicionales del modelo como intervenciones más contemporáneas basadas en los nuevos conocimientos sobre adicción y los métodos de intervención de más probada eficacia. Optamos por una mirada integral de las adicciones, entendiendo que, los factores de riesgo que las desencadenan afectando a las diferentes esferas de la vida personal y social, son múltiples y diversos y consecuentemente sus consecuencias y estrategias, de protección e intervención también lo son.

1.2. Las Claves

Desde este esquema en el abordaje de la adicción identificamos necesariamente seis claves fundamentales:

Variables del cambio de comportamiento

El modelo transteórico (MT) de Prochaska y DiClemente del cambio de comportamiento en salud nace en los años 70 para explicar cambios en el comportamiento de dependientes de drogas. El modelo transteórico explica el cambio del comportamiento según cinco variables: etapas y procesos del cambio, balance decisorio, autoeficacia y tentación. El MT está fundamentado en la premisa básica de que el cambio de comportamiento es un proceso y que las personas tienen diversos niveles de motivación, de intención de cambio.

El Trabajo Motivacional

La motivación no es una cualidad estática, sino más bien un recurso psicológico dinámico, que puede incrementarse a medida que la persona toma conciencia de su problema.

Como hemos visto anteriormente el proceso mediante el cual una persona pasa desde una adicción activa hacia la recuperación sostenida está en realidad basado en una toma de conciencia progresiva acerca del problema, y en la necesidad de cambio que influye en la motivación.

Para ello el trabajo en adicciones ha desarrollado diversas técnicas para facilitar la evolución del paciente o de la persona usuaria desde etapas iniciales homeostáticas hacia etapas de acción.

La Prevención de Recaídas

En el tratamiento de adicciones o en los procesos de inclusión social, destaca la elevada tasa de recaídas que sufren las personas. La naturaleza misma de la adicción hace que la recaída en algún momento no sólo sea posible sino probable. La vivencia de la recaída como proceso y no como fracaso hace necesaria la revisión de los objetivos e intervenciones tanto clínicas como sociales.

Si el tratamiento de la adicción concluyese una vez conseguida la abstinencia, podríamos decir que estos tratamientos son totalmente exitosos en la consecución de sus objetivos. Pero la experiencia nos dice que el objetivo de la abstinencia es un objetivo relativamente frecuente en su consecución, pero también muy poco estable en su mantenimiento.

La recaída o retorno a la conducta adictiva sucede, según la mayoría de los estudios al respecto, en porcentajes superiores al 70% al cabo de los 6 meses.

Es por ello por lo que adquiere tanta importancia el estudio del fenómeno de la recaída y las distintas maneras de prevenir la misma y que la mayoría de las intervenciones en el área del tratamiento de las adicciones y en los procesos de inclusión social de personas con adicciones, incluyen componentes de prevención de recaídas. Este interés es además avalado por los diversos estudios realizados sobre su eficacia, y que muestran un elevado valor en la reducción de las conductas adictivas y en la mejoría del ajuste psicosocial.

De entre los diversos modelos de prevención de recaídas, destacamos los dos más reconocidos: el modelo de Marlatt y Gordon y el modelo de Gorski- CENAPS.

▪ Modelos de Prevención de Recaídas de Marlatt:

Este modelo, que se enraíza con el modelo transteórico de cambio de Prochaska y DiClemente, entiende que el cambio es un proceso con diversas etapas. En las primeras etapas de toma de decisión, se ven involucrados más los componentes cognitivos, pero a medida que se va afianzando la decisión de cambio adquieren mayor protagonismo los componentes conductuales.

En este modelo, el tiempo que una persona logra mantener el cambio se corresponde con una mayor sensación de autocontrol y autoeficacia. Y la respuesta que la persona da ante situaciones de amenaza de recaída producirá o bien un significativo incremento en esa doble sensación de autocontrol y autoeficacia o, por el contrario, en caso de no

saber manejar adecuadamente la situación de riesgo, se producirá una sensación de culpa directamente proporcional a la energía invertida en el proceso.

Se ha observado que, para situaciones de exclusión social, los factores amenazantes son más frecuentes: dificultades laborales, económicas, falta de apoyo social.

Teniendo en cuenta lo anterior, el enfoque de prevención de recaídas de Marlatt se articula como una opción eficaz de intervención en la fase de mantenimiento de una persona que ha experimentado una adicción. Propone como estrategias a trabajar *el entrenamiento en habilidades, la reestructuración cognitiva y el restablecimiento de un estilo de vida saludable.*

▪ **Modelo de Prevención de Recaídas de Gorski:**

Este modelo relacionado en los principios subyacentes al Programa de 12 Pasos de Alcohólicos Anónimos, se basa en un modelo psicoeducativo cuyo objetivo es identificar señales de aviso y reconocer de forma preventiva patrones de recaída.

Un elemento esencial que lo diferencia del modelo de Marlatt es la fuerte influencia del modelo médico que identifica la adicción como una enfermedad incurable.

El trabajo centrado en la persona.

Las adicciones afectan a las personas y a su sistema personal y social. Cualquier intervención debe estar centrada en la persona y en sus necesidades, dejando atrás la atención centrada en la sustancia. Durante mucho tiempo se ha dado un protagonismo exagerado a las sustancias, ocasionando un desplazamiento del foco de atención de la propia persona, su dignidad y contexto. Debemos superar los modelos que entienden primero el tratamiento sanitario de la adicción para después trabajar los aspectos sociales de la misma como si fueran momentos distintos o paralelos.

El proceso de intervención ha de ser volver a poner el foco en la persona, más allá de la palabra, buscando principalmente una mejoría en la calidad de vida, proporcionando la mayor independencia posible, y luchando por la dignidad y por los derechos de las personas desde una visión global e integral.

En esta línea, el proceso de elaboración de un plan de intervención se convierte en “... un proceso de diseño que coloca a la persona en el centro, y que deliberadamente implica un cambio de poder hacia ella, y que puede ayudarla a recuperar algo de la libertad que muchos de nosotros damos por hecho”. (Parley, 2001; en Dowling et al., 2006, p. 4).

Poner a la persona en el centro de la intervención exige necesariamente *prácticas profesionales integradas* evitando “huecos y vacíos en la atención a sus necesidades”, en definitiva, exige una mirada más global y menos proteccionista.

La Mejora de la Calidad de vida

El objetivo de la rehabilitación o de la intervención ha de ser la mejora de la calidad de vida de las personas afectadas por una adicción o por los problemas asociados a la misma, lo que supone una intervención más centrada en *potenciar las fortalezas de la persona* (curiosidad, pensamiento crítico, inteligencia emocional, inteligencia social, etc..) y *minimizar las carencias personales* que pueden hacer que la adicción se cronifique y en *la ruptura de hábitos y estilos de vida mantenidos durante la adicción.* Es decir, minimizar los factores de riesgo y potenciar sus factores de protección.

Ya hemos dicho que la adicción es un problema que afecta a áreas básicas de la persona tanto en lo biológico, como en lo psicológico y lo social. Muchas veces lo que lleva a la persona adicta a solicitar apoyo y tratamiento no es el problema adictivo en sí, sino los problemas sociales, legales, psicológicos, familiares, y/o su estado de salud en general. Ello nos remite al constructo *calidad de vida (CV)* en cuanto a sus indicadores físicos, psíquicos y sociales.

La CV es un concepto que incorpora la percepción del individuo sobre el estado de salud, estilo y satisfacción con la vida, estado mental o bienestar y ayuda a identificar déficits en áreas de funcionamiento.

El constructo «calidad de vida» en el ámbito de las adicciones ha ido apareciendo de forma paulatina en los últimos años; especialmente se ha aplicado a la evaluación de los programas de mantenimiento con sustitutivos opiáceos, debido a la necesidad de añadir a la evaluación a través de los criterios objetivos — consecución de la abstinencia de la droga que genera la demanda, disminución del consumo de otras sustancias, nivel de retención en el programa, resolución de la criminalidad, aumento de la actividad laboral o reducción de la morbilidad — otra forma de evaluación subjetiva a través de la medida de la CV percibida que ofrece la posibilidad de plantear objetivos consensuados con la persona usuaria, además de una evaluación conjunta de los resultados. También ayuda a identificar déficits en áreas de funcionamiento y, por ende, la severidad de la adicción.

Este constructo es plenamente aplicable hoy en día no solo a los tratamientos clínicos sino a los procesos de inclusión, entendiendo en ambos casos la necesidad de ir más allá del planteamiento único de la abstinencia.

Desde el marco de la bioética, se deposita en el paciente la posibilidad de valorar desde su perspectiva los efectos del programa realizado. Y sobre todo identificar y respetar aquellos objetivos que quiere conseguir. *Se trata de “asumir” que pueda haber personas que no quieren dejar de consumir, pero necesitan acompañamiento en algunos de sus procesos sociales, mejorando en sus procesos de inclusión social y limitando situaciones y/o riesgos de exclusión.*

La adicción y la Exclusión social:

La exclusión social implica la dificultad o imposibilidad de un sector de una determinada población en acceder o participar en alguna o todas las actividades de dicha sociedad, debido a una carencia de recursos, de capacidades o directamente de derechos, por una determinada condición, que puede ser de índole muy variada según el momento de la historia y de la sociedad.

Por otro lado, si bien es cierto que la adicción es una condición que afecta a todas las capas sociales, y que en cualquier sector social puede darse la conducta adictiva, es también cierto que no en todos los estratos sociales se da con la misma intensidad ni tiene las mismas consecuencias.

En los años 80 en plena epidemia de heroína, consumo de drogas y exclusión social eran términos prácticamente emparejados. El consumo de drogas, salvo en capas sociales muy protegidas suponía casi con total seguridad la exclusión de derechos de ciudadanía

básicos y las situaciones de precariedad social y económica suponían una mayor probabilidad de consumo de drogas.

El perfil social del consumidor era muy homogéneo con personas jóvenes, con un bajo nivel educativo, escasa vida laboral, amplia historia delictiva y desarrollo social en ambientes sociales empobrecidos incluso excluidos de los sistemas familiares y sin redes de apoyo social.

Esta homogeneidad ha ido variando y se ha ampliado el perfil de la persona con problemas de adicción, siendo más frecuentes en los tratamientos las personas con un nivel educativo superior, con trabajo y con un menor deterioro físico, social y familiar que en el pasado.

Sin embargo, aun hoy, la probabilidad de involucrarse en conductas poco favorables para la salud, incluidas el consumo de drogas es mayor en las capas sociales más desfavorecidas y así mismo aun hoy son frecuentes las historias de vida en las cuales el tránsito por la conducta adictiva acaba desembocando en situaciones de exclusión social.

En cualquier caso, “aun en el caso de que la prevalencia del consumo de drogas en comunidades y áreas excluidas no fuese más alta que en otros lugares, existe el riesgo de una mayor representación de usuarios problemáticos en ellas. Para estas personas los efectos negativos de las drogas son más graves para los usuarios que provienen de entornos socialmente excluidos”. (Brandová y Kajanová 2005).

Teniendo en cuenta los modelos interpretativos del fenómeno de las adicciones y las claves básicas para su intervención, es una constatación que en *adicciones es difícilmente separable la intervención clínica de los procesos de inclusión social. Es una evidencia que las adicciones comprometen los procesos de inclusión social, y las situaciones de exclusión social condicionan los consumos problemáticos*. Ello nos deja evidencia de que estamos hablando de un modelo de atención sociosanitaria, un modelo que conjuga ambos sistemas de intervención: saberes clínicos y procesos sociales, como garantía de éxito y eficiencia.

2. Las Leyes, planes y marcos de referencia en Euskadi.

La propia organización de los sistemas públicos, sus leyes, planes y marcos de referencia en Euskadi no son ajenas a los modelos teóricos y ya evidencian la necesidad de dar respuestas integrales y recoger saberes de ambos sistemas: el sistema de servicios sociales y el sistema de salud, reconociendo las adicciones como necesidad sociosanitaria.

2.1. Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales. (2008)

Tiene por objeto “promover y garantizar en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco el derecho a las prestaciones y servicios de servicios sociales...plantea ya como la finalidad de este Sistema Vasco de Servicios Sociales promover, en cooperación y coordinación con otros sistemas y políticas públicas, el bienestar social del conjunto de la población...”. El Sistema Vasco de Servicios Sociales, entre los principios por los que se rige recoge la *Universalidad*. “Los poderes públicos garantizarán el derecho a las prestaciones y servicios previstos en el Catálogo de Prestaciones y Servicios a todas las personas titulares del mismo ...”.

“La Prevención, Integración y Normalización. Los servicios sociales se aplicarán al análisis y a la prevención de las causas estructurales que originan la exclusión o limitan el desarrollo de una vida autónoma. ..., se orientarán a la integración de la ciudadanía en su entorno personal, familiar y social y promoverán la normalización, facilitando el acceso a otros sistemas y políticas públicas de atención”.

“La atención personalizada e integral y continuidad de la atención. El Sistema Vasco de Servicios Sociales deberá ofrecer una atención personalizada, ajustada a las necesidades particulares de la persona y/o de la familia ..., y deberá garantizar la continuidad e integralidad de la atención, aun cuando implique a distintas administraciones o sistemas”.

“El Carácter interdisciplinar de las intervenciones. ..., se favorecerá la interdisciplinariedad de las intervenciones, promoviendo el trabajo en equipo y la integración de las aportaciones de las diversas profesiones del ámbito de la intervención social y cualesquiera otras que resulten idóneas”.

Y “La Coordinación y cooperación. Las administraciones públicas vascas actuarán de conformidad con el deber de coordinación y cooperación entre sí, así como con la iniciativa social sin ánimo de lucro.... Esta coordinación y cooperación deberá trascender del ámbito de los servicios sociales y extenderse a otros sistemas y políticas públicas de protección”.

Desde la lectura de la ley, sus fines y principios, si pensamos en las personas con adicciones en situación de riesgo y/o exclusión social podemos decir que sus necesidades y derechos deberán ser tratados con: 1. *universalidad*, 2. con una *comprensión global* de las limitaciones para el desarrollo de una vida autónoma, entendiendo el impacto de la adicción como una limitación clara de su proceso personal y social; 3. con una *atención personalizada e integral* asumiendo que implica diversos sistemas; 4. esta atención integral exige la *interdisciplinariedad* y en el campo de las adicciones y las situaciones de riesgo y/o exclusión social los saberes clínicos y sociales de manera complementaria simultánea; y 5. una “real y suficiente” *coordinación y cooperación* para poder tener un impacto real, que tal y como la propia Ley de Servicios Sociales explicita en su Artículo 46 en lo que hace referencia a la Cooperación y coordinación en el ámbito sociosanitario, “la atención sociosanitaria comprenderá el conjunto de cuidados destinados a las personas que, por causa de graves problemas de salud o limitaciones funcionales y/o de riesgo de exclusión social, necesitan una atención sanitaria y social simultánea, coordinada y estable, ajustada al principio de continuidad de la atención”.

Así mismo, el *punto segundo de este artículo considera que entre los colectivos particularmente susceptibles de ser atendidos en el marco de la atención sociosanitaria se encuentran también las personas con problemas de salud mental, en particular las personas con enfermedad mental grave y crónica y las personas con problemas de drogodependencia.*

Y en su punto tercero que “para la mejor coordinación e integración del trabajo social y sanitario, buscando un mejor servicio a las personas atendidas y una mayor sinergia y aprovechamiento de recursos, *los servicios sociales y los servicios sanitarios, aislada o conjuntamente, podrán constituir dispositivos exclusivamente sociosanitarios, así como*

unidades específicamente sociosanitarias insertas en dispositivos o establecimientos de carácter más amplio”.

Así mismo manifiesta que en todo caso, “*el carácter sociosanitario de una atención lo da la naturaleza de la misma, tal como se define en el apartado primero, con independencia de la titularidad social o sanitaria del dispositivo o establecimiento en el que se preste...*”.

2.2. La Ley 1/2016, de 7 de abril, de Atención Integral de Adicciones y Drogodependencias del Gobierno Vasco. (2016)

Recoge en sus fundamentos básicos y objetivos generales entre otros los siguientes: El objetivo fundamental es *la salud de todas las personas*, desde una consideración multidisciplinar e integral de la materia y el abordaje de las adicciones desde el enfoque de salud pública y de salud en todas las políticas.

En su Título tercero se refiere la asistencia sanitaria y sociosanitaria, dirigida a ofrecer una atención integral a las personas, haciendo hincapié en la necesidad de coordinación interadministrativa y la colaboración con las entidades privadas.

Respecto a los Principios generales recogidos en su artículo 52 en el punto segundo ya entiende que “Dentro de las prestaciones sanitarias de la cartera de servicios del Sistema Vasco de Salud, ..., se prestará una *atención integral a las diferentes necesidades individuales que puedan plantear las personas afectadas por algún tipo de adicción*, ya sea a sustancia con capacidad adictiva o comportamental. Dicha atención se prestará de manera equitativa en todo el territorio, con la participación activa de la comunidad y siempre garantizando la colaboración efectiva entre ámbitos y servicios”.

Y respecto a los servicios sanitarios y sociosanitarios en su artículo 54 explicita que:

- “Los servicios y los equipamientos destinados a la atención de las personas con adicciones se integran en los recursos de la *red sanitaria*, ... y en la *red de servicios sociales de atención primaria y secundaria*.
- ... las administraciones con responsabilidades en materia sociosanitaria, de conformidad con la normativa vigente, garantizarán, a las personas con adicciones y a sus familias, la prestación, entre otros, de los siguientes servicios:
 - a) *Acceso a los recursos sanitarios y sociosanitarios.*
 - b) *Información, orientación, asesoramiento, valoración singularizada y evaluación de la situación personal y familiar.*
 - c) *Programas específicos* dirigidos a la población dependiente de alta cronicidad y máximo riesgo sanitario, incluidos los relacionados con la comorbilidad (es decir, la coexistencia en la misma persona de un trastorno inducido por el consumo de una sustancia psicoactiva y de un trastorno psiquiátrico).
 - d) *Actuaciones, programas y servicios específicos para personas con adicciones y en alta exclusión social: ...*”.

Y en su Artículo 55. Incluye la *Atención a Colectivos Específicos*, entre ellos,

- a) Los centros y servicios sanitarios ..., en coordinación con la red de servicios sociales de atención primaria y secundaria, dispondrán de protocolos, normas

y herramientas para la detección, diagnóstico, valoración integral y tratamiento de *menores de edad con adicciones o en riesgo de padecerlas ..*”.

- b) Las administraciones con responsabilidades en materia sociosanitaria prestarán especial atención a las *personas en situación de alta cronicidad, máximo riesgo sanitario, desprotección y alta exclusión social*.
- c) Se formularán programas específicos destinados a la *población reclusa con adicciones ...*”.

La propia ley de adicciones ya reconoce y da valor a los colectivos específicos y por ello a programas específicos para personas con adicciones, reconociendo la necesidad de prestar especial atención a personas en situación de desprotección y exclusión social.

2.3. El Plan Estratégico de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2016-2019.

En su diagnóstico ya apuntaba la necesidad de avanzar en la construcción del espacio sociosanitario “Los análisis sobre la situación del espacio sociosanitario en la CAPV han venido poniendo de manifiesto en qué medida se trata de un ámbito escasamente desarrollado aún, en el que resulta muy complicado materializar, en acciones y mejoras concretas, las necesidades de coordinación e integración que se perciben. A pesar de la unanimidad sobre la necesidad de desarrollar ese espacio, no ha existido un modelo compartido respecto a su configuración ni un consenso respecto a las fórmulas para alcanzarlo”

Pero entendiendo que “*la construcción de un espacio sociosanitario sólido constituye una prioridad fundamental para el SVSS y el sistema de salud*, teniendo en cuenta, la evolución demográfica y el previsible aumento de las personas ..., así como la necesidad de impulsar la colaboración para mejorar la atención temprana o la atención a las personas menores de edad en situación de desprotección con problemas de salud mental y a las personas adultas en situación de exclusión y con enfermedad mental severa, entre otros aspectos”

2.4. El plan de salud del Gobierno Vasco 2013-2020

Marca el rumbo de las políticas no solo del sistema sanitario sino también de todos los agentes implicados. Es, por tanto, un plan del gobierno que no se limita al ámbito sanitario. Propone una actuación multisectorial con la finalidad de aumentar el nivel de salud de la población.

Recoge como objetivo respecto a las adicciones, “*...minimizar el daño derivado de las adicciones*” y plantea para ello desarrollar las acciones previstas en el Plan de Adicciones.

2.5. El VII Plan de adicciones de Euskadi 2017-2021

Considera que “las adicciones son un problema de salud pública cuyo abordaje requiere la concurrencia del compromiso y de la responsabilidad social”. Asimismo, el paradigma de *Salud en TODAS LAS POLÍTICAS*; que se basa en “la acción intersectorial efectiva y sostenible en todos los niveles de la administración, para producir políticas sectoriales que contribuyan al logro del máximo nivel de salud y bienestar de la población vasca”.

Desde ese punto de vista, el Plan de Adicciones tiene en cuenta “los determinantes sociales de la salud, también llamados “causas de las causas” ... y tienen un gran impacto en el nivel de salud poblacional y en el control de las personas sobre sus vidas”.

El punto B del Plan se refiere a la VISIÓN INTEGRAL DE LAS ADICCIONES.

Dado su carácter transversal, “el fenómeno de las adicciones debe abordarse con una perspectiva multidisciplinar e integral. Se trata de potenciar los factores de protección y reducir los factores de riesgo, garantizando la asistencia a las personas con problemas de adicciones y facilitando la inclusión normalizada de las personas afectadas en su entorno comunitario.

Su tercer eje central de actuación se orienta a garantizar *la asistencia sanitaria y sociosanitaria e Inclusión social* de las personas con problemas de adicciones y tiene por objetivo general minimizar los riesgos y daños derivados de las adicciones y de conductas y consumos problemáticos y, a través de la *red sanitaria y de servicios sociales de Euskadi, dar respuesta continuada, coordinada, eficaz y con perspectiva de género a las necesidades asistenciales que implica el fenómeno de las adicciones*”.

El Plan recoge en su objetivo 3.2. *Garantizar el acceso a tratamiento, asistencia y recursos a las personas en situación de alta vulnerabilidad y exclusión social*. Y en concreto en su acción 7. “Consolidar las actuaciones, recursos e intervenciones y desarrollar acciones que promuevan una atención integral a la persona en situación de alta exclusión y con gran deterioro físico, psíquico y social”.

Y en su acción 8. “Revisar los criterios de acceso a los recursos y programas existentes, favoreciendo una mayor sensibilidad hacia los problemas relacionados con las adicciones”.

Finalmente, dentro de su objetivo 3.3. *Potenciar la coordinación sociosanitaria* en su acción 9. Plantea “analizar, y en su caso desarrollar e implantar mecanismos de coordinación entre los sectores de salud y social para garantizar una atención integral y efectiva a las personas con adicciones y con conductas y consumos problemáticos, definiendo de forma consensuada los itinerarios y protocolos de atención”

2.6. Decreto Foral 59/2019, de 21 de mayo, de la Diputación Foral de Bizkaia

Por el que se regula el procedimiento de intervención especializado en materia de inclusión social, que en lo que respecta a su capítulo II *Servicios Vinculados A La Atención Especializada En Materia De Inclusión Social*.

En su Sección 1ª Servicio de día para la inclusión social; define y determina la *finalidad del servicio de día para la inclusión social*, como “servicio que ofrece a las personas usuarias un conjunto de prestaciones de carácter polivalente, *garantizándoles un acompañamiento individualizado en su itinerario de inclusión*”.

“Constituye el marco físico de referencia desde el que se canalizará la intervención con las personas usuarias, a las que se procurará las prestaciones técnicas necesarias En este sentido, el servicio no se concibe únicamente como un espacio físico en que las personas usuarias deban pasar el día, sino que permite articular la intervención con éstas más allá de la propia estructura del servicio o centro ...”.

Y respecto al apartado de *Prestaciones* (artículo 7) entiende que “El servicio de día deberá proveer las siguientes prestaciones técnicas, adaptadas a las necesidades derivadas del proceso de la persona usuaria:

- a) Acompañamiento social.
- b) Intervención socioeducativa y psicosocial, ... y, cuando así lo exijan las necesidades de las personas usuarias, estimulativa o rehabilitadora.
- c) Mediación-intermediación: prestación por la cual se orienta al desarrollo de competencias sociales y a la mejora de la interacción entre la persona y el medio, familiar, grupal o comunitario, en el que se desenvuelve.
- d) Intermediación laboral.
- e) Valoración de seguimiento.
- f) Apoyo a procesos de vida independiente, mediante la provisión, desde una vertiente instrumental y educativa, de las prestaciones técnicas de atención personal y atención doméstica”

Incluyendo también otras prestaciones complementarias y de Salud (art.8)

2.7. Y Finalmente el Marco de Prioridades Estratégicas de Atención Socio-Sanitaria de Euskadi 2017-2020

Considera que “la atención sociosanitaria de la población vasca implica dar respuesta a las necesidades que se identifican en los diferentes ámbitos y grupos de población, especialmente en los colectivos diana. Siendo la atención sociosanitaria un ejercicio asistencial que implementa en las necesidades sociosanitarias de las personas, soluciones que tienen su origen en los diversos marcos competenciales y que se vuelven operativas en base a criterios de *simultaneidad, coordinación y continuidad*.”

Reconociendo entre sus colectivos diana: “Las Personas con trastornos mentales graves entendiendo que el curso de estas patologías, habitualmente crónico...plantea una necesidad de recursos y dispositivos específicos que justifican un enfoque individualizado y exhaustivo de estos aspectos, que debe ser recogido en una ruta asistencial intrínsecamente sociosanitaria. En la misma línea de estigma, exclusión, cronicidad y especificidad, los *trastornos adictivos, como trastornos mentales que son*, comparten esta problemática ubicada plenamente en el ámbito de las *necesidades sociosanitarias propias de la salud mental*”.

3. La Fundación Etorikintza y los Procesos de Inclusión en este contexto.

La Fundación Etorikintza no ha sido ajena a estos cambios en los modelos de intervención de las adicciones, y podemos decir que en el ámbito del tratamiento de las personas con adicciones y el acompañamiento en procesos de la inclusión social hemos vivido, desde 1985 hasta el momento actual, diferentes fases fruto del análisis y adaptación a las nuevas necesidades y la concreción de nuevos modelos o marcos teóricos de partida, y de la adaptación y reorganización de los servicios de las Administraciones públicas y del propio contexto o realidad social.

Sabemos que, en los años 80, los consumos estaban muy vinculados a la marginalidad. Es un momento en que la toxicomanía es un problema de salud pública al que la sociedad y los poderes públicos responden con estrategias sanitarias, pero no sólo, y ya se empieza a vislumbrar que lo sanitario tiene que ir armonizado con otras estrategias. El toxicómano no se “curaba” de una patología. Fuimos avanzando hacia modelos de rehabilitación que pasaban por la incorporación o reincorporación a una sociedad de la que se había “quedado fuera” por los consumos, o por decir mejor, por los estilos de vida marginales asociados a los consumos. Sin embargo, “esta reincorporación” se entendía como proceso posterior a la atención clínica y sanitaria, y venía supeditada por ella.

Es decir, las primeras respuestas fueron “yuxtaponer” o secuenciar a los tratamientos clínicos de las acciones de otras áreas que no eran estrictamente de tratamiento médico y psicológico: educativas y formativas, judiciales, de protección social, de acompañamiento educativo para la adaptación a la realidad, de alojamiento, etc.

Posteriormente, las propias necesidades de las personas usuarias y el impacto más o menos eficiente de sus tratamientos y procesos yuxtapuestos de inclusión llevan a NO secuenciar acciones en fases, sino a integrar estas acciones en un mismo sistema de intervención. De manera que estos años son la antesala de la construcción de un marco teórico que apostará por la integración de sistemas, en la que cualquier acción encaminada a la inclusión social es una acción de “tratamiento”, sea esta acción médica, educativa, de apoyo psicológico, formativa, de orientación, de intermediación para la resolución de los problemas judiciales, o de intermediación social.

Se afianza el modelo de integración de sistemas de manera que la inclusión o incorporación social no se desarrolla después del tratamiento, a modo de fase, sino que es una intervención de tratamiento en sí misma.

Desde esta constatación se desarrollan los programas de prevención de recaídas, se incorporan a lo largo de todo el proceso acciones formativas y acciones de orientación laboral.

Vamos constatando la existencia de personas drogodependientes de larga trayectoria adictiva que presentan aumento de patologías psiquiátricas asociadas y un grave deterioro físico y social. Esta constatación nos hace plantear que en la inclusión no puede ser el único eje, la formación y orientación laboral. Había que reajustar los objetivos de cada plan individual de inserción a la realidad y a la trayectoria de la persona.

Así se consolida la integración de sistemas, de manera que el abordaje multidisciplinar que siempre ha presidido nuestra intervención, se va materializando en el modelo biopsicosocial, modelo de intervención en el momento vital en el que la persona se enfrenta con la realidad, teniendo que elaborar o reelaborar un proyecto de vida, muchas veces novedoso y que en la mayoría de los casos supone un esfuerzo muy considerable para estas personas.

Con este modelo de percibir la incorporación social disponemos de la radiografía más certera de las posibilidades de las personas con relación a la construcción de su proyecto de vida y de su adaptación a la realidad social y laboral. Radiografía que nos irá dando datos suficientes para orientar nuestra atención.

En 2014, tras un *periodo de reflexión conjunta* con la Dirección de Inclusión de la Diputación Foral de Bizkaia, hacemos una *transición a un formato de intervención de servicio de atención diurna*, reduciendo el número de personas usuarias e intensificando los aspectos relacionados con la intervención educativa y acompañamiento social. Se priorizan las acciones sociales frente a las acciones clínicas, entendiendo que estas deben proceder de otros sistemas.

Esta decisión, si bien es limitativa, también es cierto que nos permite “empoderar” una *visión más clara de los procesos sociales* para dotarles de identidad propia en relación, pero no al servicio del saber clínico; así como “asumir la pérdida” de lo sanitario como elemento único trazador.

Es así que, El Centro de Día “Andrés Aya Goñi” se erige en el 2014, como heredero de este formato anterior, pero con la encomienda social como principio, como un servicio con procedimientos y con una metodología específica, y especialmente concebido para personas cuyo alejamiento de los procesos de socialización está vinculado a los consumos problemáticos de drogas. Se define como un modelo no supeditado al tratamiento, sino en la búsqueda de empoderamiento de los procesos de inclusión desde el inicio.

Un servicio donde el *diagnóstico social y la evaluación de necesidades determinan la admisión*, a diferencia del modelo anterior en el que el diagnóstico clínico orientaba la intervención. Las personas usuarias que atendíamos eran derivadas por la Dirección de Inclusión, y a su vez un número importante de plazas, procedían de la demanda directa y derivadas del sistema sanitario. A partir del año 2019 este sistema de admisión se cambia, siendo solo atendidas las personas que, pasada la herramienta de valoración de la exclusión, son derivadas por la Dirección de Inclusión.

El funcionamiento del Centro de Día se modifica a partir de este momento para adecuarnos al Decreto Foral por el que se regula el procedimiento de intervención especializado en materia de Inclusión Social de la DFB.

Y se INTEGRA, fruto del trabajo de estos años y de los aprendizajes también desde otros servicios: Centro de Residencial de Tratamiento de Adicciones de Kortezubi, y Centro de Atención para Adolescentes y Jóvenes, la *concatenación de prestaciones tanto clínicas y sanitarias* como sociales desde un punto de vista que defienda las claves planteadas al principio.

Podemos decir que nuestros aprendizajes y programas para las personas con adicciones y en situación de riesgo y/o exclusión social han pasado por diferentes procesos de “idas y vueltas” intentando siempre responder de manera integral a necesidades complejas no solo de las personas con adicciones sino de los propios sistemas públicos.

4. La propuesta y las condiciones necesarias para la universalización de los Servicios Sociales para las personas con adicciones.

Desde la comprensión y los modelos interpretativos de la adicción; desde las encomiendas públicas; su legislación y marcos de referencia, y desde nuestra propia experiencia en la Fundación Etorikintza desde 1984, entendemos que:

Para poder garantizar la *UNIVERSALIZACIÓN del sistema público DE LOS SERVICIOS SOCIALES PARA LA INCLUSIÓN*, la atención a las personas en situación de riesgo y/ o

exclusión social con adicciones exige una metodología y abordaje específico, así como competencias profesionales clínicas y sociales simultáneas. Y por tanto los procesos de Inclusión y la organización de los servicios y sistemas también.

Estos dos paradigmas no pueden ser atendidos de forma independiente o por el sistema sanitario o por el sistema social en exclusiva, pues hay aspectos de la inclusión que exigen un abordaje complementario.

Sabemos que no todas las personas en situación de exclusión social tienen necesidades de atención socio-sanitarias, pero se da con bastante frecuencia. Hay patologías mentales que favorecen las situaciones de exclusión y hay situaciones de exclusión que generan o desarrollan patología mental. El consumo problemático o la adicción sin ser por sí mismo un factor de riesgo de exclusión, tiene una probabilidad muy alta porque los consumos afectan por un lado a todos los ámbitos de la persona y por otro interrumpen recurrentemente los procesos de socialización. Es decir, la exclusión es un predictor de la patología de SM y las adicciones y así mismo estas predicen exclusión.

En el Annual report on the state of the drugs problem in the European Union and Norway (2003) ya se refiere que “el consumo de drogas podría considerarse ya sea una consecuencia o bien una causa de la exclusión social (Carpentier, 2002), pues este consumo puede provocar el deterioro de las condiciones de vida, pero, por otra parte, los procesos de marginación social pueden constituir una razón para comenzar a consumir drogas”.

Y tal y como señalaba el Ararteko, “a menudo, los problemas de salud mental son causa y consecuencia de exclusión social. En muchas ocasiones, la falta de participación en la vida social, educativa y profesional de las personas con enfermedad mental genera aislamiento, soledad, sufrimiento y marginación”. (Lamarca Iturbe 2010)

Es una constatación que, en los procesos de exclusión con adicciones, las herramientas del ámbito social son escasas si no hay participación del saber clínico-sanitario. Ambos sistemas se necesitan y en muchos casos deben estar integrados en servicios comunes o bien hacer coexistentes las intervenciones, pues entendemos que una intervención social puede quedar comprometida si no se atiende la dimensión sanitaria, de la misma manera que el abordaje clínico queda limitado si no se tiene en cuenta otras dimensiones de la persona distintas de la salud y que tantas veces el sistema sanitario soslaya: la dimensión laboral, económica, formativo, adquisición de competencias, dinamismo vital, entorno social.

No hablamos de sistemas supeditados a otros sino de procesos centrados en las personas con adicciones y supeditación de las prestaciones a sus necesidades sociales y sanitarias.

Superando la máxima de servicios especializados por colectivos apostamos por servicios que, garantizando el principio de individualización en la atención, contemple intervenciones especializadas. DESDE LA ESPECIALIZACIÓN POR COLECTIVOS-personas adictas- A LAS INTERVENCIONES ESPECIALIZADAS para las personas con adicciones.

No sólo lo planteamos como una opción, sino como un derecho para las personas con adicciones si queremos que estas, sean tratadas con universalidad, integralidad y con garantía de continuidad; tal y como las leyes, Planes y marcos de referencia declaran.

4.1. Claves fundamentales.

Proponemos una “mirada también para las personas con adicciones” que más allá de las palabras, de escribir o manifestar que se “ponga a la persona en el centro” dotemos de contenido real a dicha manifestación desde las siguientes Claves:

- Los procesos centrados en las personas y en sus necesidades. “Elegiendo” a la persona como foco de atención.
- La mejora de la calidad de vida y el trabajo desde siete áreas de referencia: salud y autocuidado, psicopatología, consumo de drogas, familia, relacional, formativo-laboral, ocio y médico-sanitaria.
- Un dispositivo que comprende la *dimensión social* y la *dimensión sanitaria* de las adicciones, es decir, que incorpora que, los consumos problemáticos y las adicciones-incluyendo las ludopatías, comprometen la inclusión. Los consumos problemáticos son un predictor de la exclusión y la exclusión predice así mismo, consumos problemáticos.
- *Integrar saberes clínicos y sociales en un mismo sistema de intervención.* en la que cualquier acción encaminada a la inclusión social es una acción de “tratamiento”, sea esta acción médica, educativa, de apoyo psicológico, formativa, de orientación, de intermediación para la resolución de los problemas judiciales, o de intermediación social.
- *Las Estrategias y metodologías altamente especializadas* enfocadas a la prevención de recaídas y la estimulación cognitiva como elemento clave de impacto en la adicción y por tanto en la mejora de otras variables: familiar, social, ocupacional, judicial...: Programas de prevención de recaídas, grupos de refuerzo de la abstinencia, psicoterapia, intervención psicoeducativa, atención enfermería y médica.
- *La Motivación y activación* como herramienta de trabajo con *acciones propias de acompañamiento a la vida autónoma.*
- La atención a *jóvenes de manera especializada y diferenciada*, cuando es la adicción el factor que compromete de manera determinante su proceso de inclusión.
- Y finalmente, supone *el desafío de una referencia que garantice que la intervención en adicciones requiere una especialización de la intervención no separable de saberes clínicos y sociales, pero dentro de la red de prestaciones y servicios consideradas de derecho público y subjetivo.*

Si atendemos a los procesos de Inclusión, supone tal y como propone el marco conceptual y modelo de atención de la Diputación Foral de Bizkaia integrar una combinación de recursos en coherencia con el modelo comunitario, centrado en la persona como líder de su proceso y en la mejora de su calidad de vida, con enfoques de prevención y promoción de la autonomía, y participación en la comunidad. Creando espacios de apoyo NO como “lugares en los que pasar el día”, sino lugares donde aprovechar el tiempo para adquirir competencias y recursos personales y sociales que faciliten la inclusión.

Constatamos como avance en la posibilidad real de este planteamiento el trabajo que el Centro de Día Andrés Aya Goñi viene desarrollando desde mayo de 2019 (conveniado

con la Dirección de Inclusión Social de la Diputación Foral de Bizkaia). Un servicio de día para atender necesidades de las personas usuarias que ofrece a estas un conjunto de prestaciones de carácter polivalente, con vistas a abordar su problemática de adicciones desde un punto de vista transversal e integral.

4.2. Estrategias Básicas necesarias en este Proceso

- Definir claramente interconexión entre sistemas para las personas con adicciones- *modelo sociosanitario en el ámbito de las adicciones integrador de la intervención.*
- Explorar e identificar *modelos especializados en adicciones* para atender necesidades de inclusión social.
- *Definir Modelos de Servicio más que de Centros* permitiendo a las personas transitar entre distintas prestaciones y programas y avanzar hacia modelos centrados en la persona más que modelos centrados en el servicio.
- Superar el concepto de plaza como algo estático, poniendo a disposición de las personas usuarias un conjunto de estrategias que se van utilizando y desarrollando, según cuál sea el momento y proceso de la persona. El objetivo es poner a disposición de la persona un *Modelo Centrado en la Persona* que sea intenso en la comprensión del problema y ágil de la propuesta.
- Simultanear Programas con *orientación rehabilitadora* y con diferentes niveles de intervención, con Programas de *Acompañamiento para la vida autónoma* basados en la actividad en espacio comunitario.
- Incluir Recursos y/o prestaciones de carácter polivalente y accesibles para abordar las adicciones desde un punto de vista transversal
 - *Modelo comunitario y de activación* que aprovecha, una parte del dispositivo para sacarlo al medio comunitario y domiciliario de la persona con un acompañamiento individualizado en el itinerario de inclusión.
 - *Herramientas y competencias clínicas y sanitarias*
 - *Prestaciones sociales y sanitarias integradas.*
 - Prestaciones de Servicios Sociales
 - Prestaciones de Acompañamiento social - Acompañamiento para la vida autónoma
 - Prestaciones de salud-sanitarias.
 - Prestaciones de interconexión entre sistemas
- Un *equipo especialista en adicciones y procesos de inclusión social*, con competencias educativas, sociales y sanitarias y un equipo especialista en jóvenes con problemas relacionados con las adicciones.
- Una *interconexión de red* poniendo en relación sistemas que muchas veces permanecen comunicados: sistema sanitario, sistema social, sistema judicial, sistema formativo laboral. Hacemos hincapié en la importancia de trabajar en una sola red con los dos primeros.

- Rentabilizar los esfuerzos de reflexión y contraste e invertir en estudios de evaluación en el tema de las Adicciones y los Procesos de Inclusión social.

5. Conclusión

Podemos decir que el avance en el ámbito de las adicciones ha sido exponencial, no solo en la comprensión de los problemas sino en las propuestas de solución y también en la organización de las propias administraciones pasando de modelos de “caridad y beneficencia” a modelos de “derecho público y subjetivo”.

Los avances de la Fundación Etorikintza también han ido en paralelo, a la par que los cambios de perfil, y las nuevas necesidades y retos; sin embargo, *la transversalidad no sólo en la comprensión del problema de las adicciones sino en sus respuestas* hace que en muchas ocasiones los huecos no sean imaginarios y se puedan resolver con la coordinación, sino que sean reales y físicos. Esta situación está haciendo muy complicada y compleja la garantía de los derechos y la atención a las necesidades de las personas con adicciones y en situación de riesgo y/o exclusión social y por tanto garantizar el principio de la Universalidad e Integralidad.

Ya hemos visto que los modelos teóricos, las propias leyes y marcos de referencia consideran que las personas con adicciones requieren miradas integradas.

Todos sabemos que una persona no puede ser fragmentada para poder ser atendida, no hablamos de cuál es el sistema referente, tampoco de cuál debe ser el sistema líder, ni siquiera si debe haber un sistema conjunto sociosanitario, simplemente nos hacemos eco de la ley de servicios sociales cuando dice que *más allá de los sistemas está la necesidad sociosanitaria de las personas*.

Como dice José Ramón Ubieta (2020) en su artículo “Somos en lo que conectamos” cuando identifica la red como ideología se refiere a “El trabajo en red –y la idea misma de red– parece concebirse como una ideología que enmascara lógicas de poder revestidas de ideales (colaborar, compartir, transparencia) formulados como principios, que luego difícilmente se adecuan a las prácticas reales de asignación de recursos efectivos o de establecimiento de prioridades”

Así mismo el propio documento de prioridades Estratégicas Sociosanitarias de Euskadi 2017-2020 ya apunta a un “Marco institucional complejo, en el que el consenso entre agentes de los diferentes ámbitos y niveles asistenciales es la base para proporcionar la atención sociosanitaria coordinada”.

Podemos concluir que este debe ser *un trabajo conjunto y generoso* entre profesionales, sistemas y redes que sea garantía de derecho y universalidad para las personas con adicciones.

Abogamos y defendemos que las personas con adicciones en situación de riesgo y/o exclusión social deben ser tenidas en cuenta desde una comprensión global e integral y por tanto desde las prestaciones y recursos que se pongan en marcha.

Respetando que la PERSONA es la LÍDER DE SU PROCESO; pudiendo poner realmente a las personas (clientes, usuarias y pacientes) en el *centro de la atención y las respuestas* y en el centro de los modelos de intervención y de nuestras prioridades; defendiendo la

calidad de vida como un derecho y la necesaria ESPECIALIZACIÓN E INTEGRALIDAD DE INTERVENCIONES de saberes clínicos y sociales.

Apostando por la ACTIVACIÓN COMO EJE; asumiendo que la COOPERACIÓN es MÁS QUE COORDINACIÓN ENTRE SISTEMAS, REDES Y PROFESIONALES.

Y finalmente comprendiendo que atender a la persona con “lo que trae o necesita” de forma integral no siempre encaja dentro de las competencias, la estructura, o los sistemas.

6. Referencias

- Brandová, N y Kajanová, A. (2005). *Social exclusion among problém drug users*. Revista de enfermería, estudios sociales, salud pública y rehabilitación 3-4, pág. 123-129.
- Diputación Foral de Bizkaia. (2019). *Decreto Foral 59/2019, de 21 de mayo*. Diputación Foral de Bizkaia
- Diputación Foral de Bizkaia. (2019); *Plan Operativo Sociosanitario de Bizkaia 2018-2020*
- Fantova, F. (2018) *Servicios Sociales y Acción Comunitaria*
- Gobierno Vasco. (2016). *Ley 1/2016, de 7 de abril, de Atención Integral de Adicciones y Drogodependencias*. Gobierno Vasco
- Gobierno Vasco. (2008). *Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales*. Gobierno Vasco
- Gobierno Vasco. (2013). *Plan de salud del Gobierno Vasco 2013-2020*
- Gobierno Vasco. (2016). *Plan Estratégico de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2016-2019*
- Gobierno Vasco. (2017). *Prioridades Estratégicas de atención Sociosanitaria Euskadi 2017-2020*
- Gobierno Vasco. (2017). *VII Plan de Adicciones de Euskadi 2017-2021*
- González Méndez, G. (2020). *Salud Mental: Una Mirada Integradora Y Socioeducativa*: Revista De Intervención Socioeducativa N° 75.
- Ararteko. (2010). *Salud Mental Y Exclusión Social: Estado De La Cuestión*. Asvar, EAPN.
- Menéndez Vega, C y García Gutiérrez E. (2018). *Características Predictoras De Éxito En La Reinserción Social De Personas Drogodependientes*. Universidad de Oviedo
- Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA). (2019). *Informe Europeo sobre Drogas 2019*: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. (2003). *Social exclusion and reintegration. Annual report on the state of the drugs problem in the European Union and Norway* EMCDDA
- OMS Comisión de Determinantes Sociales de la Salud. (2009) *Subsanar las desigualdades en una generación*. OMS

RIOD. (2019). Estigma, Consumo De Drogas Y Adicciones: Conceptos, implicaciones y recomendaciones. RIOD

SIIS. (2020). *El impacto de la COVID-19 y sus consecuencias en el ámbito de las adicciones en Euskadi.*

Ubieto Pardo, JR (2020). *Somos en lo que conectamos. Más allá del biologicismo.-* Educació Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa, 75, 65-80.

La no expulsión como criterio de universalización

Olga Rodríguez Ochoa¹⁵⁶ y Ángel Estalayo Hernández¹⁵⁷

RESUMEN

La prevalencia de problemas de conducta, violencia, adicciones y trastornos mentales en población joven usuaria de recursos de Inclusión Social de baja exigencia y alta intensidad es muy significativa. Presentamos la experiencia de un servicio concreto del Departamento de Inclusión Social de la Diputación Foral de Bizkaia y su opción por prácticas que permitan la incorporación de las personas jóvenes más vulnerables y con mayor riesgo de exclusión social.

La concepción de un servicio inclusivo ante supuestos graves tales como violencia, consumos e interrupción de la relación de ayuda supone la construcción de un entorno receptivo con capacidad de conducir las alteraciones conductuales que suelen presentar estas personas. Se trataría de un entorno abierto, sensible y predispuesto a observar más allá de la conducta. Todo ello supone la construcción de un proyecto especializado que integre el espacio social y sanitario desde un enfoque comunitario con diferentes perspectivas de abordaje atendiendo a las características de cada persona joven y su entorno.

El proyecto Beinke ofrece estrategias de intervención basadas en la evidencia e incorpora la contención y la atención a las conductas externalizantes con el empleo de dinámicas no expulsivas y la consideración de la expresión del síntoma o conducta externalizante como la forma involuntaria de demanda de ayuda. La no expulsión requiere convertir en foco de intervención aquellos factores que dificultan su inclusión social, ello requiere que los servicios estén preparados para evaluar e intervenir sobre esos factores sin que su expresión suponga una expulsión del dispositivo.

Palabras clave: jóvenes alto riesgo, conductas externalizantes, entorno receptivo, inclusión social.

1. Justificación.

Intervenir desde un dispositivo con población que presenta formas de relación consigo misma y con el resto desajustadas y con presencia de conductas de riesgo, requiere desarrollar un abordaje especializado. Si esto se lleva a cabo desde un contexto institucional de Inclusión y con personas jóvenes, dicha necesidad aumenta, máxime si esos funcionamientos descritos operan como causa o desencadenante de su situación de desventaja social.

Así las cosas, desde una perspectiva bioética y atendiendo a los principios de no maleficencia y de justicia, la forma de atender pasa por el mismo criterio, es decir, por no abandonar a la persona cuando expresa su mayor dificultad o en el momento en el que más ayuda necesita: por lo menos, no añadamos daño.

¹⁵⁶ Olga Rodríguez Ochoa. Psicóloga, Psicoterapeuta FEAP y Directora del proyecto Beinke del área de Inclusión Social de la Diputación Foral de Bizkaia gestionado por el Instituto de Reintegración Social de Euskadi (IRSE-EBI).

¹⁵⁷ Ángel Estalayo Hernández Doctor en Ciencias Sociales, Psicoterapeuta FEAP y Director Técnico del Instituto de Reintegración Social de Euskadi (IRSE-EBI).

Para llevar a la práctica profesional este principio bioético de no dejar a la gente fuera de la atención para la cual se entiende que están diseñados los servicios hace falta dotarse de un componente técnico especializado. De esta forma, partir de los factores comunes que distintas modalidades encuentran de buen pronóstico con población de estas características apunta a hacer especial hincapié en el desarrollo de experiencias relacionales correctoras; vínculos seguros, confiables y estables o disponibles; partir de la colaboración en la formulación de la demanda; atender las expresiones graves sean externalizantes o internalizantes; y establecer procesos bien ajustados a las características propias de cada caso. Todo este despliegue metodológico requiere presencia, continuidad y una comprensión de que ante la expresión de dificultades, síntomas o actuaciones, la respuesta profesional pasa por permanecer o intensificarse y no por desaparecer.

Todo ello implica que debemos atender también ciertas características que presentan y que requieren modalidades de abordaje especializadas tales como una rigurosa evaluación; establecer un encuadre objetivo sobre las conductas, sobre qué hacer con ellas para responderlas sin expulsarlas; la construcción de un encuadre interno, de la relación, en la que lo primero que hay que abordar es la involuntariedad, la no colaboración, el sentirse juzgados, expulsados y de establecer un buen vínculo, una relación significativa trabajando la demanda y adaptándonos nosotros a ellos.

Cabe señalar las propuestas dialógicas actuales que están mostrando evidencia y subrayan la importancia de aspectos como la necesidad de ser confiables; adaptarnos a sus características; no centrarse en lo negativo y generar otras propuestas de relación; trabajar no sólo con ellos sino con su entorno disponible (social y familiar) todo ello para facilitar precisamente que no se queden “fuera” porque lo que puede pasar es que por la expresión de su sufrimiento y por las huellas del malestar que les queda, fruto de su historia de vida y la expresión de esas mismas dificultades, se queden fuera (actúen lo que más temen). En definitiva, es tratar de que por lo menos dentro de un setting profesional no se reproduzca lo que les pasa en la sociedad: que es que cuando expresan sus dificultades son expulsados, son segregados. Para ello resulta necesario crear un entorno de trabajo en el que estas dinámicas expulsivas no se repitan y poder trabajar desde la mirada de un profesional y equipo dispuesto a ver lo que pueden hacer, desde lo que se puede generar.

2. Características de la población joven. Cambio en el perfil de la población.

Respecto a la población destinataria existe cierto desconocimiento de la misma. En una revisión sistemática sobre la calidad y efectividad de las intervenciones dirigidas a múltiples factores de riesgo entre los jóvenes se resalta la imprecisión de la definición de la población de gente joven siendo denominada de manera distinta en los diversos estudios «jóvenes de alto riesgo», «jóvenes personas con necesidades múltiples y complejas» o «jóvenes en riesgo» (Knight et al., 2017).

Desde la apertura del Servicio de Día Beinke a finales de 2016 venimos detectando un grupo de jóvenes de alto riesgo que se muestran desconfiados, aislados y descolgados de la mayoría de los recursos. Era un fenómeno emergente que derivaba de situaciones de trabajo anterior del sistema de protección. Así, al llegar a su mayoría de edad pasaban a otra situación y podían quedar en un vacío donde no existían recursos específicos produciéndose una serie de situaciones que pueden ser alarmantes. En ese contexto

surgió Beinke de cara a responder a las necesidades que presentan este grupo de jóvenes. Normalmente no había recursos específicos y o bien se derivaban a adultos donde al final podían tener mala acogida o bien se quedaban en situación de calle.

Desde el comienzo del funcionamiento del Servicio de Día venimos observando que las características que presentan dificultan bien reunir las condiciones de acceso a los servicios quedándose fuera de los mismos, o bien el síntoma por el que son derivados a los mismos (especialmente aquellos referidos a conductas externalizantes como los consumos y la agresividad y/o violencia) suelen suponer el motivo de salida del dispositivo. También encontramos casos en los que la propia persona joven abandona el tratamiento o dispositivo o incluso rechaza la intervención.

Resumiendo, las personas que atendemos son jóvenes de alto riesgo psicopatológico y de exclusión social que suelen compartir las siguientes características:

- Presencia de conductas externalizantes: violencia, consumos y tendencia a la interrupción en las relaciones de ayuda.
- Alto nivel de involuntariedad hacia las primeras formas de recepción de ayuda: desconfianza, percepción generalizada de fracaso, intervenciones anteriores inconclusas, etc.
- Alta prevalencia de problemas graves de salud mental, comorbilidad, adversidades en la infancia. En ocasiones encontramos una ausencia de diagnóstico o un diagnóstico antiguo.
- Ausencia o fragilidad de red socio-familiar disponible, ausencia de soporte de apoyo primario. Presentan especiales dificultades y problemáticas sociales heredadas, una infancia carencial, disfuncional, vivida en contextos socio familiares en el mejor de los casos poco estimulantes.
- Experiencias de fracaso anteriores en contextos escolares, formativos y/o prelaborales.
- Falta de conciencia de problema y de capacidades, falta de perspectiva de futuro y autodirección.
- Adolescencia tardía.

En definitiva, se trata de una población heterogénea que suele presentar necesidades sanitarias (salud mental), educativas, laborales, relacionales (sociales y familiares) y en ocasiones judiciales. Así en la reciente revisión sistemática realizada por Knight et al. (2017) señalan que los diferentes estudios realizados con jóvenes de alto riesgo identifican seis factores de riesgo: la actividad delictiva; la educación y el empleo; la salud mental y el bienestar; la conducta sexual de riesgo; el uso de sustancias; y la violencia.

Además del conocimiento existente de que las adversidades en la infancia conllevan daños posteriores en las personas, se empieza a añadir la evidencia acerca de que los fallos o discontinuidades en la función de contención de las figuras de cuidado y crianza, también lo hacen. Así, se viene evidenciando en diversas investigaciones un aumento de la prevalencia de problemas de salud mental en la población adolescente general, que aún es mayor en Justicia Juvenil y en Acogimiento Residencial específico, y que se explica por el incremento de las problemáticas de origen exógeno (Estalayo, 2017).

Dentro la población infanto-juvenil existen dos grupos especialmente vulnerables y con mayor riesgo: los adolescentes infractores y los adolescentes en acogimiento residencial, ambos grupos se constituyen en una de las fuentes principales de derivación al Servicio para la Inclusión.

Numerosas investigaciones señalan el aumento de las tasas elevadas de sintomatología psicopatológica detectadas entre el grupo de adolescentes infractores ((Fazel et al. 2008; Vermeiren et al. 2006; Bailey y Tarbuck, 2006; Folino y Maller, 2011; Alves et al. 2013; Bravo y Fernández del Valle, 2003; Gude y Fandiño, 2006; San Juan y Ocariz, 2010; Rodríguez et al. 2018).

En este mismo sentido también se evidencia que los menores bajo medidas de protección presentan graves trastornos de conducta en un porcentaje muy superior al resto de la población (Bronsard, et al. 2011; Burns, et al. 2004; Pécora et al. 2009; Sainero et al. 2014). La mayoría de los estudios indican que los menores en Acogimiento Residencial presentan tasas más elevadas de problemas de comportamiento tanto de carácter externalizado como internalizado y mixtos (Armsden et al. 2000; Muris y Maas, 2004; Rutter, 2000; Schimd et al. 2008).

Existe una prevalencia real de problemas de conducta que concommitan con la atención en Salud Mental y que nos lleva a que los procesos sean atendidos de manera global y coordinada entre los Servicios de la red de Salud Mental e Inclusión Social.

Finalmente cabe destacar el Estudio del perfil y necesidades sociales de las personas valoradas por el Servicio Foral de Valoración de la Exclusión Social de Bizkaia (Ormaetxea e Ibaibarriaga, 2018) que señala la necesidad de flexibilizar los criterios de acceso a los programas para lograr atender a las personas más vulnerables y con mayor riesgo de exclusión social, ya que desde los modelos de atención que se vienen desarrollando quedarían paradójicamente excluidas de los sistemas de atención aquellas personas más necesitadas.

La situación es que ello requiere modelos de intervención especializados y que pueda haber diferentes perspectivas de abordaje o recursos atendiendo a las características de las personas jóvenes en aras a lograr su inclusión en los dispositivos de atención.

3. Contexto de intervención.

En Bizkaia en este contexto de atención a las múltiples características que presentan estos jóvenes y sus entornos, se toma conciencia de esta necesidad y hay una iniciativa desde el propio Servicio para la Inclusión de la Diputación Foral de Bizkaia de generar recursos específicos. De esta manera surge la apertura de un Servicio de Día que ofrece estrategias de intervención con componentes evaluativos/diagnósticos, educativos, psicoterapéuticos y socio-familiares que permiten entender, recoger y atender de manera integrada las características de la población atendida. Para este fin, se implementan modelos relacionales con las personas jóvenes, incorporando entre otras, la contención y la atención a las conductas externalizantes desde una premisa de baja exigencia y alta intensidad con el empleo de dinámicas no expulsivas y la consideración de la expresión del síntoma o conducta externalizante como el efecto sintomático o como la forma involuntaria de demanda de ayuda. Se plantea un itinerario de intervención cuyo desarrollo evidencia el progreso por hitos e indicadores objetivables

en cada etapa que se concretan en la formulación y reformulación de la demanda de cada caso.

El Servicio de Día no es únicamente el espacio físico del centro donde las personas jóvenes acuden, sino que el Servicio está concebido desde una perspectiva comunitaria para acompañar a las personas usuarias en el momento y lugar donde requiera su proceso de intervención. Es por ello que se opta por una acomodación del profesional y del Servicio para adaptarse y organizarse alrededor de la demanda de ayuda en cada caso, siendo frecuente que se den acompañamientos o intervenciones individuales y/o socio-familiares fuera del dispositivo. También se incluye la modalidad de “coaching telefónico” que implica la elaboración previa con la persona usuaria de planes de emergencia ante situaciones de crisis o riesgo desde una perspectiva de reducción de riesgos y daños.

Se trata, por lo tanto, de un proyecto vital, integral e individualizado orientado hacia el futuro, hacia la integración y la normalización, así como hacia la mejora de su calidad de vida; fomentando e incidiendo al máximo en las potencialidades de estas personas, con el objeto de articular respuestas a sus necesidades y transformar las condiciones del entorno hacia la inclusión, la igualdad y la superación del estigma social.

A la hora de afrontar este encargo que nos plantea el Servicio para la Inclusión, es fundamental definir el concepto de “cura” de las personas jóvenes atendidas en Servicios de baja exigencia y alta intensidad; esto es, en qué consiste “la mejoría” o “el éxito” en este perfil de usuarios y en este contexto de intervención. La inclusividad con este perfil de jóvenes resulta muy compleja, ese pequeño pasito que para otros adolescentes no es nada en estos chicos y chicas significa mucho. De esta forma, a la hora de articular el dispositivo atendiendo a la definición de los parámetros de Inclusividad Social que han de mejorar hemos partido de la reflexión de nuestra práctica profesional, la adaptación del modelo de Psicoterapia de Vinculación Emocional Validante (Estalayo, 2017) al contexto de intervención, la bibliografía y otras experiencias profesionales como el Tratamiento Integrativo basado en la Mentalización Adaptativa AMBIT (Bevington et al. 2013). Así hemos formulado las siguientes finalidades:

- a.- Acogida e incorporación progresiva al Servicio. Evaluación clínica, social, familiar y ocupacional, formativa, pre-laboral actualizada y continuada. Incluir la evaluación de los tipos de violencia (Penado et al. 2014) y los rasgos de insensibilidad emocional (Molinuevo, 2014).
- b.- Remisión de la sintomatología aguda. Indicadores de estabilidad clínica y de desempeño social suficiente: registro de frecuencia, tipo y duración de ingreso hospitalario, adhesión al tratamiento farmacológico, registro de frecuencia e intensidad de conductas externalizantes de cada joven (violencia, consumos e interrupción de la relación de ayuda).
- c.- Generar adhesión a la relación de ayuda y confianza: generar una relación “suficientemente buena”, un vínculo contenedor y validante, confianza epistémica, formulación de la primera demanda.

d.- Responsabilización en su plan de intervención: nivel de autonomía en actividades internas y externas, capacidad de detectar pródromos e implementar planes de emergencia, disminución de la frecuencia, duración e intensidad de las recidivas, detección e implementación de recursos de afrontamiento.

e.- Favorecer tránsitos. Elaborar despedidas / separaciones sanas. Preparación y derivación a otros dispositivos especializados en el momento oportuno: implicación autónoma y mantenimiento en los recursos externos establecidos, superación de los objetivos de la demanda de intervención, asentamiento de la red de andamiaje de apoyo socio-familiar y profesional, evaluación del proceso.

4. Qué nos dice la investigación.

Tal y como venimos señalando, nos encontramos ante jóvenes que se quedan fuera de muchos sistemas de atención y ello requiere diseñar sistemas que partan de no expulsar. Para ello lo primero que hicimos fue realizar una búsqueda exhaustiva de la bibliografía, investigaciones u otras experiencias de trabajo con este colectivo.

Así para la organización de los dispositivos nos hemos basado en la literatura e investigaciones existentes relativas a los factores comunes.

Becedoniz y Rodríguez-Díaz (2005) señalan como fuentes principales del cambio la adaptación de la intervención a las características de cada persona; la necesidad de partir de un modelo conceptual sólido; la coordinación inter-institucional y la implicación de la persona joven en su proceso de inclusión.

Lambert (2013) identifica como uno de los factores comunes los acontecimientos de la vida, esto es, la importancia de la familia y el entorno de las personas. Por ello concebimos desde el inicio de la intervención la importancia de realizar un trabajo proactivo con cada persona adolescente para incluir a su red natural (socio-familiar y comunitaria). La calidad del soporte social de la persona se constituye en un determinante crítico del éxito de cualquier tipo de intervención.

Dionne y Altamirano (2012) subrayan la importancia de la figura del profesional. En este sentido, Lipsey (2009, 1995) añade que la calidad del personal en el trato directo es un factor clave para lograr resultados con diferentes programas de readaptación. La mirada del profesional de la persona joven con potencial, la esperanza en el otro y en sus capacidades se convierte en un ingrediente necesario en el trabajo con población joven de alto riesgo.

Desde la apertura del Servicio de Día hemos tenido que ajustarnos a un contexto donde lo que nos encontrábamos es que las personas jóvenes estaban fuera, resultando de difícil ajuste y de difícil entrada. El primer reto consistía en cómo hacer que esas personas que se quedaban fuera viniesen. Las personas adolescentes derivadas a nuestros dispositivos no pueden adaptarse a las “exigencias” de los programas tradicionales por sus limitadas y dañadas capacidades de vinculación. Si no han tenido una relación mínimamente fiable con un adulto de referencia no van a ser capaces de mantener un encuadre de atención tradicional. El cambio ha de iniciarse en la figura del profesional mediante una actitud y disposición sensible para entender y acercarse a la realidad y al mundo interno de estas personas.

A su vez, partimos del reconocimiento de que una sola persona no puede sostener casos tan difíciles. Por ello se hace necesario un soporte de un grupo de profesionales que trabajen simultáneamente, así como espacios de formación y supervisión.

En Beinke aplicamos un modelo de intervención integrador basado en los factores comunes y los modelos basados en la evidencia. En este sentido hemos realizado una adaptación de la metodología de la Vinculación Emocional Validante (VEV) a este contexto de intervención para el abordaje especializado de la involuntariedad, pseudovoluntariedad y/o conductas externalizantes desde dinámicas no expulsivas (Estalayo, 2017). También hemos incorporado el AMBIT (Bevington et al. 2013) un enfoque específico basado en la mentalización para trabajar con jóvenes con problemas complejos y una relación deficiente hacia la ayuda.

5. La no expulsión como criterio de universalización.

Todo ello nos llevó a posicionarnos ideológicamente en el principio de no expulsión como aspecto necesario y nuclear con el propósito firme de favorecer la inclusión y mantenimiento de la atención de las personas jóvenes más vulnerables o dañadas. Esto es, aplicar dicho principio ante la expresión de conductas que normalmente les llevaba a ser apartados de los contextos de intervención. Se basa en una mirada bioética de “no te voy a dejar tirado en el momento que peor estás”. No obstante, poder llevarlo a cabo, pasa por desarrollar una forma especializada de acoger y no expulsar a las personas adolescentes a la vez que se les limita en sus conductas problemáticas.

De esta forma, la inclusión del principio de no expulsividad en la intervención conlleva el desarrollo de una atención especializada y la reorganización de los dispositivos con los siguientes parámetros:

5.1. Realizar una evaluación inicial con una perspectiva no patológica y multimodal,

que permita especializar el establecimiento de la relación educativa con cada joven con el propósito de optimizar las posibilidades de vinculación en aras a promover su participación en su proceso de inclusión. Se ha desarrollado una ficha de evaluación y se incorpora a su vez un protocolo de pruebas e instrumentos que nos dan información para la praxis. La evaluación inicial y continuada está orientada no tanto al diagnóstico clínico sino al ajuste de la intervención con cada persona joven y su entorno.

La perspectiva de introducir distintos tipos de violencia según el momento en que se dan, la vivencia interna que la desata, su intención y objetivo, el contexto y la dinámica que generan. Este desarrollo teórico es de gran trascendencia porque abre el espacio de diferenciar el tipo de violencia para intervenir adecuadamente y cuando menos no agravar la dinámica y el uso de la violencia. Esto es individualizar la intervención y subjetivar la conducta.

5.2. Diseño de un encuadre normativo que limite las conductas externalizantes,

estableciendo consecuencias que permitan limitar la conducta externalizante así como abordar los contenidos subyacentes a la misma (estado mental, contenidos emocionales, patrones relacionales, estilos de apego, capacidad de mentalización...).

Para ello ha sido preciso desarrollar un encuadre normativo o régimen de convivencia específico en cada contexto de intervención (Servicio de Día y Recurso Residencial) así

como un protocolo especializado de violencia. Ambos protocolos han sido articulados basándonos en la premisa de no expulsión de los jóvenes.

En la implementación de ambos encuadres las normas tienen que tener las siguientes características: ser las menores posibles, ser contingentes a las conductas, ser coherentes con las normas que están en el exterior de los servicios, atender a la demanda que ha provocado el ingreso en el servicio y responder al aprendizaje de los límites. Además, estas normas deben tener, siempre que sea posible, un contenido restaurativo.

Resulta fundamental que se trabajen ambos protocolos (encuadre normativo o régimen de convivencia y protocolo de violencia) previamente con cada persona joven, a nivel individual, grupal, socio-familiar (si hay red natural que participe en su proceso de inclusión) e institucional (para dar las mismas respuestas desde los distintos contextos de intervención en los que participe cada persona joven con el propósito de favorecer una mirada y discurso coherente e integrado entre los distintos profesionales que conformamos la red profesional que acompaña a cada joven).

- **El encuadre normativo o régimen de convivencia de los dispositivos** tiene tres funciones: la objetivación del síntoma, recabar información para el diagnóstico del caso y desarrollar una herramienta pedagógica con el objeto de establecer unas relaciones interpersonales sanas.

Las normas se diferencian en dos grandes bloques: “grandes normas” y “pequeñas normas”. Las primeras tienen que ver con aquellos elementos que pueden ser considerados como vitales en la relación, o en un sistema de valores, por lo que supone de supervivencia social, psicológica, moral o jurídica. Por otra parte, las segundas tienen que ver con la regularización de la conducta y con el consiguiente ajuste al entorno.

Ante el incumplimiento de las normas se implementan consecuencias lógicas y se permiten consecuencias naturales. Las consecuencias lógicas tienen un carácter impositivo, reparador, mediador y sobre corrector; y las consecuencias naturales son aquellas que devienen de forma natural ante la realización de una conducta sin la necesidad de intervención de la figura de autoridad. Con la intención de abordar la involuntariedad y a su vez ayudar a integrar la norma desde su lado más beneficioso, se ha incluido la posibilidad de obtener refuerzos positivos ante el cumplimiento de la misma.

La clasificación de las consecuencias del incumplimiento de la norma estará diferenciada en base a su nivel de gravedad que está directamente relacionado con el riesgo que supone para la integridad de la propia persona así como para la de terceros.

- **El desarrollo de un protocolo específico de violencia.** Tal y como señalamos anteriormente en el marco de la intervención con jóvenes que se encuentran en situación de exclusión social se precisa la creación de un protocolo de actuación conjunta para ofrecer una respuesta contingente a las situaciones de violencia grave que se dan. Se trata de una normativa cuya finalidad es dar una respuesta específica y prefijada a las conductas externalizantes de mayor gravedad teniendo en cuenta la casuística particular. En este sentido, su aplicación permite, por un lado, remitir la sintomatología aguda; y por otro, posibilitar una intervención posterior adecuada al proceso individual, tanto de la persona que

ejerce la violencia como de la o las personas que la reciben de manera directa o indirecta.

En relación a la violencia es importante diferenciar la intencionalidad de causar daño en el otro, o no. Hay que tener en cuenta la perspectiva de quien ejerce violencia (y causa daño), y quien recibe esa violencia (recibe el daño). A su vez, es necesario diferenciar el tipo de violencia predominante y concomitante al síntoma trasgresor y otros presentes. Se debe tener en cuenta que los adolescentes muestran diferentes tipos de violencia, y a cada uno de ellos subyacen procesos cognitivos, emocionales y conductuales diferenciados, por lo que la intervención a implementar debe ser diferente atendiendo a la especificidad de cada tipo de violencia.

Desde una perspectiva funcional Dodge (1991) ha distinguido dos tipos de agresión en función de los procesos motivacionales y cognitivo-emocionales que subyacen a la conducta agresiva: la agresión reactiva y la proactiva.

Penado et al. (2014) consideran un tercer tipo de agresión de tipo mixto para aquellos sujetos que manifiestan tanto comportamientos agresivos reactivos como proactivos. Resulta muy difícil hablar de tipos puros de violencia, lo común es que ambos tipos de violencia convivan en un mismo joven, aunque, eso sí, con una mayor prevalencia de uno de los tipos sobre el otro. Por ello diferenciamos a su vez dos tipos de violencia mixta atendiendo a que se observe una predominancia reactiva, o bien una predominancia proactiva. De esta manera, se establecen cuatro tipos de violencia en un continuo de menor a mayor gravedad, partiendo de la violencia reactiva en el extremo de menor gravedad a la violencia proactiva en el de mayor gravedad. El riesgo de responder erráticamente al tipo de violencia es instrumentalizar lo reactivo o dejar impune lo proactivo, generando menor empatía y procesos de psicopatía.

En el abordaje de la violencia cobra especial importancia que la normativa sea implementada desde todos los agentes intervinientes en el proceso, ofreciendo una cobertura completa a la situación. Esta respuesta debe ser coherente, clara y previsible. La aplicación del protocolo precisa de una coordinación fluida y bien integrada, posibilitando así una continuidad de la intervención que resulta de vital importancia para el abordaje de este tipo de conductas.

En todo momento hemos de considerar que el establecimiento del encuadre normativo es un paso necesario, pero no suficiente para la intervención. Zizek (2009) subraya la importancia de distanciarnos de la atracción que genera la violencia subjetiva. Es un error limitarse a corregir los efectos de la violencia subjetiva, siempre hay que ir más allá de las consecuencias. Según este autor para comprender el acto violento es necesario distanciarnos de la fascinación de la violencia subjetiva, así podremos identificar la violencia que la sostiene, la violencia sistémica y simbólica. Se tratará de entender los actos constitutivos de transgresión del adolescente como elementos de la violencia subjetiva cuyo abordaje separado de la violencia sistémica (existente en su entorno) generaría dificultades de cambio real y de futura generalización. No necesariamente conlleva dejar de aplicar estrategias de control en la expresión de ese síntoma violento subjetivo, sino que con un carácter sumativo y holístico necesita la consideración e intervención en el resto de niveles de violencia anteriormente descritos. De esta forma al hablar de violencia reactiva o instrumental estamos aludiendo a esos

contenidos de índole subjetivo que a la vez requieren la perspectiva del sistema en el que surgen.

Desde la VEV se aborda la conducta externalizante pero se tiene como objetivo lo relacional. Ello permite separarse del impacto que puede producirnos un acto violento, a veces crudo y terrible, para interpretar su función o motivación relacional. Así la contención será la función principal del encuadre objetivo para posibilitar, en un segundo momento, acercarnos de manera sensible al estado emocional de la persona y la comprensión de las motivaciones subyacentes al acto.

5.3. El abordaje de la involuntariedad y la construcción del encuadre interno.

Trabajar desde el posicionamiento de la no expulsión implica necesariamente desarrollar una forma especializada sobre cómo abordar la involuntariedad permitiendo caminos para acceder a la demanda real de cada joven y así a su colaboración en la intervención. Esto indica que, ante el rechazo primario a la relación de ayuda su estrategia principal será defensiva y se hará explícita en el abordaje de la norma. Implica la necesidad de desarrollar una forma especializada de establecer la relación y la construcción del vínculo y la confianza. Así entendemos la involuntariedad o pseudovoluntariedad que expresan mediante sus palabras o actos como una comunicación de malestar y queja. Requiere que el profesional se acerque a entender qué quiere desde la expresión de lo que no quiere. Ante la resistencia al cambio o el estado de desconfianza en el que muchos adolescentes se encuentran instalados corresponde el mantenimiento de la oferta de ayuda desde una perspectiva de prevención o atenuación de daños y riesgos, aceptando su primera demanda (o ausencia de la misma) a la espera de que se reactive una visión menos contemplativa de su necesidad de cambio. Para una persona que ha sufrido abusos o trauma temprano la idea de que alguien pueda acercarse a su mente puede resultar aterradora (Allen, 2008). Resulta difícil para ellos dejar que un adulto se acerque a lo que ellos están pensando o sintiendo.

Desde nuestra propuesta, el abordaje de la conducta externalizante parte de unos principios dirigidos a la construcción de experiencias reparadoras en la intervención con jóvenes. Partimos de tratar de objetivar el síntoma que el joven presenta y no fijarlo como foco de la intervención. Para ello es fundamental no puntuar hechos, es decir, no señalar los actos externalizantes (la violencia, los consumos) como síntoma y foco de la intervención, sino partir y abordar las emociones o estados mentales subyacentes que originan esa conducta. Este aspecto cobra su máxima expresión cuando la intervención se centra en el proceso y no en el contenido de lo que actúa como conducta externalizante.

Otro aspecto importante tiene que ver con la elección de un foco de intervención definido, priorizando entre los aspectos desregulados la secuencia de intervención, atendiendo a que, bien elegido el foco y bien priorizada la intervención, el resto de aspectos desregulados también sufrirán modificaciones en positivo. Un foco de intervención se refiere a elegir un aspecto desregulado en el joven que consideramos como el principal aspecto y que bien abordado genera cambios en el resto de aspectos desregulados.

La evaluación y el mantenimiento de la zona de desarrollo próximo constituyen otro de los principios, encaminado a evaluar la intensidad de la intervención y la capacidad del

joven de sostener esa intensidad y mantenerla en el tiempo. Entendemos que la zona de desarrollo próximo es el espacio para la intervención de la conducta externalizante, a la vez que proporcionamos a la misma un calibrado correcto que se ajuste a la capacidad del joven para, en su caso, reajustar las expectativas de la intervención y la reformulación de la demanda. Por último, otro principio está relacionado con el mantenimiento de la comunicación, partiendo de que la presencia de intervención siempre es mejor que la ausencia del mismo.

5.4. La importancia de la intervención con el entorno familiar y socio-comunitario de la persona joven atendida.

Nuestro abordaje del entorno de la persona joven parte de la propuesta de Asen y un nuevo enfoque de la terapia familiar basado en la mentalización (MBT-F, Asen y Fonagy; Fearcon et al 2006), encontrando similitudes técnicas con corrientes estructurales. Se trata de un enfoque que trata de integrar el mundo interno psicodinámico y el mundo externo sistémico. Asen plantea la posibilidad de mejorar la eficacia de la terapia sistémica ayudando a la familia a dar sentido a los sentimientos que son experimentados por cada miembro de la familia, el pensamiento que está conectado con estos sentimientos, cómo estos sentimientos se comunican dentro de la familia y cómo la falta de comunicación o los malentendidos de estos sentimientos puede alimentar las interacciones que mantienen los problemas familiares. Este nuevo enfoque de la terapia familiar basado en la mentalización (MBT-F, Asen y Fonagy) ha comenzado a vincular los mundos intra-personales e inter-personales. Este enfoque asume que muchos problemas en las familias se reducirán si las habilidades de los miembros de la familia para pensar acerca de los estados mentales de otros se promueven y liberan de obstáculos. La mentalización enfocada en terapia sistémica (MBT-F) se centra en los pensamientos y sentimientos de cada miembro de la familia y en las relaciones entre ellos. Partiendo de ello, la VEV establece una forma general de intervención basada en los siguientes puntos (Estalayo et al., 2017: 113-114):

- Evaluar el modo predominante de pensamiento en la familia (equivalencia psíquica, modo como si, modo teleológico), el nivel de comunicación y la capacidad de mentalización.
- Medir o valorar las diferencias individuales de los miembros a través de los cuatro polos de la mentalización, lo cual nos ayudará para identificar al miembro más capaz.
- Evaluar al miembro más capaz y al paciente designado del sistema para calcular la zona de desarrollo óptimo entre el paciente identificado y el miembro más capaz. Ayudar al tránsito evolutivo del paciente identificado.
- Generar un espacio terapéutico seguro, en el cual las actitudes del terapeuta mentalizador son fundamentales.
- Analizar la demanda que la familia trae a terapia. Reformular la misma en clave de relación. Devolver una carta de reformulación a toda la familia: en la que se ha recogido su objetivo y se ha reformulado en clave relacional y con una propuesta de visión mentalizadora de la relación. Hacer una descripción relacional del síntoma.
- Hacer una propuesta de trabajo centrada en el proceso y no tanto en el contenido con el propósito de abrir canales comunicativos para que ellos encuentren la solución. Entender que lo que la familia es capaz de hacer en sesión con nosotros, son capaces de

hacerlo fuera porque ya encontrarán ellos las soluciones. Una vez que la familia aprende a verse, las soluciones las tiene que encontrar la propia familia.

- Utilizar como estrategia básica la interrupción o mano mentalizadora cada vez que se pierde la capacidad de mentalización y recuperarla desde la identificación de la emoción básica cuya aparición intensa ha ocasionado dicha pérdida de reflexividad.

- Una vez que la mentalización está restaurada y la familia “se ve” se pueden trabajar técnicas específicas de terapia familiar (roles, reglas...).

- Partir de que el formato de trabajo no tiene por qué ser con todo el sistema a la vez, puede ser con subsistemas o individuos concretos, entendiendo que la clave es dónde y cómo se centre la atención.

- Partir de la importancia de la persona del profesional y del desarrollo de consciencia de que puede hacer intervenciones basadas en su propia pérdida de mentalización. Nuestra inhabilidad de comunicarnos con nuestros pacientes nos causa frustración y la tendencia a culpar al paciente. Sentimos que no nos escuchan, pero en realidad sucede que para ellos es difícil confiar en lo que oyen (Bateman y Fonagy, 2016).

Sea como fuere, nuestra intervención con el entorno de la persona joven parte de la premisa de ir donde ellos están, tanto física como psicológicamente. El impacto del abordaje requiere partir de su realidad, de su entorno “real”. La generalización de los cambios obtenidos en la relación individual en el dispositivo Beinke, precisa de ese entorno “real” para probarse y afianzarse. En este sentido, nuestra técnica central son las narrativas circulares, la puntuación de estados internos y mantener la mentalización durante los encuentros terapéuticos que afianzan formas de relación alternativas a las que subyacen a los problemas que suelen aparecer entre los miembros. No obstante, simultanear lo individual y dimensional con lo relacional conlleva escoger el punto o momento de la interacción desde donde hay que dar narrativas circulares que validen los contenidos emocionales de los miembros del sistema, así como que confronten los contenidos compartidos con el grupo (es decir equilibrarlos, no siendo exageradamente presentes, o ausentes) y cuestionen las formas relacionales que mantienen como sistema y que contribuyen a desregularles y/o invalidarles individualmente. Sería como un señalamiento en espiral que también incorpora, a veces mediante externalización, los recursos personales y como sistema que poseen. Ello conlleva decidir qué externalizar, nombrarlo, crear distancia entre lo externalizado y el sistema y apoyar a la familia para que asuma el control en la lucha contra el problema. Dicho de otra forma, se trataría de determinar dentro de la circularidad dónde iniciar la narrativa de cambio. O lo que es lo mismo, co-construir la demanda de trabajo. Es posible que ello se circunscriba al sujeto más capaz de comprender la narrativa y de introducir cambios en su propia expresión sintomatológica. Ello no siempre pasa porque coincida con el paciente designado. El objetivo es desarrollar narrativas que incluyan todas las emociones de cada uno de los miembros, estableciendo circularidad, es decir, relacionando que cada una de ellas se da como reacción ante la conducta del otro, que a su vez tiene una emoción por detrás. Cuando hablamos de elegir dónde puntuar la secuencia de hechos, nos referimos a que hay que comenzar una narrativa explicativa de qué ocurre desde alguien que con su primera emisión de conducta genera el inicio de la dinámica que desencadena el ambiente invalidante. Lo mismo ocurre con las narrativas basadas en recursos de la familia y que parte de externalizar las

potencialidades de cada una de ellos, circulándolos, es decir, estableciendo cómo el recurso expresado de uno activa el de otro, generando una dinámica que genera un ambiente. Todo ello pasa por generar narrativas validantes, es decir, que recojan validen las emociones primarias adaptativas y contengan aquellas desadaptativas (función especulativa), basándose en las anteriores (recursos) para señalar soluciones de sistema.

6. Primeros resultados y conclusiones.

Dentro de la experiencia concreta de Beinke y en los años de trabajo desde esta perspectiva se evidencia una remisión de la sintomatología aguda y la conducta violenta; una mejora significativa en la estabilidad de vivienda (un 58% de las personas atendidas durante 2018 y 2019 logran mantener una estabilidad de vivienda en contraste con un 15% de las personas atendidas durante el año 2017); una disminución de los ingresos involuntarios en salud mental; el logro de una adhesión en los tratamientos ambulatorios de salud mental así como una mayor apertura o establecimiento de una relación de confianza con sus referentes de salud mental. En este sentido en la memoria del servicio de 2019 se recoge que un 95% de las personas jóvenes con tratamiento en la red de salud mental extra-hospitalaria ha conseguido una adherencia al tratamiento psiquiátrico (entendida como la asistencia a citas y la toma de la pauta farmacológica prescrita). En el año 2020 se observan resultados similares.

La expulsividad entendida como un efecto disuasor de determinados comportamientos desadaptados no suele ajustarse a las características y necesidades de esta población. De hecho, las dinámicas expulsivas no suelen lograr el objetivo de favorecer la toma de conciencia y la motivación para el cambio incurriendo a su vez en el riesgo de forjar una identidad centrada en la/s conductas problema/s cuyas consecuencias devienen en problemas significativos no sólo a nivel individual o socio-familiar para la persona joven en cuestión, sino también a nivel social, sanitario y judicial debido al elevado gasto que supone la atención de problemáticas sociales y sanitarias cronicadas.

Las dinámicas expulsivas tienen efectos secundarios graves. Hay una correlación entre la situación de estar en calle y la emergencia de problemas de salud mental con lo cual estas condiciones se agravan y se retroalimentan.

La atención de este grupo de jóvenes requiere diseñar sistemas de atención que partan de no expulsar desde una mirada de un adulto de referencia que les pueda devolver esperanza en sus capacidades y potencialidades para evitar que se termine instalando una identidad de fracasado, incapaz, violento o excluido.

Winnicott (1965) relacionaba la locura con la vida cotidiana (factor ambiental), así definía la locura como la incapacidad de encontrar a alguien que nos aguante. Esta cita recoge la importancia de que como profesionales podamos soportar lo que estos jóvenes depositan o “vomitan” en nosotros para poder acompañarles en su proceso de inclusión social. Dicho de otra forma nuestro trabajo radicaría en soportar-nos para acompañarles. El proyecto Beinke se desarrolla en un entorno abierto, sensible y predisposto a observar más allá de la conducta, capaz de sostenerles emocionalmente y soportar su agresividad sin contra-actuar. Todo ello supone la construcción de un entorno receptivo que atienda a la idiosincrasia de cada joven y su entorno socio-familiar.

Por lo tanto, el principio de no expulsividad es una consecuencia de trabajar de estos contextos con esta población desde esta posición bioética, profesional y técnica. De alguna manera trabajar desde la inclusividad implica colocar en primer plano a las personas jóvenes con mayor riesgo de exclusión social.

7. Referencias bibliográficas:

- Aláez, M., Martínez, R. y Rodríguez, C. (2000). Prevalencia de trastornos psicológicos en niños y adolescentes, su relación con la edad y el género. *Psicothema*, 12(4), 525-532.
- Allen, J.G., Fonagy, P. & Bateman, A. W. (2008). *Mentalizing in Clinical Practice*. Arlington, American Psychiatric Publishing
- Alves, C., Vilariño, M. y Arce, R. (2013). Salud mental de menores infractores. *Revista Investigação Criminal*, 6, 34-48.
- Asen, E. y Fonagy, P. (2011). *Mentalization-based Therapeutic Interventions for families*. Journal of Family Therapy, 2011.
- Bailey, S. y Tarbuck, P. (2006). Recent advances in the development of screening tools for mental health in young offenders. *Current Opinion in Psychiatry*, 19, 373-377.
- Bateman, A. y Fonagy, P. (2016). *Tratamiento basado en la Mentalización para trastornos de la personalidad*. Oxford: Desclée de Brouwer.
- Bevington, D., Fuggle, P., Fonagy, P., Target, M., & Asen, E. (2013). Innovations in Practice: Adolescent Mentalization-Based Integrative Therapy (AMBIT) - a new integrated approach to working with the most hard to reach adolescents with severe complex mental health needs. *Child & Adolescent Mental Health*, 18(1), 46-51. <https://doi.org/10.1111/j.1475-3588.2012.00666.x>
- Bleiberg, E. (2013). *Mentalizing-based treatment with adolescents and families*. Child and adolescents Psychiatric Clinics of North America, 2 (2)295-330.
- Bravo, A. y Fernández del Valle, J. (2003). Las redes de apoyo social de los adolescentes acogidos en residencias de protección. Un análisis comparativo con población normativa. *Psicothema*, 15(1), 136-142.
- Bravo, A. y Fernández del Valle, J. (2009). Crisis y revisión del acogimiento residencial. Su papel en la protección infantil. *Papeles del Psicólogo*, 30(1), 42-52
- Bronsard, G., Lancon, C., Loundou, A., Auquier, P., Rufo, M., y Siméoni, M. (2011). Prevalence rate of DSM mental disorders among adolescents living in residential group homes of the French Child Welfare System. *Children and Youth Services Review*, 33(10), 1886-1890.
- Burns, B.J., Phillips, S.D., Wagner, H.R., Barth, R.P., Kolko, D.J., Campbell, Y. y Landsverk, J. (2004). Mental health need and access to mental health services by youths involved with child welfare: A national survey. *Journal of the American Academy of Child Adolescent Psychiatry*, 45(8), 960-970.
- Decreto 185/2015 de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

- De la Peña, F. y Palacios, L. (2011). Trastornos de la conducta disruptiva en la infancia y la adolescencia: Diagnóstico y tratamiento. *Salud Mental*, 34(5), 421-427.
- Dionne, J. y Altamirano, C. (2012). Los desafíos de un verdadero sistema de justicia juvenil: una visión psicoeducativa. *Universidad Psychologica*, 11(4), 1055-1064.
- Estalayo, A. Rodríguez, O. y Gutiérrez R. (2017): Aplicaciones de la Mentalización con Familias en contextos de Protección y Justicia Juvenil. *CEIR. Clínica e investigación relacional. Revista electrónica de Psicoterapia*, 11(1). doi: <http://dx.doi.org/10.21110/19882939.2017.110107>
- Estalayo, A. (2017). Tesis Doctoral: Modelo de Vinculación Emocional Validante: una propuesta de intervención para contextos de Justicia Juvenil y Acogimiento Residencial Específico. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Deusto.
- Fazel, S., Doll, H. y Langström, N. (2008). Mental disorders among adolescents in juvenile detention and correctional facilities: A systematic review and metaregression analysis of 25 surveys. *Journal of American Academy of Child and Adolescents Psychiatry*, 47(9), 1010-1019.
- Gude, R. y Fandiño, R. (2006). Psicopatología infanto-juvenil en un centro terapéutico de menores. *Cuadernos De Psiquiatría y Psicoterapia Del Niño y Del Adolescente*, 41/42, 35-46.
- Knight, A, Shakeshaft, A, Havard, A, Maple, M, Foley, C, & Shakeshaft, B. (2017). *The quality and effectiveness of interventions that target multiple risk factors among young people: A Systematic Review. Aust NZ J Public Health*, 41, 54-60. doi: [10.1111/1753-6405.12573](https://doi.org/10.1111/1753-6405.12573)
- Lambert, M.J. (2013). Outcome in psychotherapy: The past and important advances. *Psychotherapy*, 50(1), 42-51. doi: <http://dx.doi.org/10.1037/a0030682>
- Lipsey, M.W. (1995). What do we learn from 400 research studies on the effectiveness of treatment with juvenile delinquents? In J. McGuire (Eds.), *What works? Reducing reoffending* (pp. 63-78). New York: John Wiley & Sons.
- Lipsey, M.W. (2009). The primary factors that characterize effective interventions with juvenile offenders: A meta-analytic overview. *Victims and Offenders*, 4(2), 124-147.
- Molinuevo, B. (2014). Trastorno disocial y DSM-5: Cambios y nuevos retos. *Cuadernos de Medicina Psicosomática y Psiquiatría. Revista Iberoamericana de Psicosomática*, 110, 53-57.
- Muris, P. y Maas, A. (2004). Strengths and difficulties as correlates of attachment style in institutionalized and non-institutionalized children with below-average intellectual abilities. *Child Psychiatry and Human Development*, 34(4), 317-329.
- Ormaetxea, I. & Ibaibarriaga, L. (2018). Estudio del perfil y necesidades sociales de las personas valoradas por el Servicio Foral de Valoración de la Exclusión Social de Bizkaia.
- Pécora, P. J., Jensen, P. S., Romanelli, L. H., Jackson, L., y Ortiz, A. (2009). Mental health services for children placed in foster care: An overview of current challenges. *Child Welfare*, 88(1), 1-25.

- Penado, M., Andreu, J. M. y Peña, E. (2014). Agresividad reactiva, proactiva y mixta: Análisis de los factores de riesgo individual. *Anuario de Psicología Jurídica*, 24, 37-42. doi <http://dx.doi.org/10.1016/j.apj.2014.07.012>
- Rodríguez, O., Iraurgi, I., y Estalayo, A. (2018). Evaluación del Abordaje Terapéutico en un Centro de Justicia Juvenil (2018). *Revista de Psicopatología y Salud Mental del niño y del adolescente* n° 31, 53-67.
- Sainero, A., Fernández del Valle, J. y Bravo, A. (2015). Detección de problemas de salud mental en un grupo especialmente vulnerable: Niños y adolescentes en acogimiento residencial. *Anales de psicología*, 31(2), 472-480. doi:<http://dx.doi.org/10.6018/analesps.31.2.182051>.
- Vermeiren, R., Jaspers, I. y Moffitt, T. (2006). Mental health problems in juvenile justice populations. *Child and Adolescent Psychiatric Clinics of North America*, 15, 333-351.
- Winnicott, D.W. (1965). *Los procesos de maduración y el ambiente facilitador*. Buenos Aires: Paidós.
- Zizek, S. (2009). *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*. Barcelona: Paidós.

Procedimiento para el reconocimiento de la situación de exclusión social y el acceso a los servicios y centros de red foral

Belén Larrion Kortabarria¹⁵⁸.

RESUMEN

Hacia un cambio de enfoque en los servicios sociales para la inclusión social en Gipuzkoa: avances en los procedimientos de valoración y acceso a los recursos de atención secundaria.

Esta ponencia describe los principales elementos del proyecto para construir el futuro Decreto Foral que regule el procedimiento tanto del reconocimiento de la situación de exclusión social como del acceso a los servicios de la red foral para la inclusión social de atención secundaria. La elaboración de este Decreto se enmarca en un proceso más amplio de reordenación de los servicios sociales para la inclusión en Gipuzkoa, desde la óptica de la activación inclusiva, en el marco del Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa 2016-2020 Elkar-EKIN (en adelante, Plan Elkar-EKIN).

Palabras Clave: Exclusión Social, Derechos, Valoración y Acceso, Cartera de Servicios.

1. De dónde venimos y hacia dónde vamos.

La Diputación Foral de Gipuzkoa inicia en el año 2016 un proceso de reorientación de la red foral de servicios para la inclusión social, de responsabilidad pública, en colaboración con el resto de las administraciones públicas con competencias en este ámbito, así como con las entidades del tercer sector que ejercen su actividad en el ámbito de la inclusión social.

Este proceso, todavía en curso, nace de una doble necesidad: por un lado, dar respuesta a una serie de deficiencias y dificultades observadas en relación con el modelo de intervención y en relación con la configuración de la propia red de servicios para la inclusión social de atención secundaria; por otro, ajustar la organización y el funcionamiento de esta red y de los procedimientos de valoración y acceso al marco jurídico y a la planificación derivada de la aprobación del Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la regulación del Instrumento Técnico de Valoración de la Exclusión aprobado por Decreto 385/2013, de 16 de julio así como de la de la Ficha Social y el Instrumento de Diagnóstico Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales aprobados por Decreto 353/2013, de 28 de mayo y de la entrada en vigor del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Venimos de un procedimiento de acceso a los recursos de inclusión social de atención secundaria, que en el momento de su aprobación constituyó un avance con respecto a la situación inmediatamente anterior. En cambio, en la actualidad no ofrece un marco adecuado para integrar las modificaciones derivadas del replanteamiento filosófico, conceptual y organizativo que se ha llevado a cabo, así mismo no ofrece un marco adaptativo a las exigencias impuestas por el ordenamiento jurídico de nivel autonómico,

¹⁵⁸ Directora General de Protección a la Infancia y de Inclusión Social. (Departamento de Políticas Sociales). Diputación Foral de Gipuzkoa.

en particular a la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, al Mapa de Servicios Sociales y a los instrumentos de valoración y diagnóstico social.

Vamos por tanto hacia un replanteamiento integral de la actuación foral en este ámbito, soportado en el Plan Elkar-EKIN, que articula las diferentes políticas sectoriales en torno a la exclusión social, e impulsa nuevas estrategias orientadas a abordar de manera eficaz y eficiente el objetivo de la inclusión social, con la finalidad básica de mejorar la organización, cobertura y calidad de los servicios sociales dirigidos a la inclusión social en Gipuzkoa, en colaboración con el resto de agentes públicos y sociales implicados, con el desarrollo de las siguientes actuaciones:

- Introducir cambios en los procesos de valoración e intervención que permitan la definición de los servicios y de los planes de atención desde las necesidades de la persona, garantizando para ello una valoración diagnóstica mediante los instrumentos técnicos comunes ya mencionados, susceptibles de homogeneizar criterios y modos de evaluación.
- Acometer un cambio filosófico en cuanto a los criterios de merecimiento y condicionalidad que han venido siendo determinantes en la gestión de los recursos para la inclusión: el hecho de ser precisamente las personas con mayor complejidad las que más requerían de dichos recursos hacía evidente que no debiera ser exigible un nivel de motivación al cambio, compromiso con la intervención y cumplimiento de requisitos de alta exigencia.
- Trabajar desde modelos de atención con una baja exigencia a personas que requieran de una alta intensidad de intervención (casos más desestructurados), modelos de alta exigencia a personas que a su vez requirieran una baja intensidad de intervención (por estar la persona ya muy avanzada en un proceso de inclusión social), etc.

Históricamente, los niveles de intensidad y exigencia han estado estrecha y directamente ligados, a mayor intensidad de intervención mayor exigencia a la persona que la recibe. Ahora se plantea la necesidad de desligar ambos conceptos para plantear su funcionamiento independiente. Se pretende dotar a las personas de una atención más ajustada a las necesidades, permitiendo combinaciones variables de intensidad y exigencia.

- Establecer un liderazgo claro, así como la clarificación de las competencias y funciones de todas las entidades intervinientes en el proceso de atención.
- Redefinir y reconstruir la red de servicios forales para la inclusión social de atención secundaria con el fin de garantizar el ajuste a las previsiones del Decreto de Cartera, tanto en relación con la tipología de recursos como en relación con sus características, las prestaciones técnicas que deben ofrecer y la población a la que deben atender. Esta reconfiguración se basa en los siguientes principios organizativos:
 - La intensidad de la atención como criterio delimitador básico de la atención primaria y secundaria. En ese sentido, el denominador común de los recursos de atención primaria habrá de ser la baja intensidad, mientras que el denominador común de los recursos de atención secundaria será la media y alta intensidad, pudiendo estos criterios combinarse después con diferentes posibilidades en lo que se refiere a la duración de la estancia, el perfil de las

personas usuarias, el nivel de exigencia y el tipo de acceso o la naturaleza del recurso.

- La necesidad de impulsar la intervención socioeducativa y psicosocial, más allá de su prestación en centros o equipamientos específicos, con el fin de favorecer la permanencia en su entorno a aquellas personas usuarias para las que dicho entorno es beneficioso y supone un sostén para su proceso de inclusión, así como un mejor aprovechamiento de los recursos existentes a nivel comunitario, y con el fin, también, de involucrar al conjunto de los agentes sociales en la inclusión social y en la prevención de posibles situaciones de exclusión. Este enfoque permitiría acceder con mayor facilidad a aquellas personas potencialmente usuarias de los servicios que no quieren acercarse a la red residencial, de modo que se pudiera trabajar con ellas desde una intervención en medio abierto.
- La necesidad de optimizar la prestación de servicios complementarios en los centros de menor tamaño, articulando para ello equipos transversales que ofrezcan en los diversos centros -teniendo en cuenta que necesariamente deberán ser de pequeño tamaño-, las prestaciones técnicas que requieren una menor intensidad y que no requieren por tanto la presencia permanente de un/a profesional.
- La consideración de las previsiones establecidas en el Decreto de Cartera y en el Mapa de Servicios Sociales como base y no como límite, para la planificación, de modo que puedan adoptarse acuerdos o decisiones que permitan un desarrollo adicional de determinados elementos o, incluso -si se considera necesario como conclusión del proceso de planificación-, acuerdos interinstitucionales para el ejercicio de determinadas competencias, siempre que sean ratificados por todas las partes implicadas y se desarrollen mediante los cauces administrativos correspondientes (encomiendas de gestión, consorcios, etc.).
- Impulsar el liderazgo público en la definición de los servicios y la necesaria transformación de la red, reconociendo la trayectoria de las entidades prestadoras de servicios que no sólo impulsaron la existencia de una red en los momentos históricos en los que la intervención de la administración pública en este ámbito era menor, sino que han proseguido en el desarrollo de una red de servicios -con personal y equipamientos propios-, que ahora debe ser reorientada de forma gradual y paulatina, en colaboración con las entidades.

El Plan Elkar-EKIN de inclusión social ha facilitado el avance que permite abordar el cambio que ha desembocado en la necesidad de materializar cambios normativos, tales como el instrumento de regulación de algunos de los elementos esenciales acordados en el marco del plan, en particular en relación con el procedimiento de valoración, diagnóstico y orientación, con el procedimiento de acceso a los servicios, con la estructuración de la clasificación de servicios, así como con los criterios básicos de definición de los servicios en términos de intensidad y nivel de exigencia.

Vamos, por tanto, a buscar las máximas garantías para hacer efectivos los derechos que se reconocen a las personas usuarias de los servicios de atención secundaria en materia de inclusión social en la normativa vigente, en particular en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales y en el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, por el que se aprueba la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Consideramos fundamental profundizar y desarrollar claves para trabajar los procesos de inclusión social en el Territorio tomando como base los principios establecidos en la ya mencionada Ley de Servicios Sociales:

- Ciudadanía activa y activación inclusiva, partiendo de la concepción multicausal y de las múltiples dimensiones de los procesos de exclusión.
- Planificación y atención centrada en la persona, mediante un modelo comunitario centrado en la provisión de apoyos individualizados a la persona y la intervención en relación con sus prioridades, necesidades, demandas y expectativas.
- Calidad de vida y reducción de daños, partiendo de una baja exigencia en lo que respecta a los requisitos de acceso y permanencia en los servicios vinculados a la atención de las personas usuarias.
- Adaptación de los servicios y de la intervención con las personas usuarias hacia su medio habitual, con prestaciones técnicas que contemplen la atención personal y se refuercen procesos de acompañamiento social no necesariamente vinculados a actividades prestadas en centros.
- Enfoque comunitario, de modo que la intervención, en clave de proximidad, se apoye en la medida de lo posible en las redes familiares y comunitarias, promoviéndose la compatibilidad entre la atención formal desde los servicios sociales y la informal de carácter familiar y comunitario.
- Coordinación y colaboración interinstitucional y con las entidades del Tercer Sector de Acción Social que intervienen en la prestación de servicios, con el fin de garantizar el continuo de atención y facilitar así los itinerarios de inclusión.
- Trabajo en red, de modo que la intervención con la persona sea integral, coordinada, colaborativa y transversal.
- Enfoque de género, en los términos previstos en la normativa para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

2. Breves apuntes sobre el marco normativo.

El cambio de enfoque en los servicios sociales para la inclusión social en Gipuzkoa basados en los procedimientos de valoración y acceso a los recursos, deben ser sustentados en un nuevo Decreto foral que dé carta de naturaleza jurídica a todo el trabajo avanzado en el marco del Plan Elkar-EKIN, puesto en marcha al amparo de las competencias de la Diputación Foral de Gipuzkoa para la provisión de los servicios sociales para la inclusión social de atención secundaria del Sistema Vasco de Servicios Sociales, establecida en el artículo 41.3 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

El marco jurídico básico en el que se enmarca el cambio que se pretende acometer viene determinado por la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco que, en su artículo 2, configura el acceso a los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales como derecho subjetivo.

Esta ley incluye expresamente entre las finalidades de dicho Sistema, la de prevenir y atender las situaciones de exclusión y la integración social de las personas, de las familias y de los grupos.

Al configurar el Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, en su artículo 22, incluye diversos servicios para la inclusión social, tanto en el nivel de atención primaria como en el nivel de atención secundaria, recayendo los primeros en la competencia municipal y los segundos en la competencia foral, e integrando en este segundo grupo el servicio de valoración y diagnóstico de la exclusión, así como determinados servicios, de carácter residencial y no residencial, para atender necesidades de inclusión social. La Ley establece, asimismo, la competencia reglamentaria de las Diputaciones Forales para la organización de sus propios servicios.

Igualmente, la Ley 12/2008 detalla las líneas generales del modelo de atención, así como del procedimiento básico de intervención, cuyas características principales son las siguientes:

- Realización de diagnósticos y, si fuera necesario, planes de atención personalizada y programas de intervención.
- Evaluaciones periódicas de la intervención.
- Consentimiento de la persona usuaria.
- Derecho a un/a profesional de referencia.
- Distribución competencial entre los servicios sociales de atención primaria y atención secundaria en función de la intensidad de la intervención requerida por la persona usuaria.

En desarrollo de la Ley de Servicios Sociales, se aprobaron a nivel autonómico el Decreto 353/2013, de 28 de mayo por el que se aprueba la Ficha Social y el Instrumento de Diagnóstico Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y el Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social; cumpliendo así, para el ámbito de la inclusión social, el mandato impuesto a las administraciones públicas vascas de aplicar instrumentos comunes de valoración y diagnóstico.

Dichos instrumentos se adoptan, como criterio básico de referencia en el marco del procedimiento de valoración, diagnóstico y orientación.

El desarrollo de la Ley alcanzó su momento decisivo con la aprobación y entrada en vigor del Decreto 185/2015, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, que, en aplicación del Catálogo contenido en la Ley, delimita el derecho subjetivo definiendo los diferentes tipos de servicios, la población destinataria, y los requisitos de acceso.

Además de las previsiones señaladas en el Decreto de Cartera, el desarrollo de la Clasificación de Servicios para la Inclusión Social de Atención Secundaria, considera oportuno y necesario, ampliar ese contenido para abarcar el conjunto de servicios e intervenciones que, a nivel secundario, resultan necesarios para responder a la diversidad de las necesidades de inclusión social.

A los efectos del nuevo marco jurídico foral se adoptarán las siguientes definiciones, establecidas por el Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social:

- **Inclusión social.** La situación de inclusión social es multicausal, tiene que ver con el acceso adecuado de las personas a los sistemas de protección social existentes y con la facilidad que tienen las personas para utilizar la información precisa para acceder a los derechos y deberes que como ciudadanas les corresponden. Tiene que ver con sus capacidades personales y sociales para relacionarse y con la participación social.

La inclusión social de las personas no ha de ser entendida únicamente desde la perspectiva material, como participación en el mercado de trabajo al objeto de generar y consumir bienes y servicios.

La inclusión social, además de implicar la activación de las personas en la producción y consumo de bienes sociales, lleva consigo la participación activa en la sociedad, su toma de conciencia como ciudadanos y ciudadanas, su capacidad de elegir y tomar decisiones, su implicación como miembros de la comunidad.

- **Riesgo de exclusión social.** Una persona puede encontrarse en situación de riesgo de exclusión social, cuando se da la presencia o ausencia de una serie de características o factores personales o sociales que hacen que aumenten las probabilidades de aparición de consecuencias adversas que deriven en situaciones o procesos de exclusión social.

El riesgo de exclusión social aumenta en la medida que se da una precarización entendida como una relativa inadecuación respecto a los estándares medios de vida, por una cierta inseguridad en diversos factores que dan estabilidad a la vida de las personas. El riesgo aumentará en la medida en la que la precarización afecte a los recursos personales y a las relaciones sociales proveedoras del apoyo social.

- **Exclusión social.** Las personas se encuentran en situación de exclusión social cuando sus condiciones de vida y convivencia se están viendo afectadas por múltiples carencias que persisten en el tiempo. Al acumularse, provocan la existencia de una situación de exclusión social que está relacionada directamente con los recursos personales, los recursos relacionales y los recursos materiales.

Las personas en esta situación tienen serias dificultades para comunicarse y para participar en la vida social y comunitaria. Tienen graves problemas en sus competencias y habilidades sociales y personales para poder asumir su propia responsabilidad en la cobertura de sus necesidades. Todo ello les lleva a un aislamiento comunicacional y relacional.

La exclusión tiene carácter multidimensional, por lo que algunas personas o determinados grupos se ven excluidos de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales que constituyen la inclusión social y, por ende, la identidad ciudadana.

La exclusión social no se refiere sólo a la insuficiencia de recursos financieros, ni se limita a la mera participación en el mundo del empleo, se hace patente y se manifiesta también en los ámbitos de la vivienda, la convivencia, la educación, la salud o el acceso a los servicios.

- **Plan de Atención Personalizada (PAP):** es el instrumento fundamental para la articulación de la intervención con las personas usuarias de los servicios residenciales y no residenciales vinculados a la atención especializada en materia de inclusión social, siendo su suscripción, junto con la correspondiente solicitud, el requisito previo para el acceso a aquéllos. Se trata de un documento de carácter dinámico, en que se deberá hacer referencia a los siguientes extremos:
 - ✓ Servicios o ayudas económicas cuya provisión se prevé, entre aquellos a los que la valoración y el diagnóstico hayan determinado que la persona usuaria pudiera acceder.
 - ✓ Objetivos generales de la intervención en cada uno de los servicios y ayudas previstos, con especial incidencia en los objetivos y los aspectos principales a observar durante la fase inicial de la intervención.
 - ✓ Propuesta sobre intervenciones a desarrollar desde otros sistemas de atención e identificación de las personas profesionales con las que coordinarse.
 - ✓ Acuerdos con la persona usuaria y compromisos asumidos por ésta.
 - ✓ Periodo de vigencia y evaluación.
 - ✓ Identificación de la persona que ejercerá las funciones de profesional de referencia coordinadora de la intervención.
- **Plan de Atención Individualizado (PAI):** instrumento técnico que contiene la planificación de la intervención con la persona usuaria en el centro o servicio en el que está siendo atendida, detallando las actuaciones y actividades concretas a desarrollar en un tiempo determinado, orientadas a la consecución de los objetivos fijados en su Plan de Atención Personalizada.

3. Reconocimiento de la situación de exclusión social.

La valoración de la exclusión se realiza tomando como referencia el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social aprobado por Decreto 385/2013, de 16 de julio. Se trata de un procedimiento jurídico administrativo.

Para la realización del diagnóstico social especializado se toma como referencia el Instrumento de Diagnóstico Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales aprobado por Decreto 353/2013, de 28 de mayo, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del Instrumento de Diagnóstico Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

El procedimiento para el reconocimiento de una posible situación de exclusión social tiene como resultado el reconocimiento de una situación de exclusión social propiamente dicha, de una situación de riesgo de exclusión social con afectación del criterio 1, de una situación de riesgo de exclusión social con afectación del criterio 2, o de una situación de inclusión social.

Este reconocimiento es el resultado de un proceso de valoración y diagnóstico especializados, que a su vez sirven de base para llevar a cabo la orientación hacia el servicio o servicios de la red foral de atención secundaria siempre que el resultado del reconocimiento sea una situación de exclusión social.

Así, en acuerdo con lo previsto en el Anexo III del Decreto de Cartera:

- La valoración especializada incluye la baremación de las situaciones de exclusión o, en su caso, riesgo de exclusión.

- El diagnóstico social especializado consiste en la descripción y valoración profesional de las necesidades sociales y capacidades que presentan las personas que solicitan la atención del Servicio Foral y su contexto, al objeto de determinar la intervención adecuada.
- La orientación consiste en determinar, en base a los resultados de la valoración especializada y del diagnóstico especializado, y en el marco de la prescripción técnica profesional, el servicio o la combinación de servicios de la red foral de servicios para la inclusión social de atención secundaria que se estimen más idóneos -en atención a su tipología, intensidad y nivel de exigencia- para responder a las necesidades de la persona.

Tanto la valoración especializada como el diagnóstico social deberán hacerse tomando como referencia los Instrumentos Técnicos de Valoración y Diagnóstico de la Exclusión Social.

Los instrumentos aplicados para la valoración y el diagnóstico de la exclusión social son los referidos a los instrumentos comunes vigentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de conformidad a lo que establece el artículo 20 de la Ley de Servicios Sociales.

Para valorar las situaciones de exclusión social se tendrán en cuenta dos criterios:

- Criterio 1: Referido a las carencias personales y relacionales, en cuyo marco se valora si la persona carece de apoyo social proveniente de redes primarias y secundarias, así como de recursos personales, teniendo en cuenta indicadores de los ámbitos convivencial, personal y social.
- Criterio 2: Referido a la merma de la autonomía personal y económica, teniendo en cuenta indicadores de los ámbitos: económico-laboral, convivencial, personal y de la salud.

En base a la aplicación de dichos criterios, se diferenciarán tres categorías diagnósticas:

- Inclusión Social: se da cuando no hay afectación de ninguno de los dos criterios.
- Riesgo de exclusión social: se da cuando hay afectación de un único criterio.
- Presenta dos variantes en función del criterio afectado:
 - ✓ Riesgo de exclusión social con afectación del criterio 1.
 - ✓ Riesgo de exclusión social con afectación del criterio 2.
- Exclusión social: se da cuando hay afectación tanto del criterio 1 como del criterio 2. En función de su intensidad, la situación de exclusión social podrá calificarse de:
 - ✓ Leve: situación de desarraigo inicial o leve (personas que disponen de contactos frágiles con sus familiares o redes de apoyo).
 - ✓ Moderada: fase avanzada de desarraigo (personas que han roto sus lazos sociales básicos).
 - ✓ Grave: no participa en la sociedad (precariedad o ausencia de relaciones sociales y afectivas).

Contamos con dos tipos de valoración atendiendo a las necesidades, así la valoración podrá presentar diferentes intensidades:

- La valoración que denominamos ordinaria, en cuyo marco, además de aplicar el instrumento de valoración se llevan a cabo entrevistas con la persona interesada, sus familiares y personas profesionales que hayan intervenido en su atención, bien en los servicios sociales municipales, bien en servicios prestados por entidades privadas, bien en servicios de atención secundaria.

- La valoración que denominamos de alta intensidad, que exige proceder a una observación directa de las necesidades y de las posibilidades de la persona en un marco residencial. El acceso a este tipo de valoración se decide en el marco de la valoración ordinaria.

Como resultado de la valoración, el Servicio Foral de Valoración y Diagnóstico de la Exclusión Social emite un informe estructurado que incluye:

- Informe de valoración en el que se indica en cuál de las tres categorías diagnósticas previstas se encuentra la persona y, de encontrarse en situación de exclusión social, el grado de dicha situación. En su caso, el informe de valoración recogerá asimismo la valoración de otros indicadores que permitan completar el diagnóstico social especializado.
- Si el resultado de la valoración es el reconocimiento de una situación de exclusión social se realiza asimismo la prescripción técnica, orientando a uno o a varios de los servicios contenidos en la Clasificación de Servicios, en función del grado de idoneidad de tales servicios para dar respuesta a las necesidades detectadas. También se lleva a cabo esta prescripción y orientación, cuando se realiza el diagnóstico especializado.

4. Acceso a Servicios para la inclusión social de atención secundaria

El reconocimiento de la situación de exclusión social se configura como condición de acceso a la red foral de servicios para la inclusión social de atención secundaria salvo para el acceso a los siguientes servicios:

- Los servicios de acceso directo previstos en el Decreto de Cartera, sin perjuicio de que, en estos supuestos, la valoración se realice en el momento del ingreso o posteriormente.
- El servicio de Activación, Empleabilidad e Inclusión Sociolaboral y el Servicio de Prevención de la Exclusión y Promoción de la Inclusión Social, al que también tienen acceso personas en situación de riesgo de exclusión social, con afectación del criterio 1 o del criterio 2, y a personas que no hayan sido objeto de valoración.
- Los centros ocupacionales dirigidos a personas con discapacidad y a personas con enfermedad mental, para el acceso a los cuales será necesario bien el certificado de discapacidad de grado igual o superior al 33% o bien, alternativamente, en el caso de las personas con enfermedad mental, el diagnóstico de enfermedad mental crónica o de trastorno mental grave y prolongado emitido por Osakidetza-Servicio Vasco de Salud

Cuando el resultado de la valoración no sea el reconocimiento de una situación de exclusión social, pero se estime conveniente el acceso a los servicios de activación, empleabilidad e inclusión sociolaboral y/o a los servicios de prevención de la exclusión y de promoción de la inclusión se procederá a la correspondiente prescripción y orientación.

La Red Foral de Servicios para la Inclusión Social de atención incluye los siguientes servicios:

- **Servicio Foral de Valoración y Diagnóstico de la Exclusión Social**, correspondiente a la ficha 2.1. del Decreto de Cartera.

Servicio cuyo objeto principal es facilitar la identificación, y en su caso, la gradación de las situaciones de exclusión de las personas solicitantes, en aplicación del instrumento técnico común de valoración de la exclusión social (regulado en Decreto 385/2013) y orientar al servicio que mejor responda a sus necesidades, siempre que cumplan los requisitos de acceso a los mismos. Incluye la valoración especializada de las personas solicitantes, la realización de diagnósticos sociales especializados y la orientación a los servicios de atención a personas en situación de riesgo y/o exclusión social y otros del Sistema Vasco de Servicios Sociales que resulten idóneos en su caso.

- **Servicio o Centro de Día para atender necesidades de Inclusión Social**, correspondiente a la ficha 2.2.3 del Decreto de Cartera. Presenta la siguiente tipología de servicios:

- ✓ Servicio o centro de día de intensidad media y de exigencia media/alta de carácter prelaboral y ocupacional.

Centro que ofrece a las personas en situación de exclusión social un servicio orientado a su incorporación social y laboral de carácter polivalente, que les presta una atención prolongada en el tiempo, procurando que no se desliguen de su entorno habitual, y ofreciéndoles un acompañamiento individualizado en el itinerario de incorporación sociolaboral. Dicho servicio conjuga, desde un enfoque integral, intervenciones de carácter ocupacional, educativas y terapéuticas, junto a un itinerario principal de inclusión socio laboral orientado a la mejora de la empleabilidad y a su incorporación al mercado laboral.

- ✓ Servicio o centro de día de intensidad media/alta y de exigencia media/baja orientado a la integración social y comunitaria.

Centro que ofrece a las personas en situación de exclusión un servicio orientado a su incorporación social, de carácter polivalente, que les presta una atención prolongada en el tiempo, procurando que no se desliguen de su entorno habitual, y ofreciéndoles un acompañamiento individualizado en el itinerario de incorporación social. Es un centro orientado a la intervención tanto psicosocial como socioeducativa para la integración social y comunitaria de modo que permita a los usuarios adquirir habilidades personales y sociales básicas para su proceso de inclusión social.

- ✓ Servicio o centro de día para la inclusión social de personas en proceso de deshabitación.

Centro de media estancia que ofrece a las personas que quieren realizar un proceso de deshabitación, un servicio, de carácter polivalente, que les preste una atención prolongada en el tiempo, procurando que no se desliguen de su entorno habitual y ofreciéndoles un acompañamiento individualizado. Es un servicio de alta exigencia orientado a la realización de un proceso de rehabilitación de toxicomanías ofreciéndoles, desde un enfoque integral,

atención en las áreas psicológica, educativo-ocupacional, sanitaria, social y judicial según sus necesidades.

- **Centro de Acogida Nocturna para Atender Necesidades de Inclusión Social**, correspondiente a la ficha 2.3.2. del Decreto de Cartera.

Centro residencial nocturno, orientado a la atención de aquellas personas con grave deterioro de carácter personal y relacional en situación de exclusión social, con trastornos de conducta, alta hospitalaria reciente, requiriéndose apoyo en la convalecencia o síndrome de abstinencia. Es un centro destinado a ofrecer un lugar en el que pasar la noche y que permita acceder con flexibilidad a intervenciones socioeducativas y psicosociales básicas que contribuyan a evitar un mayor deterioro de las personas usuarias y, en lo posible, constituyan un primer paso hacia un itinerario de inclusión social.

- **Centro Residencial/Viviendas para la Inclusión social de personas con una situación cronificada y un deterioro personal que precisan un servicio de larga estancia** con un enfoque que combine una visión de inclusión social con un ritmo de intervención pausado, correspondientes a la modalidad 1 de la ficha 2.4.5 del Decreto de Cartera.

Centro residencial/viviendas de larga estancia, destinadas a ofrecer a personas en situación de exclusión con graves deterioros de carácter personal, social y relacional, un servicio de alojamiento con apoyos de duración prolongada y/o indefinida, para realizar intervenciones orientadas a la inclusión social o de reducción de daños. Sus objetivos son mantener la autonomía personal de las personas usuarias y, en lo posible, fomentar el desarrollo de la misma y evitar su deterioro, potenciar su desarrollo personal, sus capacidades, habilidades y experiencias, ofrecer a las personas usuarias oportunidades de integrarse, participar en el entorno comunitario y utilizar los servicios comunitarios tomando parte en actividades culturales, sociales y recreativas de su entorno y promover el mantenimiento y refuerzo de sus redes familiares y sociales de apoyo.

- **Servicio Residencial para la Inclusión Social, de media o larga estancia, que ofrece un apoyo orientado a mejorar las capacidades y habilidades personales y relacionales de las personas usuarias con vistas a su reinserción y su acceso progresivo a un modo de vida normalizado**, correspondiente a la modalidad 2 de la ficha 2.4.5. del Decreto de Cartera. Presenta la siguiente tipología de servicios:

- ✓ Servicio de alojamiento y valoración.

Centro de corta estancia que permite realizar una valoración en mayor profundidad de la situación de exclusión de una persona usuaria mientras se aloja en él, cuando tras la realización de la valoración inicial es necesaria la obtención de más información más precisa y real para poder hacer una valoración más ajustada a la realidad. Una vez realizada la valoración con toda la información obtenida en la estancia, la persona será derivada al recurso más adecuado a su situación.

✓ Vivienda con apoyos para la inclusión social, de alta intensidad y baja/media exigencia.

Viviendas destinadas a ofrecer a personas en situación de exclusión con graves deterioros de carácter personal, social y relacional, un servicio de alojamiento con apoyos de alta intensidad, para realizar intervenciones orientadas a la inclusión social. Sus objetivos son mantener la autonomía personal de las personas usuarias y, en lo posible, fomentar el desarrollo de la misma y evitar su deterioro, potenciar su desarrollo personal, sus capacidades, habilidades y experiencias, ofrecer a las personas usuarias oportunidades de integrarse, participar en el entorno comunitario y utilizar los servicios comunitarios tomando parte en actividades culturales, sociales y recreativas de su entorno y promover el mantenimiento y refuerzo de sus redes familiares y sociales de apoyo.

✓ Vivienda con apoyos para la inclusión social, de media intensidad y media/alta exigencia.

Viviendas destinadas a ofrecer a personas en situación de exclusión con graves deterioros de carácter personal, social y relacional, un servicio de alojamiento con apoyos de media intensidad, para realizar intervenciones orientadas a la inclusión social. Sus objetivos son mantener la autonomía personal de las personas usuarias y, en lo posible, fomentar el desarrollo de la misma y evitar su deterioro, potenciar su desarrollo personal, sus capacidades, habilidades y experiencias, ofrecer a las personas usuarias oportunidades de integrarse, participar en el entorno comunitario y utilizar los servicios comunitarios tomando parte en actividades culturales, sociales y recreativas de su entorno y promover el mantenimiento y refuerzo de sus redes familiares y sociales de apoyo.

✓ Vivienda con apoyos para la inclusión de media intensidad para jóvenes (piso de emancipación).

Viviendas para jóvenes de entre 18 años y 22 años (ambos inclusive) que previamente a su mayoría de edad han residido en algún recurso del Sistema de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, cuyo objetivo básico es ofrecer a los y las jóvenes un espacio de protección que les permita un adecuado desarrollo afectivo, psicológico, intelectual y social con el fin de lograr un proceso de emancipación exitoso.

✓ Centro residencial para la inclusión social, de alta intensidad y media/alta exigencia

Centro residencial de media estancia, destinado a ofrecer a personas en situación de exclusión con graves deterioros de carácter personal, social y relacional, un servicio de alojamiento con apoyos de media y alta intensidad, para realizar intervenciones orientadas a la inclusión social, cuyos objetivos son mantener la autonomía personal de las personas usuarias. Sus objetivos son fomentar el desarrollo de la misma y evitar su deterioro, potenciar su desarrollo personal, sus capacidades, habilidades y experiencias, ofrecer a las personas usuarias oportunidades de integrarse, participar en el entorno comunitario y utilizar los servicios comunitarios tomando parte en actividades culturales,

sociales y recreativas de su entorno y promover el mantenimiento y refuerzo de sus redes familiares y sociales de apoyo.

✓ Centro residencial para la inclusión social de personas en procesos de deshabitación

Centro residencial de media estancia, destinado a ofrecer a personas que están realizando un proceso de deshabitación un servicio de alojamiento media/alta intensidad de apoyos y de alta exigencia. Sus objetivos están orientados a la realización de un proceso de rehabilitación de toxicomanías ofreciendo a las personas usuarias atención en las áreas psicológica, educativo-ocupacional, y social.

✓ Servicio residencial para la inclusión social de personas en situación de exclusión social con necesidades sociosanitarias, de carácter polivalente, de alta intensidad y de baja y media exigencia.

Centro residencial de corta/media estancia, destinado a personas en situación de exclusión social, sin alojamiento, y que presentan necesidades socio sanitarias de atención, como consecuencia de un evento agudo (convalecencias tras altas hospitalarias), o, en su caso, presenten una situación cronificada en varias de las contingencias afectadas que requieren de cuidados sanitarios y apoyo continuado. Mediante un servicio de media o alta intensidad y baja exigencia que permita desarrollar, una función de asistencia-protección y reducción de daños.

• **Servicio de Intervención Socioeducativa (programa de acompañamiento),** correspondiente a la ficha 2.7.3 del Decreto de Cartera.

Servicio de atención ambulatoria destinado a ofrecer a las personas en situación de exclusión social apoyo social, educativo y psicosocial de media o alta intensidad y de alta, media y baja exigencia, para lograr su participación activa en el entorno comunitario, así como mejorar el grado de satisfacción de las necesidades sociales de relaciones para la subsistencia y de promoción y desarrollo de los recursos personales.

• **Servicio de Activación, Empleabilidad e Inclusión Sociolaboral.**

Servicio cuyo objetivo es favorecer la inclusión sociolaboral de personas en situaciones desfavorecidas y de exclusión social, mediante los apoyos psicosociales y las competencias necesarias para el desenvolvimiento autónomo el entorno sociolaboral, a través de prestaciones propias de los Servicios Sociales, los Servicios de Empleo, así como algunas prestaciones complementarias.

• **Servicio de Prevención de la Exclusión y Promoción de la Inclusión Social.**

Servicios y programas para promover la inclusión de las personas en situación de riesgo o exclusión social, mediante actuaciones que incidan en todos aquellos ámbitos de la vida cotidiana que puedan imposibilitar el ejercicio de su derecho al trabajo, a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna y a la protección social, así como a la participación social y a unas relaciones sociales y familiares plenas, así como desarrollar actuaciones que reduzcan la incidencia de los factores de riesgo, tanto de carácter individual como estructural, habitualmente

relacionados con las situaciones de exclusión y, en ese sentido, prevenir que las situaciones de riesgo de exclusión y/o de vulnerabilidad puedan derivar -a corto, medio y largo plazo- en situaciones de exclusión social.

- **Centro Ocupacional para Personas con Discapacidad y para Personas con Enfermedad Mental**, correspondiente a la ficha 2.2.2. del Decreto de Cartera.

Este servicio o centro favorece la participación activa de las personas con discapacidad y/o con enfermedad mental en la vida social, a través de programas de desarrollo personal que giran en torno a la actividad productiva con el fin de favorecer su acceso al empleo, cuando resulte posible y si no su mantenimiento en un entorno ocupacional. Se dirige a facilitar el desarrollo sociolaboral de las personas usuarias, fomentando su autonomía personal y su autodeterminación y favoreciendo un mayor reconocimiento y valoración social de las mismas

Por último, señalar la necesidad de establecer una Comisión Técnica de Valoración, Acceso y Seguimiento que se configure como un órgano interno de carácter consultivo, de deliberación y apoyo, para la toma de decisiones en el marco de los procedimientos de valoración, diagnóstico y orientación, acceso a servicios y seguimiento de casos.

5. Conclusiones

El Plan Elkar EKIN 2016-2020 para la Inclusión Social en Gipuzkoa está en fase de evaluación y en breve nos arrojará luz sobre el camino andado y nos dará pistas sobre cómo continuar.

El balance hecho hasta la fecha es positivo, hemos mejorado y adecuado servicios y recursos a las exigencias normativas garantizando así los derechos de las personas, hemos puesto en marcha nuevos servicios y programas y sobre todo hemos buscado y encontrado espacios de encuentro y construcción entre las partes implicadas en esto de trabajar para la Inclusión Social en el Territorio.

La puesta en marcha de la valoración de la exclusión social en un territorio, en el que el juego está muy repartido, ha supuesto un gran reto. Tan importante como la puesta en marcha, ha sido la forma de hacerlo; coparticipada y paulatina.

En este camino se han abierto muchos diálogos y conversaciones que han hecho que el plan pudiera llevarse a cabo con el espíritu con el que se concibió; un plan abierto y vivo que fuera adaptándose a las necesidades.

No obstante, con frecuencia justificamos la dificultad de trabajar con y para las personas en situación de exclusión social aludiendo a la inoperancia entre los diferentes sistemas de protección social, así como a los cortocircuitos entre niveles institucionales diferentes.

El tercer sector social y administraciones públicas danzan en el puzle de la interseccionalidad de los sistemas, sobre todo cuando se pretende dar respuesta a la complejidad.

Así, los sistemas de servicios sociales tienen en la intensidad del acompañamiento a realizar, así como en la atención a la complejidad de las situaciones, sus retos estratégicos de futuro. (Uribe, 2019)

Orquestar los sistemas para abordar la atención a la exclusión social, es afrontar la necesidad de planificar desde estrategias orientadas al abordaje de la complejidad.

En ese sentido, la propuesta de tomar como punto de partida la pirámide de Kaiser- o pirámide de estratificación permanente del riesgo de Kaiser-, favorece la posibilidad de establecer una buena base de interoperabilidad. (Uribe, 2019)

Se trata, por tanto, de acompañar a las personas armonizando procesos y sistemas. En sintonía y para finalizar, un breve apunte a la importancia de la Referencialidad, cuestión que hoy el Servicio de Inclusión Social y Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Machista ya ha puesto en marcha.

Referencias legislativas:

DECRETO 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. (BOPV nº 206 de fecha 29 de octubre de 2015)

DECRETO 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social. (BOPV nº 149 de fecha 8 de agosto de 2013)

DECRETO 353/2013, de 28 de mayo, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del instrumento de diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales. (BOPV nº 121 de fecha 26 de junio de 2013)

LEY 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (BOPV nº 246 de fecha 24 de diciembre de 2008)

6. Bibliografía consultada:

Uribe Vilarrodona J. (2019): "Rellenando espacios: hacia una ordenación de los sistemas de servicios sociales desde la respuesta a la complejidad". Zerbitzuan Adizkaria, Revista de Servicios Sociales 68.pp. 75-89

Larrion B., Leturia F.J., Zalakain J. y Zabaleta N. (2018) "Elkar-EKIN: (re) construyendo en común la red de servicios sociales para la inclusión en Gipuzkoa". Zerbitzuan Adizkaria, Revista de Servicios Sociales 67.pp. 51-65



La Gobernanza TI como instrumento en la estructuración sociosanitaria de la atención (Historia Sociosanitaria Electrónica de Euskadi)

Alfredo Alday Jurado¹⁵⁹

RESUMEN¹⁶⁰

La Historia Sociosanitaria Electrónica de Euskadi (HSSEE), es uno de los proyectos con mayor proyección estratégica, además de ser una iniciativa que suscita gran interés en el ámbito sociosanitario. Su desarrollo se ha caracterizado por la participación de numerosos profesionales de los diferentes ámbitos y niveles asistenciales, que ha experimentado diversos niveles de intensidad, al tiempo que ha tenido que experimentar algunos reenfoques.

El proyecto de HSSEE es el instrumento para promover la evolución de los sistemas de información de los servicios sociales y sanitarios desde una doble perspectiva complementaria: 1) Desarrollo del derecho de la ciudadanía a relacionarse con la Administración, por medios electrónicos, para la tramitación de los procedimientos administrativos. 2) Adaptación de los sistemas de información actuales como soporte de una dinámica de trabajo conjunto y coordinado de profesionales de los sistemas sociales y de salud.

La arquitectura tecnológica es un modelo descentralizado a través de la existencia de múltiples repositorios de información propiedad de cada entidad. El proyecto de HSSEE está concebido para el intercambio de servicios entre los sistemas de información que utilizan las distintas instituciones. Se fundamenta en el aprovechamiento de los avances en materia de estándares tecnológicos de los que se han dotado las Administraciones vascas; por un lado, el modelo de interconexión de redes que permite de una manera sencilla y más segura el intercambio eficiente de información electrónica entre dichas redes. Y, por otro lado, el modelo de interoperabilidad y seguridad para articular e implementar en la práctica el intercambio de datos que sustituyen a los certificados en papel.

Palabras clave: atención sociosanitaria, historia sociosanitaria electrónica, interoperabilidad

1. Introducción

La atención integrada y la colaboración sociosanitaria no es un tema nuevo en Euskadi. La dinámica de acercamiento entre las distintas Administraciones para favorecer la atención sociosanitaria, iniciada en los años 90, se ve respaldada con la firma el 30 de enero de 2003 del primer acuerdo autonómico de colaboración interinstitucional entre el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y EUDEL, para el desarrollo de la atención sociosanitaria en Euskadi.

La Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales [1], destaca la especial necesidad de reforzar la atención sociosanitaria. En efecto, entre el ámbito sanitario y el ámbito de los servicios sociales, las zonas de confluencia pueden resultar en algunos casos particularmente confusas, debido, principalmente, a que ambos sectores tienen

¹⁵⁹ Fundación vasca de innovación e investigación sanitaria (BIOEF). Equipo Sociosanitario de Euskadi.

¹⁶⁰ Agradecimientos del autor. Agradecer la colaboración del equipo sociosanitario de Euskadi conformado por Lucía Iñigo Regalado, Jose Luis Bilbao Madariaga y Catarina Paz Camaño; de la coordinadora Lourdes Zurbanobeaskoetxea y del coordinador José Antonio De la Rica.

por finalidad prestar servicios de atención a la persona y a que no siempre resulta sencillo determinar cuándo un tipo de cuidado deja de ser sanitario para ser social o de ser social para ser sanitario.

El artículo 46.1 del texto legal establece que la atención sociosanitaria comprenderá el conjunto de cuidados destinados a las personas que, por causa de graves problemas de salud o limitaciones funcionales y/o de riesgo de exclusión social, necesitan una atención sanitaria y social simultánea, coordinada y estable, ajustada al principio de continuidad de la atención.

Por su parte, el artículo 46.6. prevé que la articulación de la cooperación y coordinación en el ámbito sociosanitario recaerá, a nivel autonómico, en el Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria (CVASS), cuya finalidad es la orientación y el seguimiento de las decisiones políticas, normativas, económicas, organizativas y asistenciales en materia de coordinación sociosanitaria. Dicho Consejo se regula de manera específica mediante el Decreto 69/2011, de 5 de abril [2].

El modelo de atención sociosanitaria de Euskadi busca la atención integrada desde el punto de vista asistencial, en definitiva, en el cuidado que recibe la persona, pero desde el respeto a la autonomía orgánica de las estructuras institucionales, sus sistemas de información y sus competencias. Esto supone un modelo de atención integrada en lo referido a la coordinación de los servicios sanitarios y sociales, pero sin integración orgánica. Hablamos, por tanto, de un enfoque basado en dos sistemas coordinados.

El último hito en el camino lo constituyeron las Líneas Estratégicas de Atención Sociosanitaria para Euskadi 2013-2016 (LEASS) [3], aprobadas en julio de 2013, para derivar en las nuevas propuestas de Prioridades Estratégicas de Atención Sociosanitaria Euskadi 2017-2020 (PEASS) [4]. En el momento de redacción de este texto se están elaborando el nuevo documento estratégico 2021-2024.

El marco de colaboración de las Administraciones vascas, en materia de atención sociosanitaria, es la respuesta al reto del contexto actual, demográfico y organizacional, a través de un conjunto de acciones que pretenden conjugarse en base a dos modelos: un modelo equilibrado y un modelo ecológico.

1.1. Contexto demográfico

El escenario demográfico a futuro plantea un importante desafío para la atención sociosanitaria en Euskadi a consecuencia del progresivo aumento de la esperanza de vida de una estructura de población de edad avanzada que, además, se ve afectada por al menos una patología crónica superados los 45 años y que, a medida que suma años de vida incorpora a estos discapacidad y dependencia. A estos factores se suman otros condicionantes como los nuevos modelos y roles familiares, que introducen cambios en la tradicional provisión de cuidados en el entorno familiar en el País Vasco.

1.2. Contexto organizacional

A la heterogeneidad competencial de las y los diferentes agentes públicos que intervienen en la atención sociosanitaria ha de sumarse la dispar trayectoria de los sistemas social y sanitario, ya sea en el plano organizativo (en lo social podría hablarse de un “sistema de sistemas”), ya sea en el carácter de los recursos y en la diferente “edad de los sistemas”.

Es necesario hacer una mención explícita al protagonismo y vitalidad de las redes y organizaciones del Tercer sector, como agentes prestadoras y también impulsoras de todo el tejido sociosanitario.

1.3. Modelo equilibrado

La atención sociosanitaria es un ejercicio asistencial que implementa, en las necesidades sociosanitarias de las personas, soluciones que tienen su origen en los diversos marcos competenciales y que se vuelven operativas en base a criterios de simultaneidad, coordinación y continuidad asistencial en la atención sociosanitaria.

1.4. Modelo ecológico

La integración asistencial sociosanitaria no aparece como una aspiración final en las revisiones de los sistemas más avanzados en el entorno europeo. Sin embargo, es sistemática la referencia, como función nuclear, a la importancia de la prestación integrada, finalista, desde la proximidad y, por tanto, ajustada a las necesidades planteadas.

Se identifican dos elementos que van a definir este marco ecológico: 1) Coordinación: la estructura de la atención sociosanitaria en todos sus niveles macro/meso/micro se ajusta a los parámetros de la coordinación y sabe desenvolverse en los mismos. 2) Domicilio: el espacio domiciliario se plantea como paradigma del ecosistema propio de la atención sociosanitaria y lugar en el que se produce la confluencia virtuosa de las actuaciones que permiten preservar las condiciones y el medio en el que las personas pueden desarrollar su proyecto vital.

2. Antecedentes

La HSSEE es un proyecto estrechamente relacionado con otros dos proyectos:

- Despliegue de la historia clínica de Osakidetza en residencias.
- Despliegue del instrumento de valoración sociosanitaria InterRAI-CA.

Ambos proyectos se ponen en marcha dirigidos a desarrollar la Historia Sociosanitaria, con resultados diferentes en su implantación y adopción. Son dos iniciativas representativas de un proyecto que ha experimentado en su despliegue diversos niveles de intensidad al tiempo que su concepción original ha tenido que experimentar algunos reenfoques. Mientras existe consenso en el objetivo (intercambio de información como facilitador de la atención sociosanitaria), ha sido necesario redefinir su implementación.

También hay que incluir en los antecedentes el proyecto de tiempo compartido. A continuación, se aporta más detalle de cada uno de ellos.

2.1. Despliegue del instrumento de valoración sociosanitaria InterRAI-CA

Las LEASS incluye como objetivo estratégico la definición de un lenguaje común entre los ámbitos social y sanitario. Tomando como referencia el proyecto de investigación titulado, Interoperabilidad de los sistemas de información sociosanitarios. Selección de un instrumento consensuado [5], se selecciona el instrumento InterRAI Contact Assessment (CA) con el objetivo de constituirse como la columna vertebral de un futuro proyecto de Hª Sociosanitaria, en base a su capacidad para obtener información

sociosanitaria común y contrastada y a la posibilidad que ofrece de elaborar planes de atención individualizados.

Esta decisión se basa en las conclusiones positivas del informe referido (pág.122): “La herramienta InterRAI-CA es una herramienta válida para el conjunto de los profesionales consultados, puede ser valorada entre aprobado alto y notable, pero se trata únicamente de una herramienta, que será eficiente, aumentará la comunicación entre los ámbitos social y sanitario y mejorará la calidad de la asistencia sociosanitaria en la medida que forme parte de cambios estructurales de mayor calado”.

En las PEASS el CVASS prolonga su apuesta por el InterRAI CA como instrumento de valoración sociosanitaria y le da continuidad a través de un proyecto cuyo objetivo principal pasa por “Continuar con el despliegue del instrumento y mejorar su usabilidad”.

El Equipo de Coordinación Sociosanitaria elabora un informe para la evaluación de los proyectos de las PEASS [6]. En dicho informe se concluye que tras 5 años de intenso trabajo de despliegue el nivel de adopción no alcanza un mínimo viable.

2.2. Despliegue de la historia clínica de Osakidetza en residencias

El despliegue de la Historia Clínica de Osakidetza (Osabide) en residencias ha supuesto un hito sin precedentes en la historia de la coordinación sociosanitaria pues ha significado la conexión digital entre el ámbito sanitario y el entorno residencial.

Este hecho adquiere una importancia estratégica al favorecer que se compartan los datos sanitarios entre profesionales de distintos ámbitos, la coordinación de los sistemas en torno a la persona y de fomento de su continuidad de cuidados, así como la provisión de una respuesta acorde a los recursos disponibles.

En términos de impacto en el ámbito sociosanitario, el despliegue de Osabide en residencias ha permitido mejorar la eficiencia de la coordinación sociosanitaria al facilitar la comunicación entre profesionales de distintas organizaciones y ámbitos de atención, lo que redundará en una mejor continuidad de cuidados. Asimismo, este proyecto tiene un importante impacto en lo relativo a la seguridad del/ de la paciente y a la equidad, al disponer los diferentes profesionales de información sanitaria actualizada y veraz del estado del/de la paciente y su evolución.

Cabe destacar el potencial de este proyecto como elemento de impulso a la interoperabilidad en el ámbito sociosanitario al resolver las barreras técnicas y emplear recursos tecnológicos para establecer nuevas vías de comunicación entre profesionales de ambos sistemas y promover la continuidad de los cuidados.

2.3. Tiempo de trabajo compartido

El objetivo principal del pilotaje pretende evaluar si la disposición de un tiempo de agenda específico, reservado para la atención de casos sociosanitarios, favorece la coordinación y las sinergias entre profesionales.

Para alcanzar este objetivo se plantean una serie de objetivos específicos:

- Preservar un tiempo en la agenda de profesionales para la atención conjunta de personas con necesidades sociosanitarias.

- Facilitar la prestación de dicha atención a través del uso de instrumentos de valoración comunes (InterRAI CA).
- Impulsar el seguimiento de las personas con necesidades sociosanitarias a partir de la elaboración de planes de atención individualizados.
- Favorecer la proliferación de intervenciones conjuntas por parte de los/as profesionales de los ámbitos social y sanitario.
- Identificar los factores clave de la intervención sociosanitaria definida (basada en el tiempo de agenda compartido).
- Evaluar los resultados del proyecto a partir de indicadores de impacto y de la valoración de los/as profesionales participantes en el mismo.
- Incorporar las mejoras y aprendizajes generados en los protocolos de coordinación sociosanitarios.
- Difundir el modelo entre los grupos de interés del ámbito sociosanitario.

En términos generales, la evaluación del proyecto concluye que el tiempo compartido para la coordinación sociosanitaria facilita el trabajo de los equipos y abre vías en el modelo de atención sociosanitario.

3. Marco de trabajo

El desarrollo de la HSSEE ha sido caracterizado por la participación de numerosos profesionales de los diferentes ámbitos y niveles asistenciales, que ha experimentado en su despliegue diversos niveles de intensidad, al tiempo que su concepción original ha tenido que experimentar algunos reenfoques.

El desarrollo del proyecto de HSSEE cuenta con los siguientes activos a modo de marco de trabajo.

3.1. Catálogo mínimo de datos sociosanitarios

La definición del conjunto mínimo de datos de la Historia Sociosanitaria se ha ejecutado a través de la participación de los sistemas sanitario, social y educativo, así como del tercer sector, con más de 20 agentes y 75 personas involucradas en tres talleres de trabajo llevados a cabo, en base a una estrategia bottom-up.

Si bien en una primera fase de la Historia Sociosanitaria solo se tendrán en cuenta estos dos sistemas, la dinámica de trabajo seguida en los talleres participativos también ha permitido la identificación de ámbitos de información de los sistemas educativo y de empleo, que podrán ser considerados en sucesivas ampliaciones.

El catálogo mínimo de datos sociosanitarias tendría la siguiente estructura:

1. INFORMACIÓN SOCIO-BIOGRÁFICA
1.1. Información identificativa básica
2. HISTORIA SOCIAL
2.1. Situación jurídico-administrativa
2.2. Unidad de convivencia
2.3. Red de apoyos
2.4. Vivienda
2.5. Situación económica y prestaciones recibidas

2.6. Entorno comunitario
2.7. Centros y profesionales referencia servicios sociales
2.8. Dependencia/Discapacidad
2.9. Desprotección
2.10. Exclusión social
2.11. Atención temprana
2.12. Recursos ámbito social
2.13. Teleasistencia (betiON)
3. INFORMACIÓN SANITARIA
3.1. Centros y profesionales referencia salud
3.2. Historial sanitario
3.3. Tratamiento
3.4. Salud mental
3.5. Voluntades anticipadas
4. OTROS
4.1. Educación
4.2. Empleo
4.3. Justicia
4.4. Vivienda (Etxebide)
4.5. Voluntariado y asociaciones

3.2. Mapa de agentes [7]

El mapa de agentes recoge los potenciales agentes que intervienen en los procesos de atención sociosanitaria. Se identifica los colectivos diana de las personas que requieren atención sociosanitaria, los recursos sociosanitarios y los órganos de coordinación sociosanitaria.

Colectivos diana

Toda la ciudadanía vasca puede ser perceptora y beneficiaria de la atención y prestaciones sociosanitarias, caracterizadas por su transversalidad y la atención centrada en las necesidades de la persona.

Es necesario dejar claro, no obstante, que la necesidad de atención sociosanitaria no deviene de la pertenencia a un determinado colectivo, sino que en ese colectivo se dan con mayor frecuencia actuaciones del ámbito sociosanitario.

La Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales en su artículo 46.2 considera colectivos particularmente susceptibles de ser atendidos en el marco de la atención sociosanitaria los siguientes: las personas mayores en situación de dependencia; las personas con discapacidad; las personas con problemas de salud mental, en particular las personas con enfermedad mental grave crónica, y las personas con problemas de drogodependencia; las personas con enfermedades somáticas crónicas y/o invalidantes; las personas convalecientes de enfermedades que, aun habiendo sido dadas de alta hospitalaria, todavía no disponen de autonomía suficiente para el autocuidado; las personas con enfermedades terminales; y otros colectivos en riesgo de exclusión, en

particular las personas menores de edad en situación o riesgo de desprotección o con problemas de comportamiento, las mujeres víctimas de violencia de género, o la población inmigrante con necesidad de atención sanitaria y social.

Estos colectivos se pueden agrupar en: personas con trastornos mentales graves, personas en situación de exclusión, personas en situación de desprotección, personas en situación de dependencia, personas con discapacidad, personas en situación final de la vida, niñas y niños con necesidades especiales y otros colectivos con necesidades sociosanitarias, como personas con enfermedades raras, etc.

No obstante, además de la definición de los colectivos diana como grupos prioritarios de intervención, conviene subrayar que las transformaciones socioeconómicas y demográficas que afectan a la sociedad vasca constituyen factores condicionantes del “estar sociosanitario” y pueden contribuir a la emergencia de nuevas situaciones de necesidad. Esto es: a la aparición e identificación de perfiles emergentes que demandan respuestas de atención sociosanitaria.

Recursos sociosanitarios

La atención sociosanitaria está constituida por una serie de prestaciones y servicios incorporados a las respectivas carteras de servicios sociales y de salud como elementos del estado de bienestar y con una orientación universal, redistributiva y solidaria.

Se consideran recursos sociosanitarios aquellos que ofrecen respuestas a situaciones de necesidad sociosanitaria y exigen un marco de colaboración interinstitucional estable para su desarrollo.

El Catálogo de Recursos Sociosanitarios comprende actualmente tres tipos de recursos: recursos cofinanciados por las instituciones forales de cada territorio y el Departamento de Salud; recursos de financiación foral con un módulo económico sanitario financiado por el Departamento de Salud; y recursos sin financiación compartida (los llamados recursos finalistas sujetos a protocolización, los recursos instrumentales o el Servicio Público de Teleasistencia).

En este sentido, atendiendo a la redefinición que se está produciendo en la asistencia sanitaria, fundamentalmente en lo concerniente a la atención en unidades de media y larga estancia generales, así como en unidades de larga estancia de psiquiatría, podría valorarse la adecuación de determinadas prestaciones y servicios dar respuesta a colectivos emergentes de necesidades complejas de atención -tanto de carácter psíquico, físico o mixto-.

Recursos Instrumentales: son el conjunto de instrumentos necesarios para poder atender de forma efectiva a las personas en situación de necesidad sociosanitaria.

- Historia Sociosanitaria
- Atención Primaria Sociosanitaria
- Atención sociosanitarioeducativa a población infantil con necesidades especiales
- Evaluación conjunta de necesidades y diseño conjunto de Planes de Atención Individual
- Acceso coordinado a recursos sociosanitarios financiados por los ámbitos de salud y de servicios sociales

Recursos Finalistas: son el conjunto de servicios y prestaciones contemplados por los respectivos sistemas de Servicios Sociales y de Salud y que, aplicados de forma simultánea o secuencial, coordinada y estable, procurarán la atención sociosanitaria mediante la provisión de la respuesta más adecuada y eficiente a cada contingencia.

- Unidades Residenciales Sociosanitarias Polivalentes
- Centros residenciales para personas mayores
- Centros residenciales para personas con discapacidad
- Centros residenciales para personas con enfermedad mental crónica
- Centros de día para personas con enfermedad mental crónica
- Servicio Público de Telesasistencia

Recursos Finalistas sujetos a protocolización de intervenciones sociosanitarias

- Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social
- Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social

El Catálogo de Recursos Sociosanitarios no supone la creación de un tercer sistema de servicios, sino la definición de los recursos necesarios para atender las situaciones de necesidad sociosanitaria. En este sentido, la atención sociosanitaria está constituida por una serie de prestaciones y servicios incorporados a las respectivas carteras de servicios sociales y de salud como elementos del estado de bienestar y con una orientación universal, redistributiva y solidaria.

3.3. Caracterización de los sistemas de información

Recoge una ficha por cada uno de los agentes más relevantes, con la siguiente estructura: 1) Esquema funcional - Módulos 2) Esquema funcional - Protocolos de coordinación sociosanitaria. 3) Interoperabilidad - Agente - Naturaleza de los datos - Tipo de acceso - Frecuencia. En el momento de editar este documento, esta información está sin cerrar y su incorporación sería incompleta y no ajustada al contexto real.

3.4. Administración electrónica

Según la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [8] (Art 28.2), los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

La ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público [9], reconoce el protagonismo de la interoperabilidad y se refiere a ella como uno de los aspectos en los que es obligado que las previsiones normativas sean comunes y debe ser, por tanto, abordado por la regulación del Estado.

En su Artículo 3 incluye a la interoperabilidad entre los principios de actuación de las Administraciones Públicas, de forma que estas se relacionarán entre sí a través de medios electrónicos que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, la protección de los datos de carácter

personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

El artículo 6 del Reglamento Europeo de Protección de Datos establece las condiciones para que un tratamiento de datos, como es el intercambio, sea lícito. Asimismo, el artículo 21 de esta norma regula el derecho a oponerse del interesado.

La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Resulta necesaria para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las Administraciones públicas; para la ejecución de las diversas políticas públicas; para la realización de diferentes principios y derechos; para la transferencia de tecnología y la reutilización de aplicaciones en beneficio de una mejor eficiencia; para la cooperación entre diferentes aplicaciones que habiliten nuevos servicios; todo ello facilitando el desarrollo de la administración electrónica y de la sociedad de la información.

En el ámbito de las Administraciones públicas, la consagración del derecho de los ciudadanos a comunicarse con ellas a través de medios electrónicos comporta una obligación correlativa de las mismas. Esta obligación tiene, como premisas, la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, así como la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio pleno del principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, garantizando con ello la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado.

El artículo 156 de la Ley 40/2015 recoge el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) que “comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad”.

La Red SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones) es un conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos que conecta las Administraciones Públicas Españolas e instituciones europeas facilitando el intercambio de información y el acceso a los servicios.

Su implantación se establece como una obligación en el artículo 43 de la Ley 11/2007 LAECSP, en el Art. 13 del Real Decreto 4/2010 que regula el ENI y en la Resolución de 19 de julio de 2011 que aprueba la NTI de requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas, estableciendo las condiciones en las que cualquier órgano de una administración o entidad de derecho público vinculada o dependiente de aquella, accederá a la Red SARA. El Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de abril de 2011 aprobó el “Plan de fomento para la incorporación del protocolo IPv6 en España”. La Red SARA es esencial para este objetivo y ya ha incorporado este protocolo.

Supone un instrumento de racionalización y ahorro en infraestructuras de comunicaciones favoreciendo la compartición de servicios entre Administraciones

Para dar cumplimiento a este derecho las Administraciones Vascas se han dotado de un modelo que permite el intercambio de datos y documentos entre ellas asegurando la integridad y confidencialidad de la información intercambiada.

El intercambio de datos se apoya en los siguientes convenios de colaboración: 1) Convenio con la Agencia Tributaria. 2) Convenio de Interoperabilidad Gobierno Vasco-Administración General del Estado (AGE). 3) Convenio de Interoperabilidad entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. 4) Convenios de Interoperabilidad entre el Gobierno Vasco y los Ayuntamientos de Comunidad Autónoma de Euskadi. 5) Protocolos de adhesión al convenio de colaboración para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica.

3.5. Estándares Tecnológicos [10]. Modelo para el intercambio de datos

Adscrito al Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020, entre 2017 y 2020, se pone en marcha el nodo de interoperabilidad y promoción de los servicios de interoperabilidad, cuyo alcance se concreta en el fin de facilitar el acceso a los datos de otras Administraciones y evitar la solicitud a la ciudadanía de certificados de datos, las Administraciones vascas se propusieron diseñar y coordinar un modelo de nodo que permitiera: 1) Intermediar en los intercambios de datos entre Administraciones. 2) Facilitar el cumplimiento del Esquema Nacional de Interoperabilidad a todas las Administraciones vascas. 3) Publicar servicios comunes, bajo los roles 'Emisor' y 'Requirente' de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Protocolos de Intermediación de Datos. 4) Reutilizar y compartir infraestructuras. 5) Integrarse en la Red SARA y conectarse con la plataforma de intermediación del MINHFP.

Nodo de Interoperabilidad y Seguridad de las Administraciones de Euskadi (NISAE)

El modelo de interoperabilidad de Euskadi se articula en torno al Nodo de Interoperabilidad y Seguridad de las Administraciones de Euskadi (NISAE). NISAE es la plataforma común para todas las Administraciones y entidades del sector público vasco constituido como nodo autonómico para implementar el intercambio de datos electrónico entre ellas y con resto de Administraciones (AGE y CCAA), aunando sinergias.

Una solución común que se articula en torno a un modelo de gestión distribuida en el intercambio de datos entre entidades. Más allá de su funcionalidad natural, su diseño está basado en un modelo que articula la interoperabilidad adecuándose a la realidad organizativa de las diferentes Administraciones de Euskadi. Por este motivo la solución que presenta NISAE ha sido consensuada entre los diferentes agentes institucionales que participan en la misma.

NISAE es el nodo encargado de articular e implementar en la práctica el intercambio de datos que sustituyen a los certificados en papel entre las Administraciones Públicas Vascas y entre estas y resto de Administraciones del Estado, especialmente la Administración General del Estado, aunando sinergias.

Por ello, era muy importante que el modelo se adecuara a la estructura, idiosincrasia y a la cultura de las diferentes Administraciones de Euskadi, motivo por el cual ha sido consensuado entre los diferentes agentes institucionales que participan en el mismo y se ha escogido a Izenpe como agente sobre el que pivotará el nodo.

3.6. Estándares Tecnológicos [10]. Modelo de interconexión de redes

Modelo JASO

Es el modelo de interconexión de redes que permite de una manera sencilla y más segura el intercambio eficiente de información electrónica entre dichas redes.

El modelo alcanza a las redes siguientes: Red Corporativa Administrativa del Gobierno Vasco (R.C.A.G.V.), Red Sanitaria (Osakidetza), Red Educativa (Premia), Red Judicial, Red de Interior, y Entes dependientes (SPRI, HAZI, ...).

El modelo JASO responde a los requisitos establecidos en el Esquema Nacional de Interoperabilidad en lo relativo a Comunicaciones de las Administraciones Públicas.

El principio básico sobre el que se sustenta el modelo de red es el de «opacidad», de cada uno de sus componentes, es decir, cada Organismo será independiente en la gestión de sus infraestructuras de comunicaciones.

Modelo JASO y SARA

Este modelo nos permite mejorar el intercambio electrónico seguro de información (correo, aplicaciones, servicios, etc.) entre las Redes Sectoriales, Entes dependientes y la Red Corporativa Administrativa del Gobierno Vasco.

Con la conexión existente entre la Red Corporativa Administrativa del Gobierno Vasco (JASO) y la red SARA de la Administración General del Estado, automáticamente todas las redes que conforman JASO están conectadas a dicha red y por lo tanto disponen de conectividad con otras redes: Corporaciones Locales, Comunidades Autónomas, Administración General del Estado y Unión Europea.

4. Plan Director

El plan director nos dota de los instrumentos para el desarrollo del proyecto. A continuación, se presenta la estructura del mismo.

4.1. Gobernanza TI

La gobernanza TI sociosanitaria deberá guiar el desarrollo de la historia sociosanitaria como proyecto, pero también ser capaz de conducir las necesidades TI relacionadas con las líneas estratégicas sociosanitarias que se pueden beneficiar de las soluciones TI.

La gobernanza TI tiene una misión operativa que depende de la toma de decisiones del CVASS que es el órgano de consenso de las distintas instituciones.

a) Modelo organizativo (¿quién?)

El modelo organizativo determinará el nivel de implicación (roles) de los distintos agentes que participan en las fases del proyecto.

b) Modelo de relación (¿cómo?)

El modelo de relación determinará el modo en el que los distintos roles interactúan establecidos unos procedimientos de actuación.

El modelo de relación se fijará en un mapa de relaciones que recoge la interacción, su objetivo y las herramientas para la comunicación.

4.2. Modelo funcional

El proyecto de HSSEE atiende y se ajusta a un enfoque que se fundamenta en dos sistemas coordinados. El modelo funcional es el resultado de la coordinación de los modelos funcionales existentes en los servicios sociales y sanitarios. Modelos funcionales que están evolucionando de manera individual y que en esa evolución individual se encuentran ante la necesidad de coordinarse entre ellos y con otros servicios que intervienen en el bienestar de las personas.

El modelo funcional es el resultado de una dinámica de trabajo conjunto y coordinado de profesionales de los sistemas sociales y de salud. De manera concreta y prioritaria, la coordinación se refiera a la Atención Primaria, a propósito de un caso y al objeto de definir conjuntamente un plan de atención personalizada de modo que se coordinen los recursos sociales, sanitarios y/o sociosanitarios con los que dar respuesta a sus demandas.

No podemos hablar de un nuevo modelo funcional, sino de la coordinación de los que existen y que están evolucionando.

El desarrollo de la coordinación sociosanitaria va a generar nuevas oportunidades asistenciales que en este momento somos incapaces de identificar. Pero sí somos capaces de incorporar una cartera de servicios asociada a facilitar la coordinación y dar apoyo al diseño de políticas basado en los datos.

Esta cartera de servicios se estructurará en base a los siguientes ejes: 1) Ficha compartida. 2) Valoración y diagnóstico compartido. 3) PIA compartido. 4) Gestión de agendas compartidas. 5) Interconsultas. 6) Visor sociosanitario compartido. 7) Inteligencia de datos.

4.3. Arquitectura tecnológica

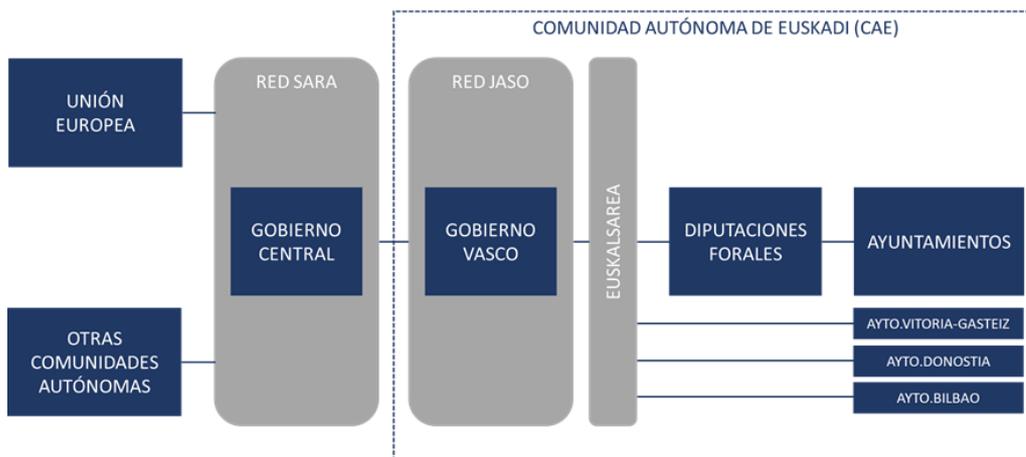
La arquitectura tecnológica será un modelo descentralizado a través de la existencia de múltiples repositorios de información propiedad de cada entidad. El proyecto de HSSEE está concebido para el intercambio de servicios entre los sistemas de información que utilizan las distintas instituciones.

La utilización de servicios de intercambio de datos, entre Administraciones, aportará importantes beneficios tanto a la ciudadanía como a las propias Administraciones. A la ciudadanía le evitará tener que solicitar y presentar certificados, simplificando de esa manera el acceso a los servicios públicos al eliminar cargas administrativas. A las Administraciones les permitirá incrementar la eficiencia de sus procesos tanto de atención a la ciudadanía como de tramitación interna, así como garantizar la fiabilidad de las informaciones externas requeridas. Y en el caso concreto de la atención sociosanitaria, en un marco institucional complejo, como es el de Euskadi, con diversos niveles de prestación y la participación de numerosas instituciones, la HSSEE supondrá una herramienta clave para la coordinación entre intervenciones propias de sanidad y social, buscando un efecto multiplicador beneficioso para la atención.

La arquitectura tecnológica para el desarrollo de la coordinación de la atención sociosanitaria aprovechará los avances en materia de estándares tecnológicos de los que se han dotado las Administraciones vascas.

Modelo de interconexión de redes

En respuesta a lo que establece el Esquema Nacional de Interoperabilidad, y al objeto de satisfacer lo previsto en el Artículo 43 de la Ley 11/2007, las Administraciones vascas se han dotado de una red de comunicaciones que interconectan la Red Corporativa Administrativa del Gobierno Vasco y la red SARA de la Administración General del Estado y, a su vez, con otras redes de las Instituciones Europeas y de otros Estados miembros, para el intercambio de información y servicios entre ellas.



Nodo de interoperabilidad

En 2016 se aprobó el modelo de Nodo de Interoperabilidad y Seguridad de las Administraciones de Euskadi (NISAE) para articular e implementar en la práctica el intercambio de datos que sustituyen a los certificados en papel, entre las Administraciones Públicas vascas y entre éstas y resto de Administraciones del Estado, especialmente, la Administración General del Estado.

5. Plan de acción compartido

El proyecto de Historia Sociosanitaria, también llamado Historia Sociosanitaria Electrónica de Euskadi (HSSEE), es uno de los proyectos de las PEASS con mayor proyección estratégica, además de ser una iniciativa que suscita gran interés en el ámbito sociosanitario, tanto a nivel institucional como por parte del ámbito profesional de los servicios sociales y sanitarios.

El desarrollo de la HSSEE ha sido un proyecto caracterizado por la participación de numerosos profesionales de los diferentes ámbitos y niveles asistenciales, que ha experimentado en su despliegue diversos niveles de intensidad al tiempo que su concepción original ha tenido que experimentar algunos reenfoques.

Aunque el proyecto de Historia Sociosanitaria siempre ha fijado la necesidad de respetar la autonomía de las distintas instituciones en su estrategia de sistemas de información, las dos aproximaciones de mayor relevancia, la que afecta a la herramienta InterRAI CA y al despliegue de Osabide en residencias, en el desarrollo de la Historia Sociosanitaria han presentado plataformas centralizadas y sobre las cuales las decisiones no eran compartidas. Todo ello ha generado en el imaginario colectivo, la asociación de la Historia Sociosanitaria a una plataforma tecnológica con su pantalla de usuario y contraseña, ajena a las herramientas con las que los profesionales trabajan

habitualmente. Esta visión coincide con la visión tradicional aplicada a macro proyectos de desarrollo de software. Nada más lejos de este enfoque, el proyecto de HSSEE no puede gestionarse bajo los parámetros del desarrollo de una plataforma, sino que se concibe como una estrategia para el intercambio de información en el ámbito sociosanitario, pero como una mirada amplia a relacionarse con los servicios de otros sectores.

El proyecto de HSSEE es el instrumento para promover la evolución de los sistemas de información de los servicios sociales y sanitarios como soporte de una dinámica de trabajo conjunto y coordinado de profesionales de los sistemas sociales y de salud. De manera concreta y prioritaria, la coordinación se busca en la Atención Primaria, a propósito de un caso y al objeto de definir conjuntamente un plan de atención personalizada de modo que se coordinen los recursos sociales, sanitarios y/o sociosanitarios con los que dar respuesta a sus demandas.

Siendo el objetivo fundamental la coordinación de la Atención Primaria, tanto Osakidetza como las Diputaciones Forales son cedentes (organización que posea datos relativos a los ciudadanos que otra pueda necesitar consultar en el ámbito del ejercicio de sus competencias) y las corporaciones locales son cesionarios (Organización autorizada a consultar determinados datos de los ciudadanos en poder de un Cedente).

En el caso de que el intercambio de información pueda incluirse como parte de un procedimiento administrativo el intercambio está regulado y formalizado a través del Nodo de interoperabilidad.

A continuación, se establecen las líneas de acción para el desarrollo del proyecto de HSSEE 2021-2024. Las acciones que se incluyen deben interpretarse como tentativas, tanto en objetivos y contenido, como en su planificación temporal, buscando en última instancia su adaptación a los determinantes del complejo contexto en el que se desarrolla el proyecto.

LÍNEA 1: Estandarización de contenidos y mensajes
1. Consolidar el conjunto mínimo de datos (modelo de datos lógico) y los mapas de agentes y sistemas.
2. Definir contenidos y mensajes alineados con la estrategia de estructuración de la atención sociosanitaria y los planes estratégicos del ámbito sociosanitario, gestionando los diferentes cesionarios según las condiciones establecidas por cada cedente.
3. Fijar los instrumentos para garantizar la confidencialidad e integridad de la información intercambiada a través de los mecanismos correspondientes.
4. Dar soporte a las organizaciones colaborando para ello con cesionarios y cedentes.
5. Elaborar informes de actividad y uso del intercambio de datos considerando las consultas realizadas desde y hacia cada organización.
6. Colaborar en las labores de auditoría siempre que el cedente así lo requiera y defina.
7. Colaborar con el marco normativo legal del intercambio de datos.
8. Promover la estandarización del intercambio de datos del Tercer Sector.

9. Mantener un portal web informativo con toda la documentación relativa a la estandarización de contenidos y mensajes y el uso de los servicios de intercambio de datos.

10. Crear un programa de buenas prácticas y de reconocimiento a las instituciones que se comprometan con una atención basada en el intercambio de datos.

LÍNEA 2: Plataformas de integración e interoperabilidad

1. Consensuar las especificaciones y directrices técnicas de las plataformas de integración según los estándares tecnológicos del Modelo de Gestión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El punto de partida será los estándares tecnológicos ya existentes, particularmente los relativo a la interconexión de redes (JASO y Euskalsarea) y el Nodo de interoperabilidad (soportado en la plataforma de integración de EJIE). Así como la plataforma de integración de Osakidetza y las de las Diputaciones Forales.

2. Definir de manera compartida los acuerdos a nivel de servicio de las plataformas de integración e interoperabilidad, incluyendo su correcto dimensionamiento y el mantenimiento que garantice el servicio.

3. Definir una hoja de ruta compartida del desarrollo de las plataformas de integración de los principales cedentes.

4. Acordar el desarrollo de los servicios de intercambio de datos según las condiciones establecidas por cada cedente y cesionario.

5. Incluir el Tercer Sector en el intercambio de datos.

LÍNEA 3: Herramientas para la gestión compartida

1. Diseño de los formularios de las herramientas de gestión compartida de casos sociosanitarios, basado en los servicios de intercambio de datos, para que cada institución los incorpore a su sistema de información: Ficha compartida, Instrumento de valoración y diagnóstico compartido, PIA compartido, Visor sociosanitario compartido.

2. Diseño del protocolo de un sistema de trabajo compartido (acto sociosanitario) para que cada institución pueda realizar un registro adecuado de la actividad: Gestión de agendas compartidas e Interconsultas

3. Definir el marco conceptual y la experiencia de la participación de la persona y su entorno en la coordinación sociosanitaria a través de servicios electrónicos.

4. Favorecer la incorporación del Tercer Sector en la gestión compartida.

5. Poner en marcha una agenda de actividades de co-creación para la innovación en la gestión compartida, dirigida tanto a las Administraciones públicas, Tercer sector (representantes de los colectivos de personas) y empresas privadas.

LÍNEA 4: Inteligencia de datos

1. Diseño de estadísticas y cuadros de mandos que permitan una gestión eficiente de la actividad sociosanitaria. Cada Administración deberá ajustar sus herramientas estadísticas y cuadro de mandos a la nueva actividad sociosanitaria. Aunque se trata de bases de datos distribuidas, las Administraciones tienen competencias en análisis estadístico para el diseño de nuevos servicios y políticas.

2. Promover el desarrollo de la investigación basada en los datos: gestión ética de datos y protección de datos personales, promover el uso de repositorios federados, desarrollar un marco estándar con una razón legal y válida para tratar datos personales (base jurídica), desarrollar normativa estándar para la anonimización de los datos e incorporar el conocimiento experto del Tercer Sector.

3. Participar de manera activa en proyectos de I+D+i que busquen la generación de conocimiento innovador en la atención integral.

LÍNEA 5: Evaluación de los servicios de intercambio de datos.

1. Desarrollar un programa de evaluación de tecnologías que analice los productos resultantes.

2. Ejecutar una evaluación continua de los resultados obtenidos.

6. Factores claves de éxito

1. Firme apuesta política del CVASS, también por parte de la red de agentes e instituciones que forman el ecosistema sociosanitario, de disponer de una HSSEE operativa en el medio-corto plazo.

2. Compromiso para la obtención de financiación finalista para el desarrollo de la HSSEE.

3. Disposición al liderazgo del proyecto por parte de perfiles con conocimiento de los diversos sistemas de información en el sistema de servicios sociales y en el sistema de salud.

4. Consenso en la apuesta por la interoperabilidad. Para ello cada institución/entidad se debe comprometer a realizar los cambios necesarios para garantizar la interoperabilidad de los diferentes sistemas de información en un entorno seguro. Se parte de que el modelo de interoperabilidad permite distintos niveles de integración en función de las capacidades de desarrollo de cada agente, en cada momento.

5. La experiencia procedente del camino recorrido y de los aprendizajes previos asociados al despliegue de proyectos anteriores.

6. La colaboración con otras regiones para promover la atención integral.

7. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reconoce, en el ámbito del procedimiento administrativo, el

derecho de la ciudadanía a no aportar datos y documentos que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que han sido elaborados por éstas (artículo 53). Para dar cumplimiento a este derecho las Administraciones vascas se han dotado de un modelo que permite el intercambio de datos y documentos entre ellas asegurando la integridad y confidencialidad de la información intercambiada. Todo ello soportado en un modelo de interconexión de redes.

8. Fomento de la reutilización de recursos (estándares) de las Administraciones Públicas.

9. La reutilización de recursos y la orientación a servicios favorece la red de atención primaria al poder acceder a información de los servicios especializados. Esto implica el esfuerzo de las instituciones cedentes, Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, en la creación de recursos compartidos, atendiendo siempre a los niveles competenciales de cada Administración y aplicando un modelo de bases de datos distribuidas.

10. La idea general es mejorar la interoperabilidad de datos y hacer que los principios FAIR (Fáciles de hallar, Accesibles, Interoperables y Reusables) sean una realidad.

7. Referencias bibliográficas

Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales.

Decreto 69/2011, de 5 de abril, del Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria.

Departamento de Salud y Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Atención sociosanitaria. "Líneas Estratégicas de Atención Sociosanitaria para Euskadi 2013-2016"

Departamento de Salud y Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Atención sociosanitaria. "Prioridades Estratégicas de Atención Sociosanitaria Euskadi 2017-2020"

"Interoperabilidad de los sistemas de información sociosanitarios. Selección de un instrumento consensuado." <https://cutt.ly/yhangof>

"Informe técnico de resultados sobre la implantación del instrumento InterRAI CA en la CAPV", elaborado por el Equipo de Coordinación Sociosanitaria de Euskadi" <https://cutt.ly/vhab8w8>

Departamento de Salud y Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Atención sociosanitaria. Mapa sociosanitario. <https://cutt.ly/bl7FdK2>

Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno. "Estándares Tecnológicos del Gobierno Vasco" <https://cutt.ly/ehxEdJu>



Los servicios sociales municipales ante la pandemia Covid 19

Ana Isabel Lima Fernández¹⁶¹

RESUMEN

Los servicios sociales municipales presentan retos y desafíos a consecuencia del impacto de la crisis provocada en la pandemia de la COVID 19. Esta crisis los ha llevado a trabajar desde una situación de emergencia permanente tanto en la gestión como en la atención profesional. Se ha requerido la adaptación de los servicios, prestaciones y metodologías de la intervención para poder dar respuestas a la realidad social del momento, marcada por el aumento de la pobreza y la exclusión social y el aislamiento y la soledad no deseada.

Además, es importante analizar y reflexionar la situación de los servicios sociales como servicios esenciales de cara a poder dar una respuesta adecuada y eficaz en situaciones de crisis, teniendo en cuenta los retos de la modernización tecnológica que ha dejado en evidencia el abordaje de la pandemia. En el texto se destacan algunas claves para el análisis como son la repercusión de la pandemia en el ámbito social, la declaración de servicios esenciales, la visión de la crisis como una emergencia social y el papel sustancial que han tenido los servicios sociales municipales como servicios de proximidad.

También apunta cuestiones como el drástico incremento de la demanda, el excesivo protagonismo de las ayudas económicas en la actividad de los servicios sociales, el marcado estilo asistencial, la necesidad de reforzar la coordinación y las dificultades para garantizar derechos, así como la sobrecarga de los profesionales y la falta de certidumbre en la estrategia de futuro.

Palabras clave: Servicios Sociales, Pandemia, COVID19, Emergencia Social, Crisis, servicios esenciales, profesionales.

1. Introducción

La desigualdad social, la pobreza y la exclusión social en España se muestra elevada con respecto a los estándares europeos, además se han incrementado a consecuencia de la pandemia provocada por la COVID19, a su vez el impacto social que se ha abordado, entre otras entidades, por los servicios sociales municipales, esta situación les ha puesto a prueba, presentando retos y desafíos en esta crisis que los ha llevado a trabajar desde una situación de emergencia social permanente tanto en la gestión como en la atención profesional.

Se ha requerido la adaptación de los servicios, prestaciones y metodologías de la intervención para poder dar respuestas a la realidad social del momento, además fueron declarados servicios esenciales al inicio de la pandemia con lo que han tenido que mantener su actividad, afrontando las necesidades sociales sin hacer una previsión previa para realizar ese encargo.

Es importante analizar y reflexionar sobre la situación de los servicios sociales como servicios esenciales de cara a poder dar una respuesta adecuada y eficaz en situaciones

¹⁶¹ Universidad Complutense de Madrid UCM, UNED y Mancomunidad de Servicios Sociales Mejorada-Velilla

de crisis, teniendo en cuenta los retos de la modernización tecnológica que ha dejado en evidencia el abordaje de la pandemia.

El objetivo de este texto es reflexionar sobre el impacto social de la crisis provocada por la pandemia de la COVID en la respuesta que se ha articulado desde el Sistema de Servicios Sociales, analizar la situación actual y apuntar algunos espacios de mejora para un mejor abordaje desde la atención en el ámbito municipal.

2. Objetivos e interrogantes

Para realizar este análisis es importante plantearse algunos interrogantes como ¿Cuál es la dimensión del impacto social de la crisis provocada por la pandemia de la COVID19? y ¿Se puede considerar la crisis provocada por la pandemia también como una emergencia social?

Por otro lado, ¿han sido articulados los servicios sociales como servicios esenciales tal y como se declaró en la pandemia? y ¿sus profesionales han sido tratados como esenciales?, es importante también plantearse un interrogante estratégico ¿esta situación afecta al camino de universalización de los servicios sociales en España?

Por último, es importante preguntarse si ¿tienen los servicios sociales de proximidad un papel sustancial en el bienestar social? y ¿cuáles son sus retos tecnológicos?

Los objetivos de esta comunicación son:

Analizar el impacto de la crisis provocada por la pandemia en los servicios sociales municipales

Detectar las características de la actuación de los servicios sociales en la pandemia con la actuación en situación de emergencia social en la Comunidad de Madrid

Analizar el impacto de la crisis en la intervención social de los servicios sociales

Los interrogantes de partida se basan en la necesidad de realizar una estrategia de ordenación y refuerzo por parte de los tres niveles de la administración para el sistema de servicios sociales como servicios esenciales para dar una respuesta más eficaz y eficiente a la hora de mitigar el impacto social de la crisis provocada por la pandemia, y además contribuir al proceso de universalización del sistema de servicios sociales.

3. Metodología

La metodología utilizada para esta acción se basa en la realización de un análisis bibliográfico sobre la situación de los servicios sociales, teniendo en cuenta el preámbulo de la crisis provocada por la pandemia de la COVID19 y el momento en el que se está afrontando la misma, así como el análisis de algunos estudios recientes sobre el tema, teniendo en cuenta que aún estamos inmersos en esa crisis. Por último, también se ha realizado un análisis de las memorias de actividad de los últimos años de dos municipios de la Comunidad de Madrid.

4. Resultados

4.1. El impacto social de la pandemia de la COVID19

Para dar respuesta a estos interrogantes es importante conocer la situación social de la población española anterior a la pandemia, que ya arrastraba un riesgo de pobreza y/o exclusión y la desigualdad social muy elevada con respecto a los estándares europeos, así lo manifiestan los datos recogidos en el informe de la Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social (EAPN) “El Estado de la Pobreza. España 2020, X Informe anual sobre el riesgo de pobreza y exclusión” donde se recoge que en 2020 el 25,3% de la población española está en riesgo de pobreza y exclusión social y se prevé que este porcentaje se incrementará más rápidamente, debido a la influencia de la COVID.

Las consecuencias económicas, sociales, laborales y residenciales a crisis sanitaria provocada por la pandemia de la COVID19 pueden provocar más desigualdad social de la que ya había, así lo expone el Gobierno de España En los datos presentados para el Programa de Estabilidad remitido a Bruselas a finales de abril de 2020, donde se prevé que el déficit público se dispare al 9,2% del PIB en 2020 y la deuda pública al 115,5% del PIB. También refieren que la tasa de paro se elevará al 19% en 2020 como consecuencia de la crisis del coronavirus. Para 2021, el déficit se elevará al 6,8% y se pronostica un descenso de la tasa de paro al 17,2%. Así según la previsión del Gobierno el nivel de antes de la crisis no se alcanzará hasta el año 2022.

Desde Naciones Unidas se ha indicado al gobierno de España la necesidad de corregir y detener el aumento de la desigualdad social para tener un crecimiento equilibrado y sostenible (ONU, 2018), además asegura que la creciente desigualdad, tanto en los países en desarrollo como en los ricos, exacerbar las divisiones sociales y ralentiza el avance económico y social (ONU, 2020). Algunas de las debilidades y desigualdades que se han advertido por Naciones Unidas ya en la situación anterior a la pandemia están recogidas en el informe del relator de derechos humanos Alston que insta al Gobierno Español que implante las medidas suficientes para erradicar esta realidad. explicando que España, siendo un país rico, vive en la pobreza generalizada donde expresa que:

“He visitado lugares que sospecho que muchos españoles no reconocerían como parte de su país (...) barrios pobres, con condicionantes mucho peores que un campamento de refugiados” (Alston, 2020)

4.2. Los servicios sociales como servicios esenciales y sus profesionales como servicios esenciales

Los servicios sociales han sido declarados como servicios esenciales expresamente durante la pandemia y, con ello, sus profesionales, el Ministerio de Derechos Sociales elabora además un “Documento Técnico de Recomendaciones” para responsables políticos y personal directivo de los servicios sociales de atención primaria ante la crisis por COVID 19, donde se refleja la necesidad de reorganización de los servicios sociales (6 de abril 2020).

Los servicios sociales ya fueron declarados en 2003 como servicios sociales de interés general en el “Libro Verde sobre los Servicios de Interés General de la Unión Europea”, definiéndose como aquellos servicios que atienden a necesidades sociales de la población más vulnerable (Libro Verde, 2003, p.17), posteriormente la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2004, relativa a ese Libro Verde [A5-0484/2003]

resuelve que la Unión Europea debe establecer principios comunes tales como universalidad e igualdad de oportunidades, continuidad, seguridad, adaptabilidad, calidad, eficacia, accesibilidad de tarifas, transparencia, protección de los grupos sociales desfavorecidos, protección del usuario, del consumidor y del medio ambiente y participación de los ciudadanos, teniendo en cuenta las particularidades sectoriales.

Por otro lado, la Comunicación sobre la Aplicación del programa Comunitario de Lisboa de la Comisión Europea (2006), ahonda más en el concepto de interés general desde el punto de vista de su función preventiva, la cohesión social, la inclusión social de la sociedad y con ello, la garantía de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Además, la Constitución Española reconoce en su artículo 128.2 que en el sector público se pueden reservar servicios esenciales cuando así lo exigiere el interés general, así en el RD 463/2020, de 14 de marzo se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID19.

Ante la necesidad del Gobierno de España y las Comunidades Autónomas de garantizar la adecuada y debida asistencia en los servicios sociales, así como de establecer protocolos y criterios unificados de intervención ante cualquier situación de crisis o emergencia, se decide aprobar una serie de normativas para ello. No obstante, también se necesita garantizar que las fuerzas de seguridad puedan contactar con los servicios sociales públicos ante cualquier situación de necesidad que detecten, como puedan ser personas solas y/o enfermas sin apoyos, personas con ingresos irregulares, despidos sin remunerar, mayores, víctimas de violencia de género, etc.

Merece la pena mencionar expresamente la Orden SND/295/2020, de 26 de marzo, sobre nuevas medidas en materia de recursos humanos en el ámbito de los servicios sociales. En esta Orden se expresa, entre otras cuestiones, algunos requerimientos al personal de servicios sociales:

Todo el personal de servicios sociales, independientemente de que ya esté prestando sus servicios en la modalidad de teletrabajo u otras, deberá estar disponible para ser requerido en cualquier momento para la prestación de tareas presenciales, con excepción de aquellas personas que se encuentren en situación de aislamiento domiciliario por COVID-19

El Gobierno decide que es prioritario declarar los Servicios Sociales como servicios esenciales en todo el territorio español, por ello declaró servicios esenciales todos los centros y entidades que presten cualquiera de los servicios que contiene el Catálogo de Referencia aprobado por el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y la atención a la dependencia el 16 de enero de 2013. En este catálogo se incluyen los servicios de servicios sociales básicos prestados por los ayuntamientos. Además, en él se reconoce al trabajo social como profesión de referencia de los servicios sociales de atención primaria:

...profesional de referencia. Las personas que accedan al Sistema Público de Servicios Sociales contarán con un profesional de referencia, que será un/a trabajador/a social, al menos en el ámbito de los servicios sociales de atención primaria, con la finalidad de asegurar la integralidad y continuidad en la intervención. El profesional de referencia será responsable de la historia social y el interlocutor principal que vele por la coherencia, la coordinación con los demás

sistemas de bienestar y la globalidad del proceso de atención (Ministerio de Derechos Sociales. Catálogo de referencia servicios sociales, 2013)

4.3. El aumento de la demanda y de la carga de trabajo

Una de las cuestiones que se debe señalar es que durante este año 2020 hubo más demanda asistencial en los servicios y entidades sociales debido al gran impacto social de la crisis, además se añadieron nuevos perfiles de personas que no habían acudido nunca antes a demandar prestaciones y servicios del sistema.

Algunos ejemplos:

Un claro ejemplo de ello son los datos que arrojan algunos municipios y entidades sociales, así en un informe presentado por el Ayuntamiento de Madrid en noviembre de 2020 se expone que los servicios sociales municipales del consistorio han multiplicado por cuatro el número de tramitaciones de ayudas alimentarias para las familias madrileñas respecto al mismo periodo del año pasado, pasando de 19,565 tramitaciones en 2019 a 85.102 en 2020. El Ayuntamiento estima que, en lo que va de año, las ayudas pueden haber llegado a más de 255.000 personas.

Otro de los casos donde se puede observar este incremento en la organización de Cruz Roja que elaboró rápidamente un plan de emergencias denominado “Cruz Roja responde” y presentó datos de su funcionamiento, habiendo atendido a más de 735.000 personas desde su área de Inclusión Social, de las que un 75% nunca había acudido antes a esa entidad para pedir ayuda.

Finalmente, si analizamos la memoria de datos de 2020 de la Mancomunidad de Servicios Sociales Mejorada- Velilla, que comprende dos municipios del sureste de Madrid con una población aproximada de 35.000 habitantes, podemos observar el incremento de la demanda en servicios sociales municipales, éste se ha dado de manera prioritaria en las ayudas económicas a las familias y la infancia, y, en un segundo puesto en servicios como ayuda a domicilio, teleasistencia y catering para las personas mayores y las personas con discapacidad.

Como datos significativos en esta Mancomunidad se pueden destacar los del periodo de abril a octubre de 2020, cuando se incrementó respecto al año anterior el número de atenciones realizadas en un 235 %. Esa situación ha supuesto un esfuerzo especial para el personal de los servicios sociales, no solo por el incremento de la demanda sino también por las mayores dificultades organizativas debido a las restricciones de la pandemia.

Así en el análisis de la demanda en el periodo de marzo 2019 a diciembre 2020 sobre el total de demandas y recursos aplicados también arroja datos significativos, ya que se puede decir que las demandas provocadas por la pandemia de la COVID-19 no siempre tienen una coincidencia con los recursos aplicados, ya que en ese periodo se ha dado un factor importante de desconcierto en la población debido a las situaciones sociales que se han derivado de la pandemia. Se podría mencionar que en el caso de ayudas para cobertura de necesidades básicas son más las ayudas resueltas que las demandadas.

Además, el mayor número de demandas en ese periodo se concentra en el bloque de la información sobre prestaciones de los servicios sociales para hacer frente a las consecuencias sociales de la pandemia y la gestión de ayudas únicas y periódicas para la cobertura de las necesidades básicas. En los primeros meses de la pandemia en 2020, la

demanda centró en dar respuesta a necesidades básicas, en paliar las necesidades de alimentación y productos de primera necesidad a población que ya era atendida en Servicios Sociales y en recoger las peticiones de familias nuevas que de un día para otro se habían quedado sin trabajo o en suspensión de este. Las ayudas económicas, para el periodo de marzo a noviembre, han supuesto 295% más que en el mismo periodo del 2019.

En cuanto a la valoración social de la demanda la valoración mayoritaria en las atenciones realizadas en ese periodo es la carencia de ingresos como consecuencia de la epidemia, seguido por la necesidad de información sobre los recursos disponibles y las dificultades laborales derivadas de la epidemia.

Esto refleja de manera especial el impacto de la pandemia en el ámbito laboral, la pérdida de capacidad adquisitiva debido a la situación de ERTes en muchas empresas y la suspensión de la actividad de muchos sectores y servicios. Los servicios sociales han actuado como servicio esencial desde la proximidad para la ciudadanía, lo que ha supuesto un acompañamiento social importante en este contexto extraordinariamente complejo y difícil para muchas familias.

Existe un segundo bloque de refuerzo de los servicios de proximidad de carácter domiciliario e incremento y refuerzo de la teleasistencia cuyas valoraciones tienen que ver con la necesidad social generada a causa por dificultades para disponer en el domicilio cuidados y apoyo y los desajustes convivenciales. En este sentido el confinamiento también ha derivado en algunas personas en un aislamiento social agudizado en algunos colectivos con especiales dificultades como las personas mayores y las personas con discapacidad, y, por otro lado, se han incrementado los conflictos convivenciales en el confinamiento y esto ha tenido un impacto en la demanda a los servicios sociales. Siendo en 2020 las personas mayores un sector de la población más vulnerable y que sufre con mayor severidad la crisis o emergencia sanitaria provocada por la pandemia, se mantienen los servicios de ayuda a domicilio y teleasistencia y se da cobertura a nuevos casos que por esta situación de la COVID-19 que es necesario que sean atendidos. Por esta razón durante los meses de marzo a octubre se ha incrementado el gasto de Teleasistencia Avanzada 21% y Servicios de Ayuda a Domicilio 14% en esta Mancomunidad.

Estos son claros ejemplos de la situación social que además de necesitar un aumento de las prestaciones y servicios mencionados, toda esta demanda asistencial, ha supuesto mayor carga de trabajo para los trabajadores sociales que ha derivado en muchas ocasiones en situaciones de estrés y queme profesional que han sentido agotamiento y satisfacción al mismo tiempo, quedando una gran incertidumbre sobre el futuro (INAP, 2020).

A pesar del refuerzo en la financiación de los servicios sociales recogida en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, las medidas tomadas no llegaron con la agilidad deseada a los servicios sociales de atención primaria, los ayuntamientos tuvieron que improvisar y el incremento de recursos fue insuficiente para abordar una crisis de tal magnitud, además hubo situaciones descoordinación entre diferentes áreas y entre la administración y las entidades locales (Calzada, 2020).

4.4. La crisis provocada por la pandemia también como una emergencia social

Los trabajadoras y trabajadores sociales como profesionales de los servicios sociales están encomendados a realizar una atención a la ciudadanía para afrontar las necesidades sociales de la vida cotidiana, hay que indicar que en la pandemia se ha producido una emergencia social, teniendo en cuenta la conceptualización del término como situación en la que se ha generado una crisis social de estreses individuales y colectivos (Puy y Romero, 1998). Por ello, desde el trabajo social, además de su actividad y metodología cotidiana se ha tenido que aplicar el modelo de intervención en crisis en los casos en los que la ayuda ha ido dirigida a auxiliar a personas que han vivido un suceso traumático (Salaiku, 1996), además en este modelo hay que centrarse en la búsqueda de aquellos factores que están detrás de los que presenta la persona usuaria como causa de malestar (Payne, 1995).

Es esta situación de crisis no sólo se ha tenido que reforzar las acciones que se venían realizando, sino que también se ha tenido que innovar en la creación de nuevos servicios, programas y prestaciones, convirtiéndose el papel del trabajo social en sustancial en el proceso de acompañamiento social desde la proximidad en cuanto a la relación de ayuda a familias y personas que estaban en situaciones de especial vulnerabilidad (Lima y González, 2018), se prevé que los servicios sociales tengan que afrontar las consecuencias del aumento de los conflictos familiares durante el confinamiento.

Nos obstante las políticas locales de recortes sociales en la crisis económica y financiera y la mayor intensificación de la vulnerabilidad (Lima, 2015) arrastran a los trabajadores sociales de los servicios sociales a la gestión de prestaciones más que a la gestión de procesos (ISSE, 2015), esto se denota en nuestro estudio en el aumento y predominio de la gestión de prestaciones económicas y el desbordamiento de los servicios para hacer frente a las necesidades sociales provocando las denominadas “colas del hambre” (BBC News, 2020) en ciudades como Madrid de las que se han ido haciendo eco los medios de comunicación, donde se han visibilizado las entidades sociales y los servicios sociales públicos han tenido menor protagonismo.

4.5. Los servicios sociales de proximidad: su papel sustancial en el bienestar social y sus retos tecnológicos

En el documento publicado por el Ministerio con las recomendaciones técnicas para los servicios sociales (abril 2020) en la pandemia encomienda a los servicios sociales de atención primaria el bienestar social de toda la población, así como la prevención de las situaciones de riesgo psicosocial, además garantiza la puesta en marcha de los servicios y prestaciones a través de la prescripción facultativa del personal de los servicios sociales como único requisito.

Por otro lado, permite que los servicios en que no sea imprescindible la atención presencial sean sustituidos por programas, dispositivos y prestaciones de atención telemática como llamada telefónica, videoconferencia, mensajes de voz, etc.) y/o teletrabajo, con el objetivo de proporcionar apoyo, seguimiento y contacto preventivo. Las nuevas tecnologías se han puesto en relieve como respuesta a la emergencia, habiendo optado la mayoría de los centros por fórmulas de teletrabajo, así lo resalta el informe “Los Servicios Sociales ante la pandemia: retos, desafíos y respuestas hacia la nueva normalidad” (INAP, 2020)

Esto hace que los servicios sociales se tengan que reorganizar todos los servicios en función de este requerimiento (Calzada, 2020) y el desafío que esto supone para la digitalización para los profesionales del trabajo social que en España utilizan de manera mayoritaria la TICs para la gestión de prestaciones, pero están poco desarrolladas en las metodologías de intervención con casos (Hidalgo y Lima, 2018). En algunas ocasiones los profesionales aportaron sus medios tecnológicos personales para afrontar los inicios de la crisis.

Además, hay que tener en cuenta que la brecha digital está relacionada con las diferencias sociales (Van Dijk, 2002) por ello las personas usuarias de los servicios sociales tienen especiales dificultades, tal y como afirma el documento denominado La brecha digital en España. Estudio de sobre la desigualdad postergada (UGT, 2015) nuestro país se revela como un país en donde los colectivos vulnerables están muy expuestos a la exclusión digital, colocando a España en posiciones más que mediocres dentro de la Unión Europea (15ª y 16ª de 29 naciones, respectivamente).

5. Conclusiones

- El impacto de la pandemia ha supuesto un aumento de la desigualdad social preexistente anteriormente. Asimismo, ha aumentando el riesgo de pobreza y exclusión social, lo que requiere que los gobiernos hagan una importante apuesta por la adaptación y el refuerzo de los servicios sociales.
- Los servicios sociales han sido declarados servicios esenciales mostrándose como servicios de interés general. Esta declaración ha carecido de una definición clara y desarrollada del término. Tampoco se ha precisado una estructura de coordinación determinante, con una previsión de dotación financiera certera y continuada para los servicios sociales municipales.
- Los servicios sociales no se habían repuesto de los recortes sociales realizados en la anterior crisis económica y se encuentran debilitados para afrontar esta nueva crisis provocada por la pandemia.
- La administración local se ha distinguido por dar respuestas rápidas y eficaces desde la proximidad, incrementando de manera inmediata las ayudas y prestaciones a las familias. Estas acciones han sido insuficientes para paliar el aumento de las necesidades sociales provocadas durante la pandemia. Las personas han ido a solicitar ayuda desde el criterio de cercanía a los servicios sociales municipales.
- La demanda de las ayudas económicas para cobertura de necesidades básicas ha aumentado exponencialmente situándose como el primer bloque de prioridad seguido un segundo bloque de demanda la atención a la dependencia, la lucha contra la soledad y el aislamiento social. Existe un abandono temporal de otras intervenciones que han empeorado durante las crisis como es el trabajo con familias en conflicto.
- Los profesionales de los servicios sociales han sufrido una importante sobrecarga de trabajo y un gran estrés debido al aumento de la demanda, no han tenido los refuerzos necesarios para hacer frente a la situación, tampoco la visibilidad de su esfuerzo, además la incertidumbre frente a cómo afrontar el futuro de los servicios sociales sigue presente en la actualidad.

- Se ha producido un abandono temporal de otras intervenciones más vinculadas a la intervención social, que además han empeorado durante la crisis como es el trabajo con familias en conflicto.
- Se ha evidenciado la necesidad de refuerzo de la coordinación entre los distintos niveles de la administración e interáreas (sanidad, servicios sociales, protección civil, educación, etc.) desde estructuras estables y continuadas que deben tener preparados mecanismos para afrontar crisis. Asimismo es necesario reforzar la coordinación público privada y del tercer sector y la necesidad de organizar el voluntariado.
- La necesidad de la modernización tecnológica de los servicios sociales es uno de los grandes retos que deja la crisis para los servicios sociales municipales. Un efecto positivo de la crisis es la reducción de las resistencias a la utilización de las TICs de cara a la intervención social.
- La crisis provocada por la pandemia de la COVID19 podría suponer un obstáculo en el camino hacia la universalización del Sistema de Servicios Sociales como IV Pilar de Bienestar Social debido al excesivo protagonismo de la actuación asistencial, por ello es necesario establecer por parte de los tres niveles de la administración una estrategia del Sistema de Servicios Sociales para afrontar el futuro del sistema.

6. Bibliografía

- Hidalgo, A. y Lima, A. (2018). New social intervention technologies as a challenge in social work: IFSW Europe perspective, *European Journal of Social Work*, 21, 6, Pages 824-835, <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423553>
- Lima, A. (Coord. 2014, 2015). *I y II Informes ISSE, sobre los Servicios Sociales en España 1 y 2*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social.
- Lima, A. (2015). La lucha contra la falacia: los y las trabajadores/as sociales saben que el desarrollo social no es incompatible con el desarrollo económico. *Revista Servicios Sociales y Política Social*, 108, 23-47. Recuperado de 03/03/2021: https://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/revista_digital/publicas/no_108_preocupaciones_ciudadanas_respuestas_desde_el_trabajo_social/
- Lima, A., y González, R. (2018) Intervención Social al final de la vida, del monográfico *Trabajo Social: Intervención en el proceso del final de la vida* *Revista Servicios Sociales y Política Social*, 114, 11-18. https://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/revista_digital/publicas/no_114_trabajo_social_intervencion_en_el_proceso_final_de_la_vida/
- Payne, M. (1995) *Teorías contemporáneas del trabajo social. Una introducción crítica* (3ª Ed.) Barcelona: Paidós (Org. 2005)
- Puy y Romero (1998). *Claves para la intervención psicosocial en desastres*. En Martín González, A (Eds.), *Psicología Comunitaria, fundamentos y aplicaciones*. Madrid: Ed. Síntesis.
- Slaikeu, K. (1996) *Intervención en crisis. Manual para práctica e investigación*, 2ª Ed. Edit. México: Manual Moderno.

Van Dijk (2002): A framework for digital divide research. *Electronic Journal of Communication* 12 (1,2).<http://www.cios.org/EJCPUBLIC/012/1/01211>.

Informes técnicos y de investigación:

Ayuntamiento de Madrid (2020): *Informe de Servicios Sociales*. Recuperado 23 de: https://lh5.googleusercontent.com/nREwn3tk266fuKTKPMrO2ckXTwmYXeCqeERxSD2L-bMPgsssVUO5AcKyywT6_P3u6RNxEk-ynD3Eloyg2llloEdjsn8Hj8O6hPQtV7oawit7nnS9CXm1lc7U6_yiOgZ_xhadKECR.

[https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/El-Ayuntamiento-ha-multiplicado-por-cuatro-las-ayudas-alimentarias-con-respecto-a-](https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/El-Ayuntamiento-ha-multiplicado-por-cuatro-las-ayudas-alimentarias-con-respecto-a-2019/?vgnextfmt=default&vgnextoid=3092ccc2940e5710VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD)

[2019/?vgnextfmt=default&vgnextoid=3092ccc2940e5710VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD](https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/El-Ayuntamiento-ha-multiplicado-por-cuatro-las-ayudas-alimentarias-con-respecto-a-2019/?vgnextfmt=default&vgnextoid=3092ccc2940e5710VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD)

BBC News (2020): *Coronavirus en España: las colas del hambre por la crisis de la COVID-19 inundan Madrid*. Recuperado de 12/12/2020: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52780033>

Calzada, I. (2020) (Coordinación). *Los Servicios Sociales ante la pandemia: Retos, desafíos y respuestas hacia la nueva normalidad*. INAP. Madrid. Recuperado 12/12/2020, <https://www.inap.es/documents/84257/0/INFORME+MONITOR+DE+IMPACTO-SEPTIEMBRE.pdf/c350a60b-df62-f77f-9ef9-147eb25a6092>

Comisión Europea (2016): Comunicación de la Comisión - Aplicación del programa comunitario de Lisboa - Servicios sociales de interés general en la Unión Europea {SEC(2006) 516} /* COM/2006/0177 final */ Recuperado de 12/12/2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52006DC0177>

Cruz Roja (2020). *Plan "Cruz Roja responde"*. Recuperado de 03/03/2021: https://lh6.googleusercontent.com/iGakiq6lF5NOVWtiYt27q0Vpn72JWvPIHvJi1hiSTgJomFDWffWCGhNPHT2nQLcAO0cad-cB3ZBXHeBkvKyf60lB4aH6mkLOAoOsBTf49tWU3WqNWFwbXhkJFHs7DTJ_GXlmaAa

Mancomunidad de Servicios Sociales Mejorada-Velilla (2020) Madrid : *Memoria de Servicios Sociales e informes de dirección*.

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2020) *Documento técnico de recomendaciones para responsables políticos y personal directivo de los servicios sociales de atención primaria ante la crisis por covid-19*. Recuperado de 12/12/2020: https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/rec_gestores_aprim_covid-19.pdf

Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030 (2013): Catálogo de Referencia de Servicios Sociales 16 de enero de 2013. Recuperado de 12/12/2020: <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/CatalogoReferenciaSs.htm>

Gobierno de España (2020): Programa de Estabilidad y Plan Nacional de Reformas. Recuperado de 12/12/2020: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/Paginas/2020/010520programa-estabilida.aspx>

Instituto Nacional Administración Pública (2020), Informe "Los Servicios Sociales ante la pandemia: retos, desafíos y respuestas hacia la nueva normalidad" (INAP 2020),

Naciones Unidas (2018- 2020): *Manifiesto sobre la desigualdad de 9 expertos independientes*: Saad Alfarargi, Obiora C. Okafor, Livingstone Sewanyana, Dainius Puras, Koumbou Boly Barry, David R. Boyd, Felipe González Morales, Fernand De Varennes, Cecilia Jimenez-Damary. Recuperado 12/12/2020 <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447091>

Informe Social Mundial (2020): *La desigualdad en un mundo en rápida transformación*. Recuperado 12/12/2020 <https://news.un.org/es/story/2020/01/1468241>

Informe (2020) visita oficial para evaluar la situación social del experto en derechos humanos Philip Alston (27 enero 2020). Recuperado 12/12/2020: <https://news.un.org/es/story/2020/02/1469232>

Red europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social (EAPN) (2020), Informe: *El Estado de la Pobreza. España 2020 X Informe anual sobre el riesgo de pobreza y exclusión*, realizado por EAPN España. Recuperado de 12/12/2020: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/>

Unión Europea (2003 y 2004): *Libro Verde sobre los Servicios de Interés General de la Unión Europea* (2003). Parlamento Europeo (2004): *Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2004, relativa al Libro Verde sobre los servicios de interés general* [A5-0484/2003] Recuperado de 12/12/2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A123013>

UGT (2015): *La brecha digital en España. Estudio de sobre la desigualdad postergada*. Recuperado de 12/12/2020: https://www.ugt.es/sites/default/files/la_brecha_digital_en_espana_estudio_sobre_la_desigualdad_postergada.pdf

Legislación

Ley 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. (2003) *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid Comunidad de Madrid «BOCM»* núm. 88, de 14 de abril de 2003 «BOE» núm. 157, de 2 de julio de 2003 Referencia: BOE-A-2003-13185. Recuperado de 30/03/2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-13185-consolidado.pdf>

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. *Boletín Oficial del Estado «BOE»* núm. 73, de 18 de marzo de 2020, páginas 25853 a 25898 (46 págs.) Sección:I. Disposiciones generales Departamento: Jefatura del Estado Referencia:BOE-A-2020-3824. Recuperado de 12/12/2020: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/17/8>



KIPREST: Diseño y Desarrollo de una arquitectura tecnológica facilitadora de los recursos de apoyo para la participación inclusiva de las personas con discapacidad y/o alteraciones de salud en los servicios deportivos

Sheila Romero y Xabier Leizea¹⁶²

1. Introducción

La Unión Europea definió en 2009 la inclusión social como un proceso que permite que aquellas personas en riesgo de pobreza y exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar activamente en la vida económica, social y cultural, así como gozar de unas condiciones de vida y bienestar que se consideren normales en la sociedad que les rodea (Reina, 2014). En este sentido, la inclusión de las personas con discapacidad en distintos entornos aporta numerosos beneficios a la sociedad, tales como la aceptación de las diferencias individuales y la conciencia de las diferentes necesidades (Campos, Ferreira y Block, 2013). Concretamente en el ámbito de la actividad física, la actividad física inclusiva sería la filosofía y práctica que persigue que todos los individuos, independientemente de su edad y de sus capacidades, tengan igualdad de oportunidades de práctica en la actividad física (Reina, 2014). Para lograr tal fin, si bien las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); vienen jugando un papel central en nuestras sociedades la creación de entornos, programas, herramientas de apoyo, dispositivos y aplicaciones que aporten soluciones, nuevos servicios y funcionalidades hace más factible la inclusión de las personas con diferentes discapacidades en el ámbito deportivo.

En este sentido, surge este proyecto denominado KIPREST y que consiste en el diseño y desarrollo de una app que facilita el intercambio de información entre deportistas con discapacidad y/o alteraciones de salud y el personal técnico deportivo. De este modo el personal técnico deportivo podrá tener contacto continuo y una visión integral y ágil para el seguimiento de las personas usuarias, con toda la información disponible a lo largo de todo el tratamiento, dando lugar a un mayor bienestar general por parte de las personas usuarias al lograr una mayor atención y adherencia deportiva y, por consiguiente, a una mejora de la salud y calidad de vida.

2. Revisión de la literatura ¿Por qué KIPREST?

La **inclusión** es un enfoque que puede y debería de alcanzar todos y cada uno de los mecanismos de participación de los que disponemos las personas como ciudadanas (vida social, económica, cultural, política, etc.). En buena medida esta participación está mediada por la accesibilidad. La accesibilidad es, pues, una condición necesaria, que se da de manera aún bastante desigual entre las diferentes ciudades y poblaciones, pero no es una condición suficiente. La inclusión social tendrá mucho que ver con el enfoque inclusivo de las propias actividades que podemos acceder. En este punto podemos

¹⁶² Sheila Romero y Xabier Leizea, Fundación GaituzSport Fundazioa.

considerar que se han producido avances muy significativos tanto por parte de la ciudadanía como de las administraciones, y de una manera especial de las Administraciones Locales (sobre todo en las dos últimas décadas), muy vinculados a la mayor sensibilización social en relación con el derecho a la participación de todos y todas, y a la importancia que hoy concedemos a la cohesión social.

Las entidades deportivas tienen, en este punto, una especial relevancia y es que el **deporte y la actividad física** como práctica social en mayor o menor medida, constituye una oferta para el tiempo libre de un extraordinario atractivo y valor para las personas con discapacidad. Afortunadamente, se trata de un ámbito social que ha experimentado grandes avances y que se puede considerar en toda regla como un componente social básico en cualquier sociedad avanzada que pretenda considerarse inclusiva.

Por otro lado, la aparición de las **tecnologías inteligentes** (smart) ha revolucionado el panorama del consumo de información al posibilitar la conexión a Internet y el acceso al contenido desde casi cualquier lugar, siendo las aplicaciones las más usadas hoy en día. Las APP son un elemento clave de valor añadido que nos permiten comunicar, impactar, intercambiar y fidelizar a las personas usuarias a través de su uso, dado que son capaces de dar respuesta inmediata y de forma personalizada cumpliendo los criterios de información ubicua, en cualquier lugar, a cualquier hora y a medida (Lara Navarra, Serradell y Maniega Legarda, 2014).

Tal y como se pone de manifiesto en el Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012, las **personas con discapacidad** utilizan intensamente las tecnologías, sistemas, productos y servicios relacionados con la comunicación, incluso por encima de la media española, estando la utilización de estos recursos tecnológicos singularmente vinculada a la calidad de vida y la integración en la sociedad de este colectivo. Más allá de estas aplicaciones de carácter general (i.e. WhatsApp), existen algunas que dan servicios más concretos y que se han convertido en auténticas aliadas para las personas con discapacidad, permitiéndoles normalizar muchos aspectos de su vida. Se trata de aquéllas que, por ejemplo, permiten comunicarse y manejar los dispositivos móviles en igualdad de condiciones a las personas con discapacidades sensoriales, denunciar la violación de un derecho, encontrar un aparcamiento accesible o posibilitar a las familias localizar a una persona con discapacidad intelectual y asegurarse de que está bien.

A nivel nacional según la encuesta de Tecnología y Discapacidad realizada por Addeco y Keysight Technologies (2017) un 60% de las personas con discapacidad son usuarios de apps más específicas, siendo los que más las emplean los que tienen discapacidad visual (77%), seguidos de los que tienen discapacidad auditiva (73%), física (65%) e intelectual (50%).

El deporte conlleva múltiples beneficios físicos, psicológicos y sociales, se trata de un hábito de vida saludable. Incorporarlo al día a día de las personas con discapacidad pasa por el hecho de que puedan tener información clara de todo lo que pueden hacer a pesar de su circunstancia y de que encuentren los apoyos y las infraestructuras necesarios. Por ello tecnología y deporte son dos áreas importantes de estudio y que cada vez más se dan la mano. En los últimos años, el negocio de los monitores de actividad, las básculas inteligentes, las apps de entrenamiento y otros gadgets similares no ha hecho más que crecer y originar un pronóstico de crecimiento aún mayor.

Sin embargo, no todas las disciplinas deportivas tienen las mismas dinámicas y no todas las personas con discapacidad tienen las mismas deficiencias y necesidades. De ahí que no se pueda hablar de TICs y deporte para personas con discapacidad desarrollando soluciones estándar. La virtud está, precisamente, en la capacidad del deporte para adaptarse, de la tecnología para actuar como un facilitador de procesos y de la actividad de GaituzSport para funcionar como plataforma para la inclusión de todas las personas con discapacidad en el ámbito deportivo.

El creciente uso de las Nuevas Tecnologías por parte de las personas con discapacidad hace que puedan normalizar cada vez más sus rutinas, en un entorno eminentemente tecnologizado, en el que las nuevas tecnologías ya se han convertido en un factor de inclusión social. Por ello, no es de extrañar que un 84% declare que su calidad de vida global ha mejorado gracias a las nuevas tecnologías (Fundación Adecco y Keysight Technologies, 2017).

El uso de tecnología en el deporte está proliferando gracias a los avances para facilitar su práctica y mejorar la adherencia. Más allá de la adherencia, es importante que la tecnología sea entendida como un medio facilitador (Valcarce y Diez, 2018). Con la implementación de la tecnología móvil en este ámbito se ha iniciado un cambio en el modo y las motivaciones para hacer deporte. El uso de dispositivos móviles ha abierto un gran abanico de posibilidades y una infinidad de recursos para mejorar la experiencia de los usuarios (Aznar, Cáceres, Trujillo y Romero, 2019). Se resaltan una serie de ventajas asociadas al uso de los dispositivos móviles en la actividad física: aumento de la motivación, facilidad para recabar información, ubicuidad, integración de usuarios con discapacidad y/o lesiones y reducción de costes (Quintero, Jiménez y Area, 2018).

Sin embargo, en lo que respecta a apps para la práctica deportiva de personas con discapacidad, nuestra investigación previa ha concluido que no hay muchas y menos que estas sean adaptadas e inclusivas en su totalidad.

Teniendo en cuenta el estado del arte actual en cuanto a la realidad de las TICs, la práctica deportiva y la necesidad de lograr sociedades inclusivas, a continuación, se presenta la pertinencia de kiprest.

3. Objetivos y metodología

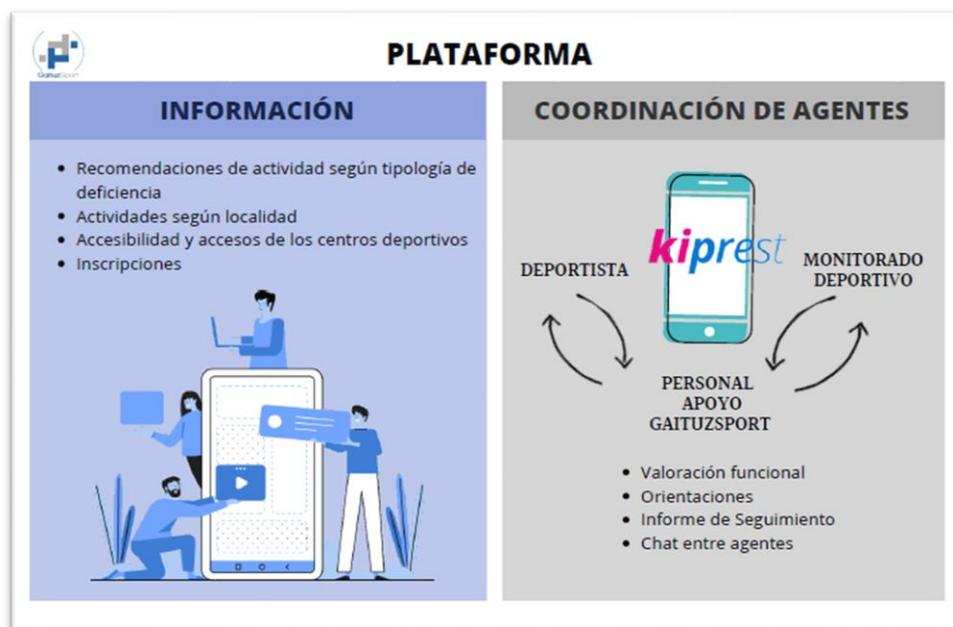
Tal y como se ha explicado, la finalidad de Kiprest es el diseño y desarrollo de una arquitectura tecnológica adaptada a todos los colectivos con discapacidad y centrada en la experiencia y necesidades de las personas usuarias facilitando el intercambio de información con el personal técnico deportivo. Dotando, de este modo al personal técnico deportivo, a las entidades deportivas en general y a GaituzSport en particular de una estructura de conocimiento estable y necesaria para la adecuada gestión e implementación de los programas en los que participen las personas con discapacidad y/o alteraciones de salud, generando nuevo conocimiento.

Por ello, y desde un punto de vista funcional Kiprest se desarrollará en dos tipos de aplicaciones diferentes:

- Aplicación móvil dirigida al personal técnico deportivo tanto de GaituzSport como de entidades público privadas adheridas al proyecto y a las personas usuarias, los y las diferentes deportistas con algún tipo de discapacidad. Se trata de una aplicación abierta que dará acceso a las funciones principales de la herramienta.

- Aplicación web de gestión para GaituzSport: aplicación dirigida a la propia empresa desde donde se gestionará toda la información de usuarios/as, documentación, actividades, etc.

Figura 1. Desarrollo conceptual de Kiprest



4. Diseño de KIPREST

Kiprest tendrá 5 grupos de usuarios diferentes:

- Usuarios dependientes de GaituzSport: administradores, tutores y técnicos de GaituzSport.

a) Administradores: Usuarios que acceden a la web de gestión a gestionar la información “troncal” de la plataforma (usuarios, centros, actividades, etc.).

b) Tutores: Acceden a la aplicación y a la web de gestión, realizan tutorías, se comunican con los Deportistas, Técnicos y los Monitores asignados a éstos; y añaden documentación al perfil del Deportista.

c) Técnicos: Acceden a la aplicación, se comunican con los Deportistas y los Tutores asignados a éstos, y ven la documentación del perfil del Deportista.

- Monitores

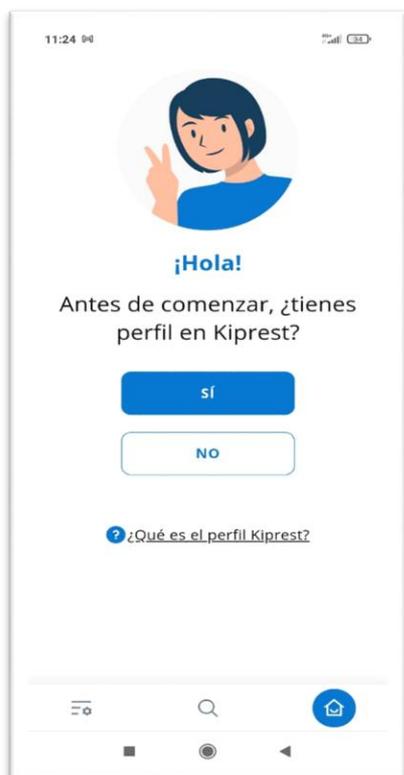
Usuarios que acceden a la aplicación. Se comunican directamente con los técnicos y los deportistas que tienen asignados. Acceden a perfiles (reducidos) de los deportistas.

- Deportistas

Usuarios que consumen la información de la aplicación. Estos usuarios pueden ser anónimos o estar registrados en la aplicación.

5. Contenido de KIPREST para usuarios anonim@s

Figura 2. Imagen de inicio de Kiprest



Desde un punto de vista funcional la aplicación contará con las siguientes funcionalidades, en una primera instancia y para usuarios anónimos:

- Buscador: la funcionalidad inicial de la aplicación será un buscador que permita al usuario realizar búsquedas de centros deportivos donde poder realizar una actividad adaptada.
- Ficha de centros: el buscador permitirá localizar la ficha del centro con sus datos de contacto y ubicación, así como el listado de actividades y los diferentes tipos de adaptación disponibles.
- Ficha de actividad adaptada: Por cada centro habrá una serie de actividades adaptadas a diferentes tipos de discapacidad. Para cada adaptación habrá una serie de recomendaciones generales, compuestas por texto, imágenes y videos que estarían colgados en Youtube para ahorrar costes de hosting en estas primeras fases del proyecto. A partir de ahí la persona usuaria podrá solicitar una sesión de asesoramiento personalizada.

Figura 3. Información de Kiprest



En todo este procedimiento el equipo de GaituzSport ha realizado un trabajo exhaustivo de investigación:

- Adaptación de la CIF para realizar una clasificación exhaustiva de todos los tipos de discapacidades, mostrando finalmente en la app 4 categorías principales: Discapacidad, tipología de discapacidad, deficiencia, tipología de deficiencia. Ejemplo:

Tabla 1. Ejemplo sobre la información concerniente a cada discapacidad, tipología, deficiencia y tipología.

DISCAPACIDAD	TIPOLOGIA DE DISCAPACIDAD	DEFICIENCIA	TIPOLOGIA DE DEFICIENCIA
Sensorial	Visual	Ceguera total	Total
			Parcial
			Nocturna
		Mala visión	Deficiencia en la agudeza visual moderada o grave
			Mala visión cromática o daltonismo
	Oído	Sordera	Prelocutiva
			Postlocutiva
		Mala audición	Mala audición
		Trastornos del equilibrio	Vértigo posicional paroxístico benigno
			Laberintitis
			Enfermedad de Ménière
			Neuritis vestibular
			Fístula perilinfática
			Síndrome del mal de desembarco
Lenguaje, Habla y Voz	Mudez (pero no sordera)	Mudez (pero no sordera)	
	Habla dificultosa	Afasia	
		Disartria	
		Disfonía	
Disfemia			
Otras sensoriales	Otras sensoriales	Otras sensoriales	

- Accesibilidad en centros deportivos. El personal técnico de GaituzSport ha acudido a todas las instalaciones deportivas que trabajan con GaituzSport y han realizado informes de accesibilidad exhaustivos para mostrar a las personas usuarias de kiprest todas las características de las instalaciones deportivas sobre este aspecto. Las categorías de cada informe han sido las siguientes: aparcamientos, itinerarios peatonales exteriores, recepción, circulación interior, escaleras, rampas, ascensores, aseo común adaptado, vestuario, duchas, señalización y comunicación, gradas,

piscinas. En Kiprest todos estos bloques se han dividido en dos: accesibilidad exterior e interior. A continuación, se pone un ejemplo de los ítems que compone una determinada categoría:

Tabla 2: Ejemplo información de los informes de accesibilidad

12. GRADAS					
	PREGUNTAS		SI	NO	OTRO
12.1	Ex	Longitud máxima de rampa: 9,00 m			
12.2	Ex	Ancho grada situación espectadores, mínimo: 1,50 m			
12.3	Ex	Existe un espacio reservado para espectadores que dependen de una silla de ruedas			
12.4	Ex	La plaza reservada para un usuario en silla de ruedas tiene unas dimensiones mínimas de 0´80 m. de ancho y 1´20 m. de profundidad			
12.5	Ex	Los pasillos de acceso poseen anchuras mínimas de 2m. y disponen de visión del espacio deportivo			
12.6	N	Existe acceso directo a pista o espacio deportivo accesible para personas con graves limitaciones físicas			
12.7	N	Existen barandillas de apoyo en las escaleras de servicio de la grada			
12.8	N	Existen espacios reservados en las gradas para personas con déficits visuales y auditivos ubicadas donde se reduzcan estas dificultades			
		TOTAL			
		GRADO DE ACCESIBILIDAD GRADAS			

- Recomendaciones deportivas. Para cada actividad deportiva, el personal técnico de Gaituzsport ha realizado una recomendación en función de la tipología de deficiencia de cada persona usuaria, indicando previamente si la actividad es no recomendada, recomendada o muy recomendada. El siguiente ejemplo se refiere a la tipología de tetrapleja:

Tabla 3: Ejemplo de recomendaciones

ACTIVIDADES	NIVEL DE RECOMENDACIÓN	BENEFICIOS	ACTIVIDADES
Agua Natación Recreativo	Recomendada	Actividades que, según la significativa evidencia adquirida de nuestra experiencia, consideramos que resultan potencialmente recomendables para ti. Nuestro equipo de profesionales te indicará la intensidad a la que debes realizar la actividad para poder obtener el máximo de beneficios y lograr tus objetivos.	La Actividad Física mejora nuestra salud física, mental y social. Te animamos a contactar con nuestro equipo de profesionales y te ayudaremos a elegir la actividad más recomendable para tí.

			¡Actívate y te acompañamos!
ACV. Natación Sincronizada	No recomendada	Actividades que, debido a las características propias de la actividad, no van a contribuir a mejorar tu salud de manera integral. Nuestro equipo de profesionales te ayudará a decidir cuáles son las actividades potencialmente más beneficiosas para tí.	La Actividad Física mejora nuestra salud física, mental y social. ¡Por tu salud muévete!. Aunque esta no sea la actividad más indicada para tí, te animamos a contactar con nuestro equipo de profesionales para ayudarte a elegir la actividad más recomendable para ti. ¡Actívate y te acompañamos!
ACV. Natación Aletas	Recomendada (con adaptaciones)	Actividades que, realizando las adaptaciones pertinentes, consideramos que van a contribuir a la mejora de tu salud física, mental y social. Nuestro equipo de profesionales te podrá orientar hacia otro tipo de actividades que resulten potencialmente beneficiosas para tí.	La Actividad Física mejora nuestra salud física, mental y social. Te animamos a contactar con nuestro equipo de profesionales y te ayudaremos a elegir la actividad más recomendable para tí. ¡Actívate y te acompañamos!

Descripción de las actividades: Cada actividad viene descrita en función de la intensidad, las características de la misma, los centros en los que se encuentra, un video explicativo de la misma:



Figura 4. Apariencia de las fichas de actividad.

6. Contenido de KIPREST para usuarios registrados

Una vez que una persona usuaria realiza la sesión de asesoramiento se le genera un usuario personalizado en la aplicación:

- Mis documentos: documentación específica referida por GaituzSport. Esto podrá ser el informe de la sesión de asesoramiento o recomendaciones específicas para su deporte.
- Mis comunicaciones: un canal de comunicación tipo chat para comunicarse con el personal técnico deportivo asociado y/o con personal de GaituzSport.

Figura 5. Contenido y apariencia usuarios/as registrados/as.



7. Conclusiones

La inclusión en la actividad física y el deporte interviene en diferentes ámbitos de actuación, tales como el educativo, el terapéutico, el recreativo, el de rendimiento y el preventivo. Es tal su amplitud, que una de las funciones de la actividad física y el deporte inclusivo es mejorar las condiciones de accesibilidad de las infraestructuras deportivas, y diseñar, organizar y programar actividades deportivas inclusivas en todos los ámbitos (escolar, recreativo y de competición), como condición necesaria para que todas las personas participen de forma activa (practicantes) o pasiva (espectadores). De ahí la importancia y la pertinencia de aplicar las TICs también en el ámbito deportivo adaptado e inclusivo ya que la transformación digital que se está produciendo a nivel social incluye también al deporte. Con Kiprest se abre una nueva herramienta para que las personas con discapacidad y/o alteraciones de salud puedan practicar actividad física en contextos comunitarios y de manera totalmente normalizada (inclusiva) gracias a la digitalización de los recursos de apoyo.

8. Bibliografía

- Aznar Díaz, I., Cáceres Reche, M. P., Trujillo Torres, J. M., & Romero Rodríguez, J. M. (2019). Impacto de las apps móviles en la actividad física: un meta-análisis. *Retos*, (36), 52-57. doi:10.47197/retos.v36i36.66628
- Campos, M. J., Ferreira, J. P., & Block, M. E. (2013). An analysis into the structure, validity and reliability of the children's attitudes towards integrated physical education revised (CAIPE-R). *European Journal of Adapted Physical Activity*, 6(2), 29-37.
- Fundación Adecco y Keysight Technologies. (2017). Informe tecnología y discapacidad. Disponible en: <https://fundacionadecco.org/informe-tecnologia-y-discapacidad/>
- Lara Navarra, P., Serradell, E., Maniega Legarda, D. (2014). App, movilidad de contenidos para la extensión de servicios de información. *BiD: textos universitaris de biblioteconomia i documentació*, 32. DOI: <http://dx.doi.org/10.1344/BiD2014.32.29>
- Quintero, L.E., Jiménez, F., y Area, M. (2018). Claves para la integración y el uso didáctico de los dispositivos móviles en las clases de Educación Física. *Acción Motriz*, 20, 17-26.
- Reina, R. (2014). Inclusión en deporte adaptado: dos caras de una misma moneda. *Psychology, Society, & Education*, 6(1), 55-67. <http://doi.org/10.25115/psye.v6i1.508>
- Valcarce, M., y Díez Valgo, C. (2018). Influencia de una app en la adherencia a la práctica deportiva protocolo de estudio. *E-motion: Revista de Educación, Motricidad e Investigación*, 11, 16-34.

El ocio como elemento de inclusión en personas con fragilidad cognitiva

Begoña García Zapirain, Aurora Madariaga, Amaia Mendez y Sheila Romero¹⁶³

RESUMEN:

La fragilidad cognitiva es un tema que resulta de gran interés para la disciplina médica, se aborda desde diferentes enfoques algunos de ellos muy centrados solo en aspectos médicos y otros más sistémicos e integrales que abordan y estudian los factores biológicos, psicológicos, sociales y médicos que determinan o intervienen en el proceso de fragilidad cognitiva. Además, se ha estudiado en diferentes patologías: pacientes con problemas de adicción y consumos abusivos, pacientes con daño cerebral y traumatismos craneoencefálicos severos y graves, personas con esquizofrenia u otros trastornos mentales crónicos, pacientes que han sufrido ictus. Y también en personas mayores que tiene alguna enfermedad neurología degenerativa e incapacitante, así como en adultos mayores y en personas mayores sin un diagnóstico médico para conocer aspectos muy relevantes vinculados a los procesos de envejecimiento. El deterioro de las capacidades cognitivas está implícito al proceso de envejecimiento y por ello es tan relevante saber cómo mantener las habilidades cognitivas o como rehabilitarlas cuando se han dado episodios de enfermedades estudiadas, cuyo tratamiento e intervención implica el trabajo cognitivo.

1. Introducción

El término fragilidad ha evolucionado a lo largo del tiempo, conceptualizándolo como “riesgo” de morir, de perder funciones, de enfermar, asociado a debilidad, caídas, desnutrición. Distintas definiciones han incluido aspectos físicos, cognitivos y psicosociales (Jauregui y Rubin, 2012). El debate acerca de la definición se centra en si deben o no asociarse factores psicosociales. La mayoría concuerda en que es un estado asociado al envejecimiento y en que, a pesar de la claridad del concepto, el mayor desafío radica en encontrar factores causales.

Numerosas investigaciones plantean la importancia de la psicoestimulación cognitiva en personas adultas mayores y la necesidad de hacer uso de intervenciones no farmacológicas en la población longeva (Jara, 2015). La persona adulta mayor sufre de un envejecimiento cognitivo que requiere de la estimulación de las funciones cognitivas para prevenir el deterioro de éstas funciones.

Las actividades de ocio pueden ser tanto placenteras como estimulantes cognitivos, y la participación en dichas actividades se ha asociado con una reducción del declive cognitivo relacionado con la edad. Por lo tanto, la integración de actividades de ocio estimulantes en los programas de entrenamiento cognitivo puede representar un enfoque poderoso e innovador para promover la cognición en los adultos mayores con riesgo de demencia y es que las intervenciones de rehabilitación cognitiva (RC) no invasivas y no farmacológicas han recibido una atención creciente en los últimos años

¹⁶³ Begoña García Zapirain, E-Vida, Universidad de Deusto; Aurora Madariaga, Instituto de Estudios de Ocio, Universidad de Deusto; Amaia Mendez, E-Vida, Universidad de Deusto y Sheila Romero, Fundación GaituzSport Fundazioa.

(Cotelli, Manental, Zanneti & Miniussi, 2012; García-Betances et al., 2014) y muchas de esas intervenciones se han centrado en los videojuegos.

El número de personas mayores que juegan a los videojuegos en las últimas décadas ha aumentado de forma constante y se prevé que siga creciendo (Robert et al., 2014), además, muchas investigaciones sugieren que los juegos digitales pueden ser un medio para que las personas mayores participen en actividades sociales y físicas. De este modo, ofrecen la oportunidad de luchar contra los estilos de vida sedentarios de las personas mayores institucionalizadas y los juegos pueden aplicarse para que las personas mayores frágiles participen en actividades lúdicas, entrenando así sus capacidades cognitivas y físicas (Gerling, Schulte & Masuch, 2011). A continuación, se muestran varios estudios que han utilizado videojuegos para evitar y/o combatir el deterioro combativo.

Los estudios muestran que el envejecimiento va acompañado de un declive en las funciones cognitivas, pero también indican que las intervenciones, como el entrenamiento con juegos electrónicos, pueden mejorar el rendimiento y promover el mantenimiento de las capacidades cognitivas en adultos mayores sanos (Ordonez, Borges, Sato, Carneiro, Santos Hora, & Bento, 2017).

2. Escalas relacionadas con la fragilidad cognitiva, la cognición y el juego

En las tablas aparece de forma resumida el nombre del instrumento, y los indicadores y variables que mide. El conjunto de escalas que aparecen en la tabla 1 no han sido aplicadas a videojuegos, son fundamentalmente herramientas relacionadas con la evaluación y medición de habilidades y capacidades relacionadas con la cognición. La tabla 2 recoge aquellos instrumentos que por el contrario, si han sido aplicado a diferentes video juegos y espacios ludicos de realidad virtual.

Tabla 1: Escalas de evaluación y medición de la fragilidad cognitiva

NOMBRE	QUÉ MIDE
THE CAMBRIDGE MENTAL DISORDERS OF THE ELDERLY EXAMINATION (CAMDEX)	Esta herramienta sirve para detectar y analizar el nivel de demencia de las personas mayores. Para ello, se divide en tres diferentes secciones: (1) Se realiza una entrevista clínica con el paciente para obtener información tanto de su pasado, de su historial familiar y de su condición en el presente; (2) después, se realizan test de cognición para medir su estado neuropsicológico (se mide la orientación, la capacidad del lenguaje, la memoria, la praxis, la atención, el pensamiento abstracto, la percepción y el cálculo); (3) y, finalmente, se realiza otra entrevista a algún familiar del paciente para obtener información del paciente pero desde otra fuente.
WORKING MEMORY ASSESSMENT TEST	Este test mide la capacidad de la memoria a través del uso de diferentes tarjetas con tres números en cada una. Los participantes deben de leer los tres números en alto y recordar, al menos, uno de ellos ya que se les pedirá que los recuerden una vez todas las cartas hayan sido enseñadas. El número de las cartas incrementará según la actuación de cada participante. Por lo tanto, el test empezará con dos cartas y acabará con cinco, siempre y cuando el participante complete todas las fases anteriores de manera aceptable.

<p>INTEGRATED PROGRAM OF NEUROPSYCHOLOGICAL EXPLORATION (BARCELONA TEST)</p>	<p>Este programa tiene la finalidad de estudiar las actividades mentales superiores para poder diseñar, proponer y discutir un instrumento original de exploración de dichas actividades en el cual se tenga en cuenta todos los problemas y consideraciones revisadas en el test para poder avanzar en el conocimiento clínico de los pacientes. Para ello, se evaluarán los siguientes contenidos: el uso del lenguaje, la fluidez, la prosodia (ritmo y melodía), la orientación en persona, espacio y tiempo, la repetición de dígitos, el lenguaje automático, la praxis orofonatoria, la repetición verbal y de errores semánticos, la denominación visuoverbal y verboverbal, la evocación categorial en asociaciones entre otras.</p>
<p>TRAIL MAKING TEST A AND B</p>	<p>El TMT es uno de los test neuropsicológicos más populares ya que, con este test, se puede medir la búsqueda visual, la capacidad de escanear, la velocidad de procesamiento, la flexibilidad mental y la ejecución de funciones. Dicho test consiste en dos partes: Por un lado, en el TMT-A el participante tiene que dibujar líneas con la finalidad de conectar los 25 nombres que aparecen en una hoja. Y lo mismo ocurre en la parte B, sin embargo, en vez de tener que unir nombres, el participante tendrá que alternar entre los diferentes números y letras que aparecerán en otra hoja (ej: 1-A,2-B,3-C...). Los resultados se analizan en función al tiempo que se haya tardado en completar los ejercicios.</p>
<p>THE SEVEN MINUTE SCREEN TEST</p>	<p>Este test es una combinación de cuatro subtest: primero, el test que mide la orientación temporal de Benton, segundo, el test de Grober y Buschke que lidia con la capacidad de recordar objetos, imágenes...que tiene el paciente, tercero, el test que mide la fluidez verbal y, por último, el test del reloj en el cual, el paciente tiene que dibujar un reloj y, en dicho reloj, tiene que plasmar la hora que se le está pidiendo (la máxima puntuación es 7). Por tanto, este test en general sirve para detectar si algún paciente con problemas de memoria tiene o no Alzheimer.</p>
<p>PROGRESSIVE RAVEN MATRICES (CPM, SPM, APM)</p>	<p>Este test mide la capacidad intelectual y la habilidad mental general, a la vez que es un test factorial. Esto es, evalúa el componente del factor G: la capacidad educativa, el dar sentido a la confusión, el dar forma a constructos, el ir más allá de lo dado u obvio. Es un test no verbal y de selección múltiple el que cual el participante tiene que completar una serie de dibujos en los que falta el último, debiendo elegir el que es el adecuado de entre una serie de elecciones posibles. El test se presenta de varias formas: Escala General (CPM), Escala Coloreada (Forma Cuadernillo y Forma Tablero) (SPM) y Escalas Avanzadas Series I y II (APM). El autor también diseñó una prueba de Vocabulario que está disponible en dos versiones: una americana y otra británica.</p>
<p>SICKNESS IMPACT PROFILE (SIP)</p>	<p>El SIP es un instrumento que se utiliza en supervivientes de un ictus. Para hacer esto, se analizan los cambios en el comportamiento de una persona y el grado de disfunción debido a la enfermedad. Más importante el observar los sentimientos y las actitudes del sujeto que la observación clínica de este. El cuestionario consta de 8 ítems: cuidado corporal y movimiento, movilidad, deambulación, interacción social, comportamiento emocional, alerta, comunicación y cuidados del hogar.</p>

<p>ESCALA DE CALIDAD DE VIDA ESPECÍFICA DEL ICTUS (ECVEI)</p>	<p>Escala con 49 ítems agregados en 12 dominios: movilidad (seis ítems), energía (tres), función de la extremidad superior (cinco), trabajo/productividad (tres), humor (cinco), autocuidados (cinco), función social (cinco), función familiar (tres), visión (tres), lenguaje (cinco), pensamiento (tres) y personalidad (tres). Resultados informan que los dominios más afectados en personas que han sufrido un ictus han sido la función de la mano y el brazo, el lenguaje y el papel ejercido en la familia.</p>
<p>BOOS (BURDEN OF STROKE SCALE)</p>	<p>Medida del bienestar y del funcionamiento tras un ictus informado por el propio paciente. La BOSS contiene 65 ítems distribuidos en tres dominios (carga física, carga emocional y carga cognitiva) que, a su vez, contienen varios dominios de segundo orden agregados en dos constructos primarios de salud: funcionamiento/incapacidad y bienestar emocional, en donde se intenta medir, bajo la perspectiva del paciente, aquellos componentes de la salud que afectan negativamente y con más frecuencia a los supervivientes de un ictus.</p>
<p>SAQOL (STROKE AND APHASIA QUALITY OF LIFE SCALE)</p>	<p>Esta escala se concibió con 53 ítems, 49 de ellos que se modificaron para sujetos con trastornos del lenguaje; otros cuatro ítems nuevos hacen referencia a los problemas de comprensión del lenguaje, las dificultades en la toma de decisiones y el impacto de los trastornos del lenguaje sobre la vida familiar y social. Se evalúa desde el 1 (no lo puedo hacer) hasta el 5 (sin problema) o, en otras preguntas mientras que el 1 significa (siempre) el 5 es (nunca).</p>
<p>MEMORY TRAINING PROGRAMME</p>	<p>Este programa enseña diferentes estrategias para la memoria con el objetivo de poder utilizarlas en la vida diaria y de reducir las dificultades de la memoria. Este programa educativo contiene 6 unidades que son enseñadas en 14 sesiones. Dicho programa está creado para grupos de 8 o 10 personas y enseñado por uno o dos tutores que trabajan habilidades como la atención, la orientación espacio-temporal y la fluencia verbal. Además, también les enseñan estrategias específicas para mejorar la memoria verbal y visual.</p>
<p>TEST DE APRENDIZAJE VERBAL ESPAÑA-COMPLUTENSE (TAVEC)</p>	<p>El TAVEC tiene, como finalidad, evaluar, de manera neuropsicológica, la memoria y la capacidad de aprendizaje en adolescentes y adultos con o sin daño cerebral (a partir de los 16 años). Este test está compuesto por siete subpruebas: recuerdo libre inmediato de lista A y de lista B, recuerdo libre a corto plazo y, seguidamente a largo plazo, la utilización de claves semánticas y el reconocimiento de información presentada anteriormente. Además, la estructura y diseño de la prueba permiten distinguir los tres procesos básicos implicados en el sistema de la memoria: la codificación, el almacenamiento y la recuperación.</p>
<p>THE STROOP COLOR AND WORD TEST (SCWT)</p>	<p>Es un test neuropsicológico que se usa para evaluar el grado de impedimento que una persona tiene para reaccionar a tiempo en una actividad. Por ejemplo, cuando el nombre de un color (azul) es escrito en un color que no es (verde). Esta interferencia se conoce como el efecto Stroop. Para evaluar esto, y, en su versión más convencional, los pacientes tienen que leer, primero, tres tablas donde aparecen nombres de colores lo más rápido posible. En la última tabla, aparece un color (rojo) escrito de otro color diferente (verde) y, entonces, los pacientes tienen que nombrar el color de la tinta (y no el que sale en la tabla) para poder ver si, realmente saben que la relación entre esos colores no concuerda y que son diferentes.</p>

END OF ROTATION EXAMINATIONS (EOR)	Son un conjunto de evaluaciones estándar y objetivas que tienen, como objetivo, el formar una sola forma de poder medir el conocimiento clínico que los estudiantes ganan durante prácticas clínicas específicas y supervisadas. Se evalúa sobre los siguientes contenidos: Sobre la medicina de emergencia, sobre la medicina en el ámbito familiar, sobre la cirugía general, sobre la medicina interna, sobre la pediatría, sobre la salud psíquica y física y sobre la salud de la mujer.
PFEIFFER QUESTIONNAIRE (SPMSQ)	Este cuestionario fue diseñado como un instrumento que pueda evaluar el deterioro cognitivo del paciente para poder determinar su grado de deterioro. Consta de 10 ítems sobre cuestiones muy general y personales. Este cuestionario explora las siguientes funciones cognitivas: la memoria tanto a largo como a corto plazo, la orientación, el ser capaz de dar información sobre hechos cotidianos y la capacidad de cálculo. Se anotan únicamente las respuestas erróneas.
MMSE (MINI MENTAL STATE EXAMINATION)	El MMSE consiste en la exposición de varias preguntas que pueden ser reagrupadas en 7 categorías con una puntuación máxima de 30 puntos. Cada pregunta hace referencia a un dominio o función cognitiva diferente: la orientación temporal (5 puntos) y espacial (5 puntos), el registro de 3 palabras (3 puntos), la atención y el cálculo (5 puntos), el poder recordar las 3 palabras (3 puntos), el lenguaje (8 puntos) y la construcción visual (1 punto).
THE MINI-COG TEST	Es un test rápido que solo conlleva tres minutos y sirve para evaluar la posible aparición de Alzheimer en pacientes con problemas de memoria. Este mini test solo mide dos aspectos de la cognición: la memoria a corto y largo plazo y la atención y la relación de conceptos con el test del reloj. Sin embargo, este test tiene bastante éxito a la hora de descubrir si algún paciente tiene demencia. A la hora de puntuar, se puntúan los aciertos (si se recuerdan dos palabras de tres, se obtendrán tres puntos).
SAINT LOUIS UNIVERSITY MENTAL STATUS EXAMINATION FOR DEMENTIA (SLUMS)	Es un test diseñado para detectar posibles casos de Alzheimer y otros casos de demencia en pacientes con problemas en la memoria. Fue creado como alternativa para el MMSE ya que, este no era demasiado efectivo a la hora de identificar a pacientes con síntomas demasiado tempranos de Alzheimer. Este test consiste en 11 aspectos de la cognición: la orientación, la memoria a largo y corto plazo, la capacidad de cálculo, el nombrar a animales, el test del reloj y el reconocimiento de figuras geométricas. El tiempo es 7 minutos y la puntuación 30 puntos.
GROOVED PEGBOARD TEST	Es un test con el cual, mediante un tablero de clavijas, se mide tanto la coordinación entre la vista y el tacto y la velocidad motora. Para ello, el paciente tiene que introducir las clavijas en la dirección requerida en el menor tiempo posible, sin saltarse ningún agujero. Se utiliza la coordinación de las dos manos, por lo que, cuando se mande hacer el circuito de clavijas con la derecha, el paciente solo podrá utilizar esa mano para conectar las clavijas. Si una clavija se cae, se puede volver a poner en el circuito. Sin embargo, será tiempo perdido.
PEABODY TEST	Se trata de un test para detectar dificultades en el lenguaje y para evaluar la aptitud verbal y el vocabulario. Además, evalúa la comprensión auditiva y la comprensión verbal. Se realiza de forma individual y se tarda entre unos 10 y 20 minutos y la edad de aplicación va desde los 2 años hasta los 90. Se compone por 192 láminas y cada una cuenta con 4 ilustraciones en blanco y negro. Entonces, el

	participante tendrá que seleccionar la imagen que represente el mejor significado de la palabra presentada de forma verbal por el examinador.
FIGURA COMPLEJA DE REY	Este test tiene como objetivo el evaluar la organización perceptual y la memoria visual en individuos con lesión cerebral. Sin embargo, también se está utilizando para evaluar la posible aparición del Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad. La prueba consiste en copiar y después reproducir un dibujo geométrico complejo. El dibujo, aunque no tenga que ser exacto, tiene que atender a los detalles y a las proporciones. Además, durante el dibujo, al participante se le cambia de color para probar si puede seguir con el ritmo anterior. Finalmente, cuando acaba, se anota el tiempo empleado.
GLASGOW OUTCOME SCALE	Esta escala sirve para evaluar el nivel de deterioro de los pacientes tras haber sufrido una lesión cerebral traumática. Para evaluar esto, se tiene en cuenta las funciones cognitivas del paciente el desarrollo de estas y, en función al deterioro, se le clasifica del 1 al 5. Mientras que el 1 es el estado vegetativo total, el nivel 5 manifiesta una buena recuperación con una autonomía normal salvo algunos defectos.
PATIENT COMPETENCY RATING SCALE (PCRS)	El objetivo de esa escala es que los pacientes que estén sufriendo un daño cerebral, sean capaces de analizar ellos mismos tanto sus debilidades como sus aptitudes. Es un instrumento de análisis que utiliza 30 objetos diferentes para evaluar.
GALVESTON ORIENTATION AND AMNESIA TEST (GOAT)	Es una herramienta para evaluar la memoria de una persona después de haber sufrido una lesión cerebral traumática. Para ello, se evalúa la capacidad de recuerdo del paciente, al igual que se le pregunta cosas como qué día es y dónde se encuentra en ese momento. Esta prueba ayuda a los médicos a determinar cuándo la persona comienza a recordar información más fácilmente.
REY AUDITORY VERBAL LEARNING TEST (RAVLT)	Este test evalúa bastantes funciones cognitivas: la memoria a corto plazo, la memoria audio-verbal, el nivel de aprendizaje, las estrategias de aprendizaje, la interferencia proactiva y retroactiva, la posible presencia de confusión en los procesos de la memoria, la retención de información y las diferencias entre el aprendizaje y la recuperación. Para ello, se les dan a los participantes una lista de 15 palabras las cuales tendrán que repetir y después recordar.
ESCALA DE INTELIGENCIA DE WECHSLER PARA ADULTOS (WAIS-III)	Es un instrumento clínico que mantiene las características fundamentales del WAIS y su revisión proporciona datos normativos actuales, así como materiales, contenidos y procedimientos. Además, permite otras agrupaciones basadas en unos aspectos más precisos del funcionamiento cognitivo, que dan lugar a los índices de comprensión verbal, de organización perceptual, de la memoria de trabajo y de la velocidad de proceso. Esta escala permite el diagnóstico de retraso mental, déficit neurológico y la detección de sujetos superdotados.
AD8 DEMENTIA SCREENING INTERVIEW	Es un cuestionario sencillo de ocho preguntas que clasifica esos pacientes que tienen demencia y los que no la tienen. Estas preguntas tratan sobre la memoria, la orientación, la ejecución de funciones y el interés en actividades. Este cuestionario tiene un formato de preguntas de 'sí' y 'no' y solo toma tres minutos en completarlo.

ESCALA DE LAWTON Y BRODY	Esta escala sirve como un método de valoración objetivo y breve que permite implantar y evaluar un plan terapéutico tanto a nivel de los cuidados diarios de los pacientes como a nivel docente e investigador. Detecta las primeras señales de deterioro del anciano. Para ello, esta escala valora 8 ítems (capacidad para utilizar el teléfono, para hacer compras, para preparar la comida, el cuidado de la casa y el lavado de la ropa, el uso de medios de transporte, y la responsabilidad respecto a tomar su medicación y a su condición económica). Hay diferentes niveles de puntuación, siendo la total independencia 1 punto y la dependencia 0.
TAM (TEST DE ALTERACIÓN DE MEMORIA)	Este test tiene como objetivo evaluar la capacidad de memoria en pacientes para la posible detección de Alzheimer: para ello, este test contiene una serie de actividades con el objetivo de evaluar la memoria inmediata, el sentido de la orientación, la memoria remota semántica, la memoria de evocación con pistas y la memoria de evocación libre. Como método evaluativo, se suman todas las respuestas correctas (1 punto, una bien entera) y también se tiene en cuenta el tiempo empleado en todo el test.
ESCALA DE INTELIGENCIA STANFORD-BINET	Esta escala es una prueba estandarizada que mide la inteligencia y las habilidades cognitivas en niños y adultos. Para ello mide cinco factores principales como lo son el razonamiento cuantitativo, el procesamiento visual-espacial, la memoria de trabajo, el razonamiento fluido y el conocimiento general. Se trata de una herramienta que ayuda a diagnosticar los déficits cognitivos, las dificultades de aprendizaje y las altas capacidades.
TOL (TEST DE LA TORRE DE LONDRES)	Este test tiene como objetivo la evaluación de la capacidad de planificación ejecutiva. Dura un máximo de 15 minutos y, poniendo a prueba la atención y la precisión, el paciente tiene que realizar, en su tabla con tres palos, el mismo diseño que ha realizado el examinador en la suya. El objetivo es realizar dicho diseño con el mínimo posible de movimientos. Máximo de 20 movimientos.
K-BIT (TEST BREVE DE INTELIGENCIA DE KAUFMAN)	Este test mide la inteligencia verbal y no verbal de sujetos de entre 4 a 90 años. Dura unos 20 minutos aproximadamente y se divide en dos subtest: por un lado, el de vocabulario (vocabulario expresivo y definiciones) y el de matrices. El test de vocabulario evalúa el desarrollo del lenguaje, la comprensión de conceptos verbales, la información básica y el conocimiento de palabras mientras que el de matrices mide las habilidades no verbales como la capacidad para resolver nuevos problemas, para comprender relaciones entre figuras y para razonar mediante analogías.
GLASGOW COMA SCALE (GCS)	Es una escala de aplicación neurológica que permite medir el nivel de conciencia de una persona. Para ello, utiliza tres parámetros: la respuesta verbal, la respuesta ocular y la respuesta motora. La puntuación máxima es de 15 puntos mientras que la más baja es de 3.
DISABILITY RATING SCALE	Esta escala evalúa los efectos de un paciente con un daño traumático cerebral para poder determinar cuánto tiempo le va a tomar el recuperarse. Para ello, se evalúan los siguientes aspectos cognitivos: el movimiento de los ojos, la habilidad verbal y la respuesta motora.

LA ESCALA DE RANCHO LOS AMIGOS	Esta escala da seguimiento a los pacientes a lo largo de su recuperación de una lesión cerebral traumática y su salida del coma. Según su respuesta a los estímulos (confundido, automático, sin respuesta) se le otorga un nivel de recuperación, siendo el nivel 1 el peor (sin respuesta) y el nivel 5 el mejor (respuesta automática y apropiada).
FUNCTIONAL ASSESSMENT MEASURE (FAM)	Es una herramienta de evaluación que permite valorar aquellas zonas funcionales que quedan afectadas después de un daño cerebral. Estas áreas son la comunicación, el reajuste psicosocial y la cognición. El tiempo ronda en unos 35 minutos y lo que se quiere es evaluar, de manera general, el nivel de independencia del individuo para tomar cartas en el asunto.
FUNCTIONAL INDEPENDENCE MEASURE (FIM)	Evalúa el nivel de discapacidad del paciente e indica cuánta asistencia necesita para poder llevar a cabo sus actividades diarias. Se trata tanto las habilidades motoras como las cognitivas.
SHORT COGNITIVE PERFORMANCE TEST (SKT)	Este test sirve para evaluar el nivel de demencia y/o Alzheimer en pacientes con déficit de atención o de memoria. Además, este test también se utiliza con pacientes con problemas cognitivos. Este test consiste en nueve subtests que trabajan para testar la memoria y la atención del paciente. Cada test tiene una duración máxima de un minuto.
THE GLOBAL DETERIORATION SCALE (GDS)	Se trata de evaluar todas las funciones cognitivas de aquellas personas que están sufriendo trastornos degenerativos de demencia como podría ser Alzheimer. Se compone de 7 niveles: mientras que los tres primeros niveles es donde se muestra un estado de no demencia, si el paciente sobrepasa el nivel cinco, este ya no está en condiciones de sobrevivir sin asistencia externa.
THE DEMENTIA RATING SCALE (DRS)	Es un buen instrumento para evaluar a pacientes con demencia. Las diferentes actividades están reagrupadas en cinco subescalas. En cada una de ellas se evalúa un área diferente de la cognición: la atención, la iniciativa, la construcción del lenguaje, la conceptualización y la memoria.
QUALITY OF LIFE SCALE (QOLS)	Esta escala evalúa cinco dominios en la calidad de vida: el bienestar material y físico, las relaciones con otras personas, las actividades sociales, cívicas y comunitarias, el desarrollo personal y la recreación personal.

Tabla 2: Escalas de fragilidad cognitiva aplicadas a video juegos

NOMBRE	QUÉ MIDE
MINI-EXAMEN-COGNOSCITIVO	El MEC es una herramienta de pantalla bastante usada a la hora de detectar el declive cognitivo. Para lograr esto, este instrumento explora y analiza de manera rápida y estándar un grupo de funciones cognitivas (la orientación espacio-temporal, la memoria inmediata y a largo plazo, la atención, el cálculo, el uso del lenguaje, el pensamiento abstracto y la praxis) que pueden resultar dañadas en personas mayores.
COGNITIVE REHABILITATION QUESTIONNAIRE	El resultado de este estudio afirma la validez de MicroCog como una herramienta de medida que detecta los cambios en la funcionalidad neurocognitiva siendo, así, una forma de medir efectiva. De hecho, los resultados de la primera hipótesis claman que MicroCog puede ser utilizado para medir tanto antes como después de la exposición de un test.
HASEGAWA'S DEMENTIA SCALE (HDS-R)	El HDS-R consiste en 9 sencillas preguntas con una puntuación máxima de 30 puntos. Entre dichas preguntas se incluye la edad (1 punto), la orientación temporal (4 puntos) y espacial (2 puntos), la repetición de 3 palabras (3 puntos), sustracciones en serie de 7 palabras (2 puntos), recuento de dígitos (2 puntos), el recordar tres palabras (6 puntos), la nomenclatura de confrotación y el recordar, de manera inmediata, 5 objetos (5 puntos) y un test de fluencia (5 puntos).
WISCONSIN CARD SORTING TEST (WCST)	Este test evalúa la capacidad de abstracción, de formación de conceptos y del cambio de estrategias cognitivas en el paciente. En principio, el test se diseñó para controlar las alteraciones en la atención en pacientes con lesiones en el lóbulo frontal. Este test, en su versión manual, consiste en dos juegos de 64 cartas cada uno: las cartas están compuestas por la combinación de tres atributos: la forma, el color y el número. El paciente tiene que clasificar correctamente las cartas y, según pasa el juego, la categoría del paciente cambia, por lo que sus respuestas deberán de cambiar también. Este test también está disponible en versión digital.
TEST VIRTUAL DEL OLVIDO	Este test recrea virtualmente la Plaza Mayor de Salamanca y un piso de un supuesto paciente, permitiéndole, así, interactuar en entornos artificiales simulados, bajo condiciones semejantes al mundo real. Cada paciente es protagonista del juego y, mediante la realización de una serie de actividades, se puede evaluar el aprendizaje de nuevas informaciones del paciente en varios aspectos verbales y espaciales.

<p>THE ECO-VR</p>	<p>Este test evalúa el nivel cognitivo de las personas mayores a través del uso de la realidad virtual por tener una mayor validez que las tradicionales evaluaciones de lápiz y papel. Los tasks se realizan en un espacio tridimensional. Ahí, los pacientes tienen que realizar cinco actividades en las que tendrán que usar múltiples habilidades cognitivas enfocadas en la concentración, en la memoria, en la capacidad de resolver problemas, en la orientación espacial, en la iniciativa y en la inhibición.</p>
<p>MONTREAL COGNITIVE ASSESSMENT TEST (MOCA)</p>	<p>Es un test de 30 preguntas que ayuda a detectar los fallos cognitivos de manera temprana. MoCA es, de entre todos los tests, el más efectivo para detectar casos de Alzheimer, midiendo, para ello, las funciones de ejecución y los muchos dominios cognitivos. Dichos componentes son importantes y no son medidos por el test MMSE.</p>
<p>THE MEMORY IMPAIRMENT SCREEN (MIS)</p>	<p>Es una herramienta que sirve para evaluar la memoria del paciente. Suele ser utilizado como un test preliminar junto con otros tests para evaluar el nivel cognitivo de alguien que parece que pueda tener algún problema en su habilidad para pensar y recordar. Hay cinco tasks diferentes que juegan, primero, con la habilidad de pensar y de relacionar conceptos y, después, con la habilidad de recordar palabras que se han visto anteriormente.</p>
<p>THE USEFUL FIELD OF VIEW (UFOV)</p>	<p>Este test es un test digital que mide la atención y la funcionalidad visual, las cuales pueden ser evaluadas con el análisis de actividades diarias, como el conducir un vehículo. Este test tiene una duración de 15 minutos y se recomienda usar en conjunto con una examinación clínica de la funcionalidad cognitiva a la hora de conducir. El test va dirigido a personas de 55 años o mayores que hayan sufrido problemas de salud que les puedan derivar a deterioros en las habilidades del pensamiento. Este test contiene tres subtests que evalúan la velocidad de procesamiento visual.</p>
<p>CONNERS' CONTINUOUS PERFORMANCE TEST (CCPT-II)</p>	<p>Es un test utilizado para evaluar el grado de atención de un paciente y poder así detectar si hay diagnóstico de Trastorno de Déficit de Atención. Es un test que se realiza en el ordenador el cual comprime 360 estímulos con una duración de 250 milisegundos cada uno. Los pacientes tienen que pulsar un botón cada vez que un estímulo (letra) aparezca en la pantalla menos cuando esta letra sea la 'x', entonces no deberán de pulsar nada.</p>
<p>VIRTUAL REALITY COGNITIVE PERFORMANCE ASSESSMENT TEST</p>	<p>Es un test que evalúa el desarrollo del aprendizaje y de la memoria a través de una realidad virtual. Tiene una duración de quince minutos y está compuesto en las siguientes fases: primero, una fase de adquisición donde se presentan 10 trozos de papel con palabras escritas en ellos. La única finalidad aquí es que memoricen las palabras. En la siguiente</p>

fase, los participantes se encuentran ya confiados y en un ambiente independiente (debería de ser así) y, en la última fase, los participantes tienen que recordar el primer estímulo (esto es, las palabras del principio).

3. Referencias

- Arroyo-Anlló, E., Poveda, J., & Chamorro, J. (2012). Técnicas de rehabilitación neuropsicológica en demencias: hacia la ciber-rehabilitación neuropsicológica. *Pensamiento Psicológico*, 107-127.
- Calero-García, M., & Navarro-González, E. (2007). Effectiveness of a memory training programme in the maintenance of status in elderly people with and without cognitive decline. *Psychology in Spain*, 106-112.
- Carod-Artal, F. (2005). Escalas específicas para la evaluación de la calidad de vida en el ictus.
- Casé, L., Neer, R., & Lopetegui, S. (2005). Test de matrices progresivas de Raven.
- Cotelli, M., Manenti, R., Zanetti, O., & Miniussi, C. (2012). Non-pharmacological intervention for memory decline. *Front. Hum. Neurosci.* 6, 46. doi:10.3389/fnhum.2012.00046
- García-Herranz, S., Díaz-Mardomingo, M., & Peraita, H. (2014). Evaluación y seguimiento del envejecimiento sano y con deterioro cognitivo leve (DCL) a través del TAVEC. *Anales de Psicología*, 30 (1), 372-379.
- Gerling, K. M., Schulte, F. P., & Masuch, M. (2011). Designing and evaluating digital games for frail elderly persons. *Proceedings of the 8th International Conference on Advances in Computer Entertainment Technology - ACE '11*. doi:10.1145/2071423.2071501
- Jara Madrigal, M. (2015). La estimulación cognitiva en personas adultas mayores. *Revista cúpula*, 22, 4-14.
- Jauregui, J. R., & Rubin, R. K. (2012). Fragilidad en el adulto mayor. *Revista del Hospital Italiano de Buenos Aires*, 32(3), 110-115.
- Kim, K., Lee, D., Jhoo, J., Youn, J., Suh, Y., Jun, Y., . . . Woo, J. (2005). Diagnostic Accuracy of Mini-Mental Status Examination and Revised Hasegawa Dementia Scale for Alzheimer's Disease. *Dementia and Geriatric Cognitive Disorders*, 324-330.
- Lobo, A. Ezquerro, J., Gómez, F., Sala, J. & Seva, A. (1979) El mini-examen cognoscitivo. Un test sencillo y práctico para detectar alteraciones intelectuales en pacientes médicos. *Actas Luso Españolas de Neurología y Psiquiatría*. 7. 189-201.
- Meulen, E., Schmand, B., van Campen, J., de Koning, S., Ponds, R., Scheltens, P., & Verhey, F. (2004). The seven minute screen: a neurocognitive screening test highly sensitive to various types of dementia. *J Neurol Neurosurg Psychiatry*, 700-705.

- Nelson, J. H. (1999). The efficacy of microcog as an outcome measure of gains in cognitive rehabilitation (Order No. AAM9904990). Available from PsycINFO. (619441063; 1999-95004-450).
- Oakhill, J., Yuill, N. & Parkin, A. (1989). Working memory, comprehension ability and the resolution of text anomaly. *British Journal of Psychology*, 80, 351- 361.
- Oliveira, C. (2016). Development and Feasibility of a Virtual Reality Task for the Cognitive Assessment of Older Adults: ECO-VR. *The Spanish Journal of Psychology*, 1-10
- Ordoñez, T., Borges, F., Sato, C., Carneiro, C., Santos Hora, S., & Bento, T. (2017). Actively Station: Effects on global cognition of mature adults and healthy elderly program using electronic games. *Dement Neuropsychol*, 186-197.
- Peña-Casanova, J. (1991). Programa integrado de exploración neuropsicológica - Test Barcelona: bases teóricas, objetivos y contenidos. *Revista de Logopedia, Foniatría y Audiología*, 2 (2), 66-79.
- Robert, P. H., König, A., Amieva, H., Andrieu, S., Bremond, F., & Bullock, R. (2014). Recommendations for the use of Serious Games in people with Alzheimer's Disease, related disorders and frailty. *Front. Aging Neurosci.* 6:54. doi: 10.3389/fnagi.2014.00054.
- Rodríguez-Fórtiz, M., Rodríguez-Domínguez, C., Cano, P., Revelles, J., Rodríguez-Almendros, Roth, M., Tym, E., Mountjoy, C., Huppert, F., Hendrie, H., Verma, S., & Goodard, R. (1986). CAMDEX: A Standardised Instrument for the Diagnosis of Mental Disorder in the Elderly with Special Reference to the Early Detection of Dementia. *British Journal of Psychiatry*, 698-709.
- Scarpina, F., & Tagini, S. (2017). The Stroop Color and Word Test. *Frontiers in Psychology*.
- Tombaugh, T. (2003). *Trail Making Test A and B: Normative data stratified by age and education*. Pergamon.
- Vargas, M., & Jimeno, N. (2002). Esquizofrenia e insuficiencia atencional: escala ESEA para la evaluación subjetiva de errores atencionales. *ResearchGate*.

PANEL 5: EMPLEO, INCLUSIÓN Y ECONOMÍA SOCIAL

VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) REPS 2021 Bilbao
Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad: consensos y retos
Actas de Congreso: ISBN - 978-84-1319-369-4



Jóvenes y políticas públicas de empleo: Historia de un desencuentro

Francisco Javier Hierro Hierro¹⁶⁴

RESUMEN¹⁶⁵

El desempleo entre las personas jóvenes constituye una de las mayores lacras de las sociedades desarrolladas. España ocupa un lugar destacado entre los países de la Unión Europea con mayores índices de paro juvenil.

No es una cuestión reciente, significativamente acentuada en períodos de crisis económica.

Para paliar esta situación se han puesto en marcha en el período reciente numerosas iniciativas. A modo de grandes pinceladas que permitan situar al lector sobre la amplia panoplia de acciones arrancadas y desarrolladas desde entonces (con el prisma que ofrece el campo jurídico-laboral), se aborda a continuación el estudio de materias dispares e interconectadas como el programa de *Garantía Juvenil*, los continuos ajustes en los contratos formativos, la regulación de las prácticas no laborales o el *Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021*.

No sin antes llevar a cabo una aproximación a través de datos estadísticos de la relación de la juventud con el mercado de trabajo, lo que permitirá obtener una visión real y acotada de la precarización de las relaciones laborales a la que se encuentran sujetos.

Palabras clave: Desempleo, políticas públicas de empleo, personas jóvenes, fomento de la contratación

1. Un apunte introductorio

Es una afirmación poco novedosa sostener que el desempleo juvenil constituye una de las mayores lacras de las sociedades desarrolladas, especialmente en nuestro país. España detenta el dudoso honor de encontrarse entre los países con una mayor tasa de paro de menores de 25 años en el contexto de la Unión Europea.

No es una cuestión reciente, que además se ve exponencialmente acentuada en períodos de crisis económica, ya sean estos puros o derivados de otras circunstancias primarias, tal y como sucede en los momentos actuales a causa de la pandemia provocada por la COVID-19.

Esta compleja y abrupta relación de las personas jóvenes con la ocupación se ha mantenido de modo indefectible en el tiempo. Ni el transcurso de los años ni la sucesión

PANEL 5: Empleo, inclusión y economía social

¹⁶⁴ Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Extremadura, <https://orcid.org/0000-0002-5395-0224>

¹⁶⁵ El presente trabajo se realiza en el marco del Proyecto investigación “Políticas de empleo: retos en la Comunidad Autónoma de Extremadura”, IB18007, financiado por la Junta de Extremadura -Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital- y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

de los ciclos económicos han aportado más que una importante minoración y el posterior vertiginoso acrecimiento de los datos de desempleo, según las etapas, sin una solución mantenida en el tiempo.

En todo caso, se insiste, los diferentes períodos siempre han reflejado un común denominador: cifras de personas paradas en la franja de edad de menores de 25 años (y de 30 según el límite que se establezca) sustancialmente alejadas de los parámetros medios de empleabilidad de la sociedad española.

En los últimos años, y con el propósito de paliar esta situación, han sido numerosas las iniciativas puestas en marcha por los distintos Ejecutivos en aras de facilitar la incorporación de las personas jóvenes al mercado de trabajo.

Así, es importante reseñar sobre este particular que ha sido en el año 2011, con el *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo* (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, 2011, págs. 23-32), cuando, sin ocupar aún un lugar propio en el documento que fija de manera condensada las reformas que han de acometerse en el campo de la protección social, la situación de este grupo ha merecido una atención singularizada. Es en referencia a los incentivos al empleo (recomendación núm. 6) (Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, 2011, pág. 25) cuando se advierte por la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de las negativas consecuencias que para la protección social tienen la persistente temporalidad y precarización de las condiciones de trabajo de las personas jóvenes, así como sus elevados índices de rotación. Ello impide, señala la Comisión no permanente, la acumulación de carreras de cotización mínimamente prolongadas y, por consiguiente, determina pensiones futuras de jubilación de escasa cuantía.

El papel de las administraciones públicas con la puesta en marcha de políticas educativas y formativas que entronquen con el mercado de trabajo, junto con el aumento de políticas activas de empleo específicas para jóvenes desempleados y para aquellos que acceden por primera vez al mercado laboral son las recetas impulsadas por la Comisión no permanente¹⁶⁶.

De este modo, y cual grandes pinceladas que permitan situar al lector sobre la amplia panoplia de acciones arrancadas y desarrolladas desde entonces (con el prisma que ofrece el campo jurídico-laboral), se aborda a continuación el estudio de materias dispares e interconectadas como el programa de *Garantía Juvenil*, los continuos ajustes en los contratos formativos, la regulación de las prácticas no laborales o el *Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021* (Gobierno de España, 2018).

¹⁶⁶ Quizá el olvido, pretendido o no, hasta este momento en las recomendaciones del Pacto de Toledo encuentre una posible justificación en el hecho de que las cifras de desempleo de las personas jóvenes, aunque siempre significativamente más elevadas que los grupos de edad de entre 40 y 54 años (y utilizadas como instrumento de crítica expreso en el año 2003), se sitúan en una zona 'intermedia o aceptable', podría incluso decirse que elevadas pero manejables, llegando a ser, sin embargo, especialmente alarmantes en este momento. Sobre las tasas de paro por sexo y grupo de edad, cfr. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4086#!tabs-tabla>.

Modificaciones, en definitiva, en las modalidades de contratación, incentivos públicos al primer empleo, bonificaciones en materia de cotización social, favorecimiento de prácticas laborales en empresas... que se han sucedido en el tiempo como acciones directas para mejorar la situación de las personas de edades tempranas en el mercado de trabajo.

Sin embargo, los éxitos como se observará *infra* han sido escasos y se encuentran marcados por una ya usual precarización de las relaciones laborales.

Con base a lo anterior, puede sintetizarse que el objetivo de la presente colaboración se manifiesta de manera clara en la realización de una aproximación, desde la perspectiva *iuslaboralista*, de las diferentes e intensas medidas que en la última década se han activado para propiciar la incorporación de las personas jóvenes al mercado laboral. Cual regulación en cascada, la ordenación de las numerosas actuaciones puestas en marcha y la valoración de sus efectos integra la finalidad de esta comunicación.

No obstante, lo anterior, se considera oportuno realizar con carácter preliminar una presentación de algunos de los datos que reflejan la realidad a la que se quiere dar respuesta, solo así se podrá obtener una visión completa y global del problema al que se enfrenta la sociedad española.

2. Las personas jóvenes y su relación con la ocupación: apuntes de un desencuentro sin visos de cambio

2.1. Concretando temáticas

No es ánimo de la presente comunicación acometer en este apartado un análisis extenso y concienzudo de los datos que arroja el mercado de trabajo sobre la ocupación de las personas jóvenes (Hierro Hierro, 2019, pág. 20 y ss.), pero sí realizar una breve aproximación numérica a este contexto con la que poder extraer algunas conclusiones de calado.

Se participa que el muestreo rápido de algunas de las estadísticas que fotografían el mercado de trabajo en España ofrece una perspectiva ágil con la que constatar las tensiones entre las personas jóvenes y su ocupación. De ahí que se fije la atención de modo prioritario en cuatro variables muy determinadas y determinantes: formación y mercado de trabajo; tasas de ocupación y desempleo; volumen de trabajo a tiempo parcial y temporalidad en las relaciones laborales [un reciente y completo estudio sobre este y otros conjuntos de materias vinculados a la población juvenil puede consultarse en (CES, 2020)]¹⁶⁷.

Con ello, y también en una representación para algunos supuestos de comparativa europea, se pone de manifiesto que el contexto laboral de las personas jóvenes en España frustra en el corto y medio plazo cualesquiera expectativas, de emancipación, de formar una familia en sus diferentes formas, de realizarse personal y profesionalmente... o lo que implica aún una mayor entidad, los engloba dentro de los colectivos en riesgo de exclusión social (Ruiz González & Solís Prieto, 2020, pág. 73 y ss.). Circunstancia que,

¹⁶⁷ También puede seguirse la secuencia de estudios trimestrales elaborados por el ministerio con competencias en materia de trabajo denominado *Informe jóvenes y mercado de trabajo* y disponibles en https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/jovenes/index.htm.

en buena medida, no es conveniente dejar de mencionarlo, puede lastrar todas las etapas de la vida.

2.2. Formación y mercado de trabajo

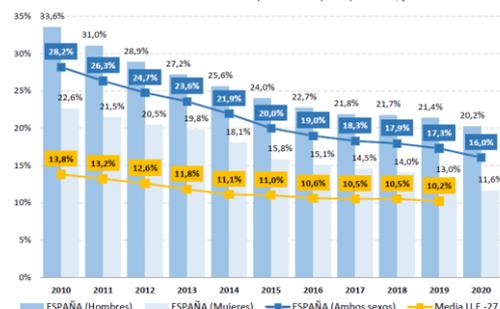
Abandono escolar temprano

En primer lugar, y siguiendo el orden establecido *supra*, en lo que concierne a la interoperabilidad entre sistema educativo y mercado de trabajo es relevante incidir, de una parte, en las tasas de abandono escolar temprano.

Aunque las cifras sobre este particular han mantenido una tendencia descendente en los últimos años (de hasta algo más de 12 puntos, pasando del 28,2 al 16 por ciento), aún hoy las salidas de las aulas en España continúan de manera significativa muy por encima de la media europea (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021, pág. 2).

Figura 1. Evolución del abandono educativo temprano en España por sexo y en la UE

Gráfico 1: Evolución del abandono educativo temprano en España por sexo, y en la U.E.



Fuentes: Encuesta de Población Activa - INE. Elaboración propia a partir de microdatos. Eurostat

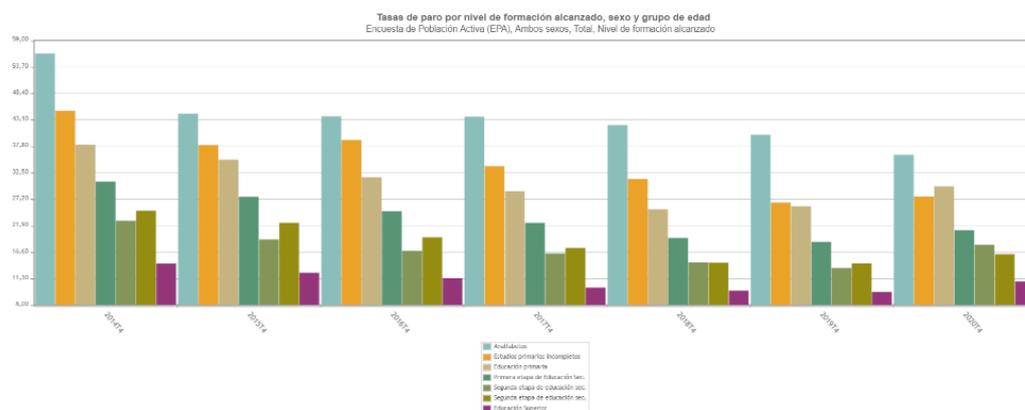
Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional

Y, establecer la correlación entre este, abandono del sistema educativo (baja cualificación), y desempleo es una máxima fácil de concluir (Pérez del Prado, 2014, pág. 5 y ss.).

De ahí que entre las prácticas formativas puestas en marcha por algunas comunidades autónomas [sobre el caso extremeño (Ruiz González & Solís Prieto, 2020, pág. 73 y ss.)] destaquen aquellas en las que se activan protocolos específicos de colaboración y derivación entre las oficinas de empleo y los centros de educación para personas adultas (Serrano Falcón & Esteban de la Rosa, 2014, págs. 183-186).

A menor cualificación profesional mayor porcentaje de desempleo. Apriorismo que se reproduce en todas las franjas de edad:

Figura 2. Tasas de paro por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad



Fuente: (Instituto Nacional de Estadística, 2021)

Y que se acentúa y agrava cuando se refiere a la juventud, por cuanto su posición de desventaja entre iguales es mucho mayor.

Figura 3. Evolución de la tasa de desempleo por nivel educativo y sexo

R6.2. Gráfico 1. Evolución de la tasa de desempleo por nivel educativo y sexo

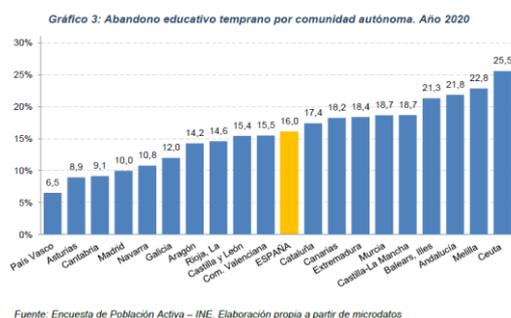


Fuente: (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021)

En el cuarto trimestre del año 2020 la tasa de paro de las personas jóvenes, aun siendo en su conjunto muy elevada por la coyuntura laboral derivada de la crisis sanitaria generada por la COVID-19, ofrece unos datos irrefutables: entre 16 a 19 años quienes presentan estudios primarios incompletos su tasa de desempleo es del 100%, mientras que para aquellos que han alcanzado un nivel de educación superior es del 49,44%. En el caso de quienes se sitúan en la franja de edad de entre los 20 y 24 años el porcentaje de desempleo según su formación responde a esta pauta: estudios primarios incompletos, 33,42% y con educación superior, 29,90% (Instituto Nacional de Estadística, 2021).

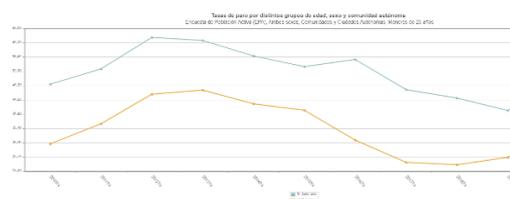
En términos territoriales el paralelismo se reproduce (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021). Aquellas comunidades autónomas con una mayor incidencia de abandono educativo ofrecen los peores resultados de inserción en el mercado de trabajo de las personas jóvenes¹⁶⁸. Como ejemplo determinado se muestran los resultados de Andalucía y País Vasco (Instituto Nacional de Estadística, 2021):

Figura 4. Abandono educativo por comunidad autónoma



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Figura 5. Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En fin, es claro que uno de los primeros elementos a derrotar para favorecer la incorporación de las personas jóvenes al mercado de trabajo es el fracaso escolar, mejorando el sistema educativo.

Formación adquirida

Si la falta de formación constituye un hándicap difícilmente sorteable para acceder a un puesto de trabajo de calidad, la cualificación en sí misma tampoco es garantía de su consecución. Los conocimientos previos también actúan en un buen número de ocasiones como obstáculos para favorecer la inserción laboral de la juventud.

En este sentido es conveniente poner de manifiesto, siguiendo la escala en el sistema educativo de aquellas etapas que abren la puerta al mercado de trabajo, las tasas de ocupación según los conocimientos y destrezas obtenidas [se sigue con los datos referentes a personas tituladas en el curso 2013/2014 (Instituto Nacional de Estadística, 2020)].

En Grado Medio, por familia profesional, las mayores tasas de empleo se dan en Instalación y mantenimiento (87,3%), Transporte y mantenimiento de vehículos (83,8%) y Fabricación mecánica (83,7%).

¹⁶⁸ Si bien es cierto que estos datos también responden a otras realidades como puede ser la presencia del tejido productivo que exista en cada territorio.

No obstante, y siguiendo igual parámetro, el mayor número de titulados se produjeron en Sanidad (23.275 titulados), Administración y gestión (13.244) y Electricidad y electrónica (8.063)¹⁶⁹.

En Grado Superior se repiten, aunque con distinta escala, las familias profesionales con mejores tasas de empleo [Instalación y mantenimiento (89,4%), Fabricación mecánica (88,0%) y Transporte y mantenimiento de vehículos (87,2%)].

Las familias profesionales, sin embargo, con mayor número de titulados fueron Servicios socioculturales y a la comunidad (19.032), Administración y gestión (17.404) y Sanidad (15.265).

En el ámbito universitario, los mejores datos de ocupación se ofrecen en las ramas de Ingeniería y Arquitectura y en Ciencias de la Salud, donde titulan algo más del 35% de los graduados (Instituto Nacional de Estadística, 2020).

Figura 6. Tasas de actividad, empleo y paro en el año 2019 por rama de conocimiento y tipo de universidad de estudio

Tasas de actividad, empleo y paro en el año 2019 por rama de conocimiento y tipo de universidad de estudio

Graduados universitarios del curso 2013-2014

	Número de graduados	Tasa de actividad (%)	Tasa de empleo (%)	Tasa de paro (%)
Total	233.626	93,6	86,1	8,0
Rama de conocimiento				
Ingeniería y Arquitectura	48.229	96,7	92,4	4,4
Ciencias de la Salud	35.665	96,0	91,5	4,7
Ciencias Sociales y Jurídicas	119.396	92,5	83,6	9,6
Ciencias	12.256	93,4	83,9	10,2
Artes y Humanidades	18.080	88,2	76,3	13,4
Tipo de universidad				
Universidad pública	195.982	93,3	85,2	8,7
Universidad privada	37.644	95,3	90,6	4,9

Fuente. Instituto Nacional de Estadística

Se evidencia de este modo una discordancia entre el sistema educativo y el mercado de trabajo¹⁷⁰. La oferta formativa discurre no siempre en correspondencia con las necesidades de la ocupación, sino en paralelo a ella. Son múltiples las causas de ello (diseño del modelo, circunstancias económicas y falta de recursos para la implantación de ciertas titulaciones, inercias asentadas durante décadas difícilmente moldeables...), por lo que la acción decidida en este ámbito debe ser mayúscula.

¹⁶⁹ Por ciclos formativos, las personas tituladas en grado medio alcanzan las mayores tasas de empleo cuando cursan Técnico en emergencias sanitarias (90,7%); Técnico en carrocería (87,8%) y Técnico en mantenimiento electromecánico (87,5%).

¹⁷⁰ Con una perspectiva de género, cfr. recientemente la iniciativa del Ministerio de Educación y Formación Profesional Alianza STEAM por el talento femenino. Niñas en pie de ciencia, destinada a fomentar las vocaciones en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas en conexión con las Artes y Humanidades en niñas y jóvenes. Una reseña en los medios en <https://www.educacionyfp.gob.es/prensa/actualidad/2021/02/110221-alianzasteam.html>.

La actuación sobre la base, se está convencido, es la mejor vía para atajar buena parte de los problemas del desempleo juvenil. Aunque, obvio resulta afirmar, deba acompañarse de otros vectores.

2.3. Tasas de desempleo: elementos añadidos

Aunque en las páginas previas se advierten algunas de las causas en las que puede encontrarse la justificación de los datos de la compleja relación entre juventud y mercado de trabajo, se considera que en modo alguno estas constituyen el argumentario único sobre el que se construye el alto desempleo de las personas jóvenes. Si así fuera, y esas compusieran las únicas motivaciones, tales parámetros se reproducirían sin discriminación por franjas de edad, esto es, en las distintas etapas de la vida. Sin embargo, se observa que esta realidad no se constata en términos neutros.

Aunque tiene su repercusión constante, y las tasas de empleabilidad de las personas formadas, salvo excepciones, son superiores a las que no tienen cualificación, la escasa o nula formación, o las competencias en ciertas ramas de actividad ajenas a las pretendidas por el sistema de las relaciones laborales no explican en sí mismas el alto desempleo juvenil.

Basta observar cómo la tasa de paro es significativamente, a igual cualificación, mayor entre las personas jóvenes que entre quienes se sitúan en la franja de los 45 a 54 años. Diferencias que con el paso de los años se van aproximando y que incluso, en un determinado período, se ven alteradas.

Figura 7. Tasas de paro por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad

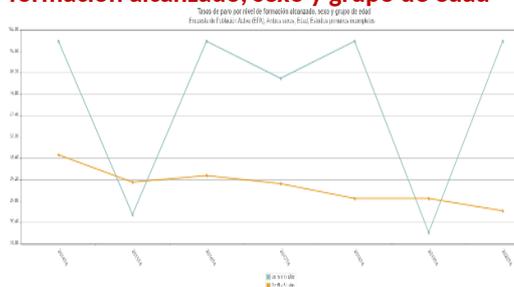


Figura 8. Tasas de paro por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad

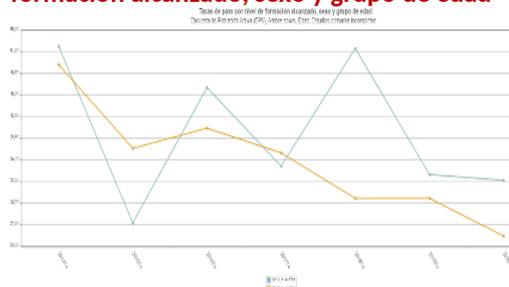


Figura 9. Tasas de paro por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad

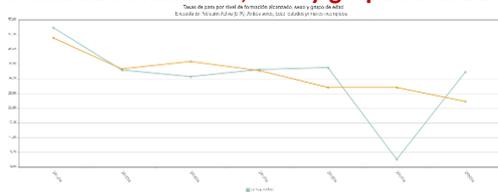
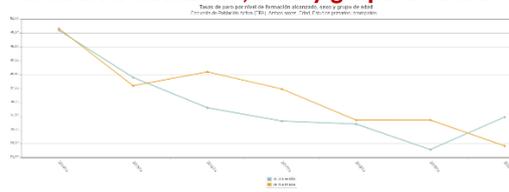


Figura 10. Tasas de paro por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad



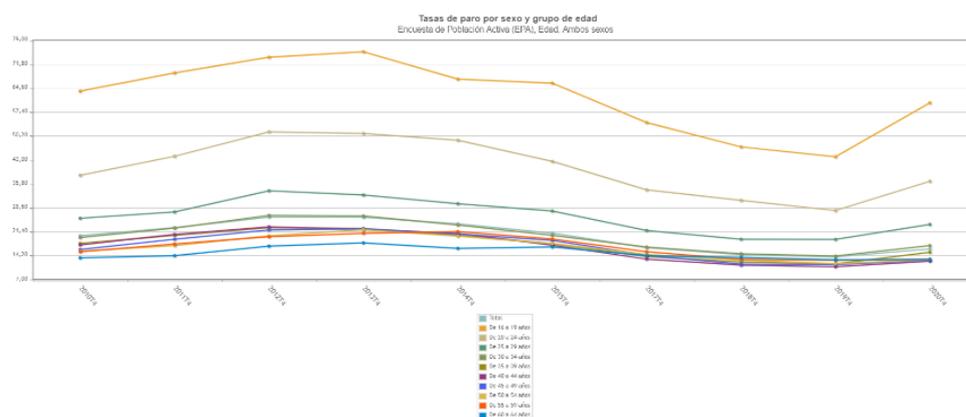
Fuente: (Instituto Nacional de Estadística, 2021)

Ello lleva a afirmar que junto a las acciones que deban acometerse en el plano educativo para acompasar formación y mercado de trabajo o, más bien, anticiparse a las

necesidades futuras de las ocupaciones¹⁷¹, es necesario desplegar una batería amplia de medidas destinadas a atajar el desempleo juvenil.

La edad, por sí sola y sin caracteres anejos, actúa como claro elemento de freno para la inserción laboral.

Figura 11. Tasas de paro por sexo y grupo de edad



Fuente: (Instituto Nacional de Estadística, 2021)

Quizá aspectos sociológicos o prejuicios sobre el compromiso con el desempeño de las tareas, la volatilidad de quien se encuentra en las primeras etapas de su vida profesional, la ausencia de arraigo a un puesto de trabajo, la falta de experiencia previa o las dudas sobre la productividad... pueden ser otras de las motivaciones que expliquen las altas tasas de desempleo entre las personas jóvenes (Sánchez-Rodas Navarro, 2014, págs. 20-21).

Hay quien constata que la segmentación del mercado laboral y la ineficacia de las políticas activas de empleo despliegan aquí también un importante papel (García, 2011, págs. 3-17).

2.4. Precariedad laboral

Temporalidad en el empleo

Así las cosas, en aquellos supuestos en los que las personas jóvenes acceden al mercado de trabajo lo hacen en condiciones, mayoritariamente, de precariedad. Entendida esta en condiciones de temporalidad y de parcialidad en su jornada.

Sobre el primero de estos rasgos, temporalidad, es marcada (y con un gran sesgo por franja de edad):

¹⁷¹ Sin olvidar la lucha contra el fracaso escolar y el rescate de quienes en el tiempo pasado abandonaron los estudios.

Figura 12. Asalariados por tipo de contrato o relación laboral, sexo y grupo de edad

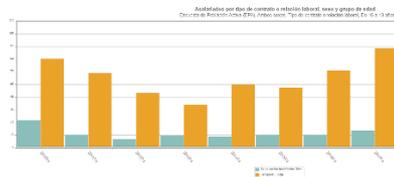
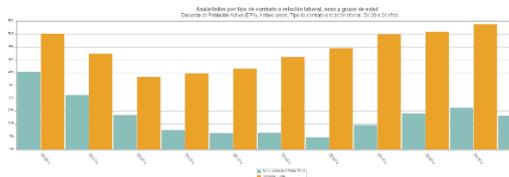


Figura 13. Asalariados por tipo de contrato o relación laboral, sexo y grupo de edad



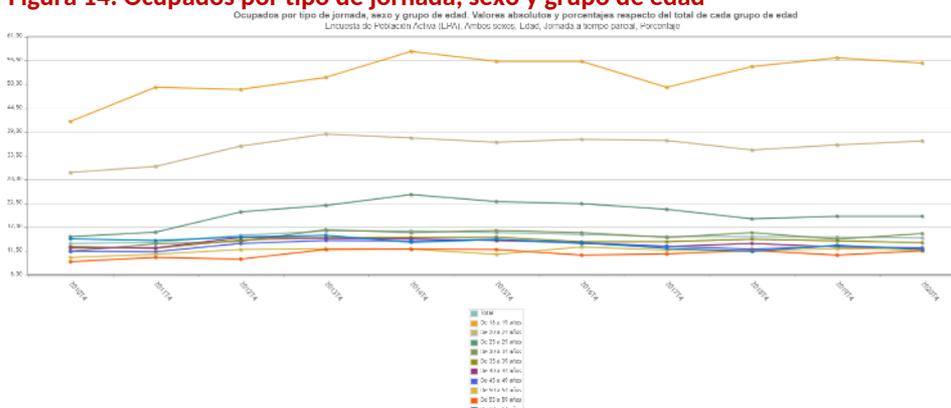
Fuente: (Instituto Nacional de Estadística, 2021)

Manteniendo una tendencia ascendente en la última década. Se afirma desde la institución con mayores competencias en el ramo que desde el año 2007 ha tenido un incremento de 3,7 puntos porcentuales (Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2020).

Parcialidad en la ocupación

Las cifras tampoco invitan al optimismo cuando se refieren a la parcialidad de las relaciones laborales. El colectivo de personas jóvenes encabeza de manera sobresaliente los puestos de trabajo realizados a tiempo parcial. A menor edad, mayor parcialidad.

Figura 14. Ocupados por tipo de jornada, sexo y grupo de edad



Fuente: (Instituto Nacional de Estadística, 2021)

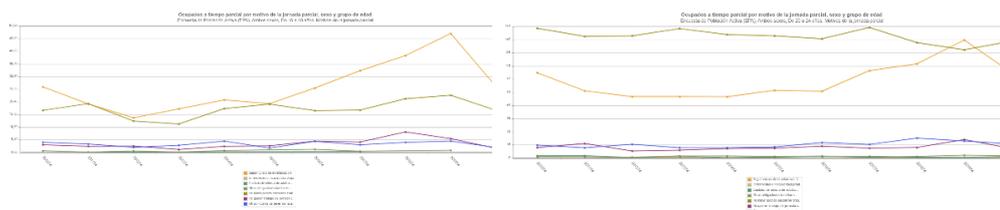
No obstante, es oportuno advertir que la posibilidad de compaginar estudios, formación o acciones complementarias con la realización de una prestación de servicios por cuenta ajena argumenta en muchos supuestos la opción querida por las personas jóvenes. De manera clara se evidencia para quienes se encuentran entre los 16 y 19 años de edad. Motivo que fundamenta sobremanera (llegando a duplicar incluso en algunos períodos) la elección de esta jornada reducida sobre cualquier otra circunstancia (enfermedad, cuidado de familiares, no encontrar trabajo a jornada completa...).

Sin embargo, la tendencia cambia para el bloque que se sitúa entre 20 y 24 años, esto es, una vez finalizada la etapa de formación universitaria o de formación profesional de grado superior. Pasa a un segundo lugar la argumentación de esta contratación por la posibilidad de compaginar estudios y trabajo y se convierte en dominante la

fundamentación de que el contrato a tiempo parcial es la única vía de incorporación al mercado de trabajo ante la imposibilidad de encontrar un trabajo a tiempo completo.

El contrato parcial deja de tratarse de una opción para simplemente ser la posibilidad de acceso al empleo.

Figura 15. Ocupados a tiempo parcial por motivo **Figura 16. Ocupados a tiempo parcial por motivo**



Fuente: (Instituto Nacional de Estadística, 2021)

Son claras, por tanto, las circunstancias que contornean la situación de la juventud con el mercado de trabajo. Reiterando los términos empleados por la Comisión de Seguimiento, “altas tasas de temporalidad, parcialidad y elevados índices de rotación” (Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, 2020, pág. 49 y ss.). Y con ello, un impedimento de calado para la realización de carreras de aseguramiento prolongadas que favorezcan el lucro de pensiones dignas.

La actuación en bloque sobre este colectivo se torna prioritaria.

3. Medidas puestas en marcha en el último decenio para facilitar la incorporación (¿de calidad?) de las personas jóvenes al mercado de trabajo

3.1. Una nota introductoria

Los resultados, como se anticipan en el apartado anterior, notablemente mejorables. Las acciones puestas en marcha hasta el momento no han supuesto ningún cambio relevante en este ámbito.

Los ciclos económicos actúan a modo de muelle estirando o constriñendo las cifras del desempleo juvenil, si bien hay un elemento que se constata de manera reiterada y constante cual es la profundización en la precarización laboral de las personas jóvenes.

Las tasas de desempleo son muy elevadas y la segmentación del mercado de trabajo solo favorece que su incorporación se efectúe de manera mayoritaria mediante contratos de trabajo temporales y/o parciales. Los nuevos fenómenos presentes en el campo de las relaciones laborales (trabajos mediante plataformas, los tan traídos y llevados repartidores, el trabajo a distancia...) no empujan hacia una solución victoriosa, sino todo lo contrario, la huida del derecho del trabajo con el uso constante del trabajo por cuenta propia o, en el peor de los casos, el falso autónomo.

Las actuaciones emprendidas para paliar este entorno han sido numerosas. Las aristas de acción diversas.

Se pasa a continuación a acometer un análisis general sobre este conjunto de acciones.

3.2. Las prácticas no laborales en empresas

Quizá una de las excusas o justificaciones más recurrente que puede escucharse en el acervo popular 'empresarial' para no llevar a cabo la contratación de personas jóvenes tenga que ver con su falta de experiencia profesional. Cual si la productividad debiera ejercerse al cien por cien desde el inicio de la prestación de servicios, el marchamo de la inexperiencia lastra la incorporación de la juventud a un puesto de trabajo. Los costes directos (minoración en la producción) e indirectos (labores de tutorización...) que resultan aparejados a esta situación parecen insalvables en el momento de la contratación.

Con la intencionalidad expresa de incrementar las oportunidades de empleo para las personas jóvenes a través de la adquisición de la práctica laboral en un entorno real, en el cuarto trimestre del año 2011 se promulga el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas [un completo estudio de esta norma reglamentaria (Martínez Girón, 2012)].

Sus reglas básicas son sencillas.

- **Ámbito subjetivo:** se concreta en las personas jóvenes (de entre 18 y 25 años de edad)¹⁷² desempleadas e inscritas en la oficina de empleo, con cualificación profesional¹⁷³ y que carezcan de experiencia profesional¹⁷⁴.
- **Duración:** de entre tres y nueve meses.
- **Contenido del acuerdo empresa-persona joven:** concreción de la práctica a desarrollar, duración, jornadas y horarios, centro o centros de desempeño, sistema de tutorías...
- **Beca de apoyo:** abonable por la empresa o grupo de empresas en una cuantía que será, como mínimo, del 80 por ciento del IPREM mensual vigente¹⁷⁵.
- **Inclusión en la Seguridad Social:** como asimilados a trabajadores por cuenta ajena, a efectos de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, con la exclusión de la protección por desempleo [sobre la justificación jurisprudencial de esta excepción (Hernando Espada, 2015, págs. 363-364)], por lo que no existe la obligación de cotizar por esta contingencia, así como tampoco al Fondo de Garantía Salarial ni por formación profesional¹⁷⁶.

¹⁷² Cuando se trate de personas jóvenes inscritas en el Fichero Nacional del Sistema de Garantía Juvenil la edad máxima se determina por la establecida para los beneficiarios de dicho Sistema.

¹⁷³ Esto es, que posean una titulación oficial (universitaria, de formación profesional -de grado medio o superior- o del mismo nivel que el de esta última, correspondiente a las enseñanzas de formación profesional, artísticas o deportivas) o bien un certificado de profesionalidad.

¹⁷⁴ Esta falta de experiencia se acredita bien por la ausencia de relación laboral previa, bien porque la concurrencia de otro tipo de experiencia profesional no sea superior a tres meses en la misma actividad, no computándose las prácticas propias de los currículos de las titulaciones oficiales.

¹⁷⁵ Para el año 2021 de 564,90 euros/mes según la disposición adicional 121 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

¹⁷⁶ Respecto de la cotización por contingencias comunes y profesionales, son aplicables las reglas correspondientes a los contratos para la formación y el aprendizaje (cfr. artículo 44 de la Orden TMS/83/2019, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2019).

Con carácter previo, en este orden de cosas, al acuerdo entre la persona joven y la empresa, esta debe celebrar un convenio con el Servicio Público de Empleo conforme a la ubicación del centro de trabajo propuesto para el desarrollo de las prácticas, correspondiendo a este último la preselección de personas jóvenes¹⁷⁷, así como el control y seguimiento de las mismas.

Una herramienta más con la que alentar la contratación de las personas jóvenes y alejar los estigmas sobre la juventud de su falta de experiencia profesional.

3.3. El Sistema Nacional de Garantía juvenil

Sin necesidad de recrearse con más datos sobre la situación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo, es palpable que la crisis económica (2008-2014) contribuyó a deteriorar esta de manera significativa, no solo en el ámbito nacional sino también en el contexto europeo. Ello alentó a que las instancias europeas se postularan a favor del establecimiento de una acción coordinada con la que favorecer la consecución de un crecimiento económico sostenible e inclusivo en el que el papel de la juventud es insoslayable¹⁷⁸.

En este sentido, se adoptó la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01)¹⁷⁹. Se entiende esta como la obligación de ofrecer una buena oferta de empleo [sobre qué haya de entenderse como buena oferta de trabajo (Úbeda, Cabasés, & y Pardell, 2020)] o de impartir educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas a los jóvenes menores de 25 años en un plazo máximo de cuatro meses tras quedar en desempleo o acabar la educación formal [definición que además contiene el objetivo del sistema (Romero Ródenas & García Ríos, 2017, pág. 135 y ss.)] (Considerando 5 Resolución del Consejo 2013/C 120/01) [sobre los antecedentes de esta Recomendación (Sánchez-Rodas Navarro, 2014, págs. 22-24)]. Y se concretan las directrices en las que debe basarse el diseño del sistema: adopción de enfoques basados en la asociación; intervención y activación tempranas; medidas de apoyo para la integración en el mercado de trabajo; uso de los Fondos de la Unión; evaluación y mejora continua de los sistemas y aplicación de los sistemas de Garantía Juvenil [un completo estudio monográfico sobre esta medida (García Ríos, 2016)].

A finales de ese mismo año España fijó el marco en el que habría de producirse la implantación de la Garantía Juvenil a través de *Plan nacional de implantación de la Garantía Juvenil en España* (Gobierno de España, 2013), con un amplio catálogo de medidas e iniciativas para mejorar la intermediación y la empleabilidad, así como para favorecer la contratación y el emprendimiento. Abanico dilatado con el que paliar su situación ante el mercado de trabajo.

¹⁷⁷ El proceso de selección final es competencia de la empresa interesada.

¹⁷⁸ Por cuanto recogerá frutos de una mano de obra activa, innovadora y capacitada y evitará elevadísimos costes que se atribuyen a los 'ni-nis' (Considerando 1 Resolución del Consejo 2013/C 120/01).

¹⁷⁹ Cfr. DOUE C 120/1, de 26 de abril de 2013.

Según se recoge en el documento, en plena coherencia con la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016* (Gobierno de España, 2016)¹⁸⁰ [una lectura crítica al conjunto de medidas puesto en marcha por esta (Suárez Corujo, 2016, págs. 161-164), al entender que se ahuyenta con carácter prioritario al colectivo de personas jóvenes de la protección propia que oferta del derecho del trabajo].

La traslación normativa del *Plan nacional* no se hizo esperar. El Título IV, Capítulo I, del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia [una primera aproximación a este texto (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Valdés Dal-Ré, & Casas Baamonde, 2014, págs. 1-32)] (posterior Ley 18/2014, de 15 de octubre, denominada de igual manera) establece el régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, con referencia a sus bases, las disposiciones del fichero y su inscripción, las medidas y acciones de las que pueden ser beneficiarias las personas registradas y de apoyo a la contratación (bonificación mensual en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social, fomento del uso de los contratos formativos, ayudas al empleo para la contratación con un período mínimo de permanencia, fomento de la Economía Social, formación y fomento del empleo para el colectivo de jóvenes investigadores...) [un completo estudio sobre estas medidas en (González Díaz, 2015, pág. 224 y ss.)].

Actuaciones que han sido objeto de ampliación y mejora con el paso de los años [sobre los efectos de su primera etapa (Sánchez-Rodas Navarro, 2016, pág. 1 y ss.)]. Así, y recogiendo ahora solo aquellas disposiciones con un mayor peso¹⁸¹, ha de destacarse la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social (resultado de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero) que contempla nuevas bonificaciones en los supuestos de contratación indefinida realizada a personas trabajadoras inscritas en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil o permite la compatibilización de distintos incentivos.

Esta misma norma acomete la ampliación de su ámbito de aplicación, mayores de 25 años y menores de 30, hasta que su tasa de desempleo se sitúe por debajo del 20 por ciento, según la EPA correspondiente al último trimestre del año.

El Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil introduce modificaciones de calado en la Ley 18/2014, de 15 de octubre: simplifica los requisitos para poder ser beneficiaria del programa; se autoriza a las entidades participantes el establecimiento de

¹⁸⁰ Cuya primera aplicación normativa se encuentra en el título I del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, tramitado como proyecto de ley y dando como resultado la Ley 11/2013, de 26 de julio, de igual rúbrica.

¹⁸¹ Entre otras muchas normas sobre estos aspectos cfr. Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo; Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 fijando la inscripción en el Sistema por la inscripción como demandante de empleo o su renovación; Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo con nuevas ayudas; Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 que regula una nueva medida de acompañamiento para la activación e inserción laboral de los jóvenes, dejada sin efecto por el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo....

procedimientos específicos para la inscripción en el fichero único; se posibilitan los efectos retroactivos de la inscripción como demandante de empleo en los servicios públicos de empleo para su inclusión en el programa; se prevé la participación de los interlocutores sociales en todos los niveles del sistema y se establece la conversión de reducciones a la cotización a la Seguridad Social en bonificaciones.

El Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo introduce también diversas medidas, desde la atribución de nuevas competencias al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo en materia de control, coordinación, seguimiento, evaluación... hasta la simplificación y clarificación de los requisitos para la inscripción en lo relativo a la edad, pasando por la eliminación de la exigencia de la tasa de desempleo juvenil por debajo del 20 por ciento para formar parte del Sistema.

Y, por último, el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo que viene a flexibilizar y clarificar los requisitos y vías de acceso al Sistema Nacional de Garantía Juvenil de las personas menores no acompañadas, con el objetivo, por un lado, de dar a este colectivo mayor facilidad para inscribirse en el Fichero aclarando el requisito del permiso de trabajo exigido legalmente y, por otro, de garantizar que el citado colectivo pueda acceder a los programas y planes a corto y medio plazo de atenciones ofertados en el marco de Garantía Juvenil. Además, se flexibilizan los requisitos para que la persona joven pueda recibir cualquier atención educativa/formativa en el marco del Sistema.

3.4. Los siempre necesarios retoques a los contratos formativos

En el arco temporal fijado como límite para analizar las reformas normativas atinentes al impulso de la ocupación de las personas jóvenes también cobran especial protagonismo las realizadas sobre los contratos formativos.

En este tiempo, el artículo 11 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, primero, y del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, después, ha sido retocado en varias ocasiones.

En primer lugar, el artículo 1 del Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo regula el nuevo contrato para la formación y el aprendizaje¹⁸². En términos de su E. de M. se supera la concepción tradicional del contrato para la formación para dotar a las personas jóvenes de una cualificación profesional acreditada. Medida que se acompaña de reducciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social para las contrataciones iniciales y para cuando los contratos se transformen en contratos indefinidos para el apoyo a la contratación.

Pocos meses después este fue modificado por el apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado

¹⁸² Su desarrollo reglamentario se lleva a cabo en el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual

laboral (luego Ley 3/2012, de 6 de julio, con igual denominación), en términos amplios: duración mínima y máxima del contrato; posibilidad de contratación bajo la misma modalidad contractual para actividad u ocupación distinta; la impartición de la formación en la propia empresa cuando esta disponga de las instalaciones y el personal adecuados...[un completo estudio sobre estas disposiciones (Moreno Gené, 2012, págs. 35-88)].

El Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, y la Ley 11/2013, de 26 de julio, ambas bajo el título de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, acometen un nuevo ajuste sobre el contrato para la formación y el aprendizaje (Gómez-Millán Herencia, 2013, págs. 119-156). Se autoriza a las empresas de trabajo temporal a celebrar contratos para la formación y el aprendizaje con los trabajadores para ser puestos a disposición de las empresas usuarias, encomendándoles a aquellas las obligaciones relativas a los aspectos formativos¹⁸³.

En tiempos más próximos, el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación incluye nuevos supuestos de interrupción del cómputo de la duración del contrato en prácticas y para la formación y el aprendizaje, dando cabida, entre otros, a supuestos como la violencia de género.

Por último, la disposición final trigésima sexta. Uno de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, incluye una variante más en el conjunto de los contratos formativos regulados en art. 11. Se trata del contrato para la formación dual universitaria¹⁸⁴.

Sus reglas básicas responden a:

- Objeto: la cualificación profesional de los estudiantes universitarios a través de un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa recibida en el marco de su formación universitaria, para favorecer una mayor relación entre este y la formación y el aprendizaje del trabajador.
- Instrumentalización: a través de los convenios de cooperación educativa suscritos por las universidades con las entidades colaboradoras.

Se está a la espera del anunciado desarrollo reglamentario del sistema de impartición y las características de la formación y de los aspectos relacionados con la financiación de la actividad formativa y con la retribución del trabajador contratado, que se fijará, en todo caso, en proporción al tiempo de trabajo efectivo, de acuerdo con lo establecido en convenio colectivo, sin que en ningún caso sea inferior al salario mínimo interprofesional [sobre algunas experiencias previas (Beraza Garmendia & Azkue Irigoyen, 2018)].

¹⁸³ En materia de contrato en prácticas deja sin efecto la prohibición de celebrar un contrato en esta modalidad en base a un certificado de profesionalidad obtenido como consecuencia de un contrato para la formación celebrado anteriormente con la misma empresa y se regulan nuevos incentivos a la contratación; al igual que para la incorporación de personas jóvenes a entidades de la economía social.

¹⁸⁴ Podría decirse que primera medida de activación de la recomendación 14 del Pacto de Toledo 2020 en la que se aboga por el impulso de la interrelación universidad-empresa.

La acción protectora de la Seguridad Social, por su parte, comprenderá todas las contingencias protegibles y prestaciones, incluido el desempleo y la cobertura del Fondo de Garantía Salarial.

Aclaración oportuna por cuanto el colectivo de personas jóvenes, en una nunca bien entendida promoción de su incorporación al mercado de trabajo, se ha visto mermado en sus coberturas sociales.

3.5. El Plan de Choque por el Empleo Joven

En reunión de 7 de diciembre de 2018 el Consejo de Ministros adoptó un Acuerdo por el que se aprueba el *Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021* [un comentario al mismo puede leerse en (García Valverde & García Gómez, 2019, págs. 31-45)]¹⁸⁵.

Los problemas de las personas jóvenes, se afirma en el documento, “requieren de la puesta en marcha de medidas diseñadas bajo un punto de vista holístico e integral, concretas pero combinables”, que permitan mejorar su integración laboral.

Para ello, entre sus objetivos, fija el establecimiento de un marco laboral de calidad en el empleo y la dignidad en el trabajo; el incremento de la cualificación profesional de la juventud; la mejora de los servicios públicos de empleo; el desarrollo de una formación específica en igualdad de oportunidades y la lucha contra el efecto desánimo de quienes no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar¹⁸⁶.

El Plan no oculta en su preámbulo los ámbitos de actuación prioritarios, que se concretan en las siguientes máximas: recuperar la calidad del empleo, luchar contra la brecha de género en el empleo y reducir el desempleo juvenil.

Para ello se articulan seis ejes temáticos (Orientación. Formación. Oportunidades de empleo. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. Emprendimiento. Mejora del marco institucional) en los que se despliegan hasta un total de cincuenta medidas.

Sin embargo, todas ellas se encuentran encorsetadas por dos axiomas.

En primer lugar, las disponibilidades presupuestarias. Su aplicación se condiciona a los recursos existentes en los ejercicios 2019, 2020 y 2021, de acuerdo con la senda de consolidación fiscal fijada por el Gobierno.

¹⁸⁵ Llama poderosamente la atención que, en el documento, de casi ochenta páginas del periódico oficial, no se contenga ninguna referencia al Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Quizá el hecho de que actúe a modo de programa o declaración de intenciones; posiblemente porque no cuenten con el apoyo financiero de la Unión Europea o tal vez como elemento que permita romper con las políticas impulsadas por los anteriores ejecutivos llevan a que no fije en la práctica casi ninguna alusión a la Unión Europea.

¹⁸⁶ En términos cuantitativos se marca, al finalizar la vigencia del Plan, reducir la tasa de paro juvenil hasta el 23,5%; incrementar la tasa de actividad hasta el 73,5%; reducir en un 20% la actual brecha de género en las cifras de paro registrado; incrementar cada año un 15% el número de contrataciones indefinidas; conseguir que, al menos, un 43% de las personas inscritas como demandantes de empleo y que no disponen de titulación en Educación Secundaria Obligatoria adquieran las competencias clave en Lengua y Matemáticas; formar, al menos al 30% de las personas jóvenes, en competencias lingüísticas; lograr que, al menos, 225.000 de las personas jóvenes se formen en competencias digitales, el 75% en competencias básicas y el 25% en competencias superiores y formar a un 25% en competencias de sectores estratégicos.

En segundo lugar, el carácter potestativo y no obligatorio de las acciones cuya competencia estuviera atribuida a las comunidades autónomas.

No puede dejar de negarse valor al documento. Su visión holística, como gusta de llamar, es necesaria, completa, detallada..., y afronta una realidad, la de las personas jóvenes y su relación con el empleo, que requiere de una actuación coordinada desde distintas aristas y entre las diferentes administraciones públicas y el sector privado.

No obstante, su puesta en marcha puede verse limitada y frenada por los condicionantes señalados, agravados de manera exponencial durante el año 2020 y lo que se lleva del año 2021 por la pandemia de la COVID-19.

En todo caso, en sintonía con las recomendaciones del Pacto de Toledo 2020, ha de sostenerse el carácter positivo de las distintas estrategias, planes, actuaciones y medidas concretas puestas en marcha en pro de la inserción laboral de las personas jóvenes.

3.6. Algunas propuestas en espera

Cotización por las prácticas no remuneradas

Sin que quede claro el objetivo perseguido (de poner fin a la situación de desprotección se refiere el preámbulo o de aumentar los ingresos del sistema de la Seguridad), la disposición adicional quinta Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, incluye en el Régimen General de la Seguridad Social, como asimilados a trabajadores por cuenta ajena¹⁸⁷, a quienes realicen prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades incluidas en programas de formación (Real Decreto 1493/2011); prácticas no laborales en empresas (Real Decreto 1543/2011) o prácticas académicas externas (Real Decreto 592/2014), aunque no tengan carácter remunerado.

Entre estas prácticas también se incluyen las realizadas tanto por alumnos universitarios de titulaciones oficiales de grado y máster como por alumnos de formación profesional de grado medio o superior.

Hasta finales de marzo del año 2019 disponía el Gobierno para el desarrollo reglamentario de esta materia y el ajuste del resto de reales decretos. Hasta la fecha ninguna norma ha sido dictada.

Contrato para la formación dual universitaria

Como se ha indicado *supra*, la norma de ingresos y gastos para el año 2021 introduce una nueva modalidad en los contratos formativos, el contrato para la formación dual universitaria.

Cuestiones importantes sobre su configuración se postergan al anunciado desarrollo reglamentario. Habrá de estarse, ahora sin concreción temporal alguna, a su cumplimiento.

¹⁸⁷ Si las prácticas se realizan a bordo de embarcaciones, la inclusión se producirá en el RETM.

4. Conclusiones

Son numerosas las medidas puestas en marcha en la última década con el objetivo de favorecer la incorporación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo. Estas acciones despliegan efectos en distintos horizontes, desde la facilitación de la primera experiencia laboral hasta la creación de modalidades contractuales novedosas e imaginativas que acerquen a la juventud a la ocupación (tanto para quienes presentan un perfil cualificado como para quienes carecen de este), pasando por el diseño de estrategias y planes que con una visión de conjunto u holística, como gusta de llamar en los documentos oficiales (formativa, de fomento de la contratación, de mejora de la intermediación o de impulso del emprendimiento) mejoren las expectativas laborales de las personas jóvenes.

Sin embargo, las cifras son tozudas en recoger una y otra vez, año tras año, las tensiones existentes entre la juventud y el mercado de trabajo. Las políticas instauradas no se han mostrado, hasta el momento, suficientes para romper la tendencia de la precarización laboral de este colectivo.

Ni las bonificaciones a la contratación, ni las tarifas planas, ni la exención en la cotización por ciertas contingencias u otros conceptos de recaudación conjunta, ni la regulación de figuras contractuales formativas específicas... incentivan la ocupación de las personas jóvenes.

Los obstáculos que se observan entre ambas realidades quizá se sitúen en un plano que excede del ámbito jurídico-laboral para situarse en el ámbito sociológico.

Todo este tipo de incentivos y ayudas, así como la regulación de modalidades contractuales propias quizá ofrezcan una visión distorsionada de la juventud. Esto es, puede pensarse que este conjunto de actuaciones contribuye a minusvalorar en el ideario colectivo la cualificación de la juventud, su capacidad de aprendizaje y su compromiso con el empleo.

Cuesta entender que salvo en profesiones con elevadas exigencias de formación se requieran períodos de algunos años para adquirir las destrezas necesarias para su desempeño.

El mensaje que se ofrece al exterior, con esa relajación o flexibilización de las reglas de contratación de las personas jóvenes, anima a hacerlo de peor condición, a plantearlo como un elemento de menor valor.

5. Bibliografía

- Beraza Garmendia, J. M., & Azkue Irigoyen, I. (2018). Diseño de un itinerario de formación dual: universidad-empresa en GADE. *Journal of Management and Business Education*(1), 53-68. doi:<https://doi.org/10.35564/jmbe.2018.0005>
- CES. (2020). *Informe 02 | 2020 Jóvenes y mercado de trabajo en España*. Madrid: CES. Obtenido de <http://www.ces.es/documents/10180/5226728/Inf0220.pdf/1e9c9119-d709-29e3-6265-4c6cf138727d>

- Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. (2020). *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo 2020*. Madrid: BOCG - Congreso de los Diputados-.
- Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo. (2011). *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*. Madrid: BOCG -Congreso de los Diputados-, núm. 513.
- García Ríos, J. L. (2016). *Una perspectiva europea y española del Sistema de Garantía Juvenil*. Albacete: Bomarzo.
- García Valverde, M. D., & García Gómez, I. (2019). La realidad del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*(60), 31-45.
- García, J. R. (2011). *Desempleo juvenil en España: causas y soluciones, Documentos de Trabajo 11/30*. Madrid: BBVA Research, 2011.
- Gobierno de España. (2013). *Plan nacional de implantación de la Garantía Juvenil en España*. Madrid. Obtenido de https://www.sepe.es/eu/SiteSepe/contenidos/garantia_juvenil/ficheros/garantiajuvenil/documentos/plannacionalgarantiajuvenil_es.pdf
- Gobierno de España. (2016). *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*. Madrid. Obtenido de https://www.mites.gob.es/ficheros/rse/documentos/eeej/eeej_documento.pdf
- Gobierno de España. (2018). Resolución de 7 de diciembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021. Madrid.
- Gómez-Millán Herencia, M. J. (2013). Aspectos novedosos del contrato para la formación y el aprendizaje tras las últimas reformas. *Temas Laborales*(119), 119-156.
- González Díaz, F. A. (2015). La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes? *Revista Española de Derecho del Trabajo*(181), 224 y ss.
- Hernando Espada, D. (2015). Becas y prácticas no laborales como vía de inserción en el mercado laboral: ¿exclusión social? *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*(32), 358-372.
- Hierro Hierro, F. (2019). *Jóvenes, desempleo y formación: ¿apuestas desenfocadas?* Cizur Menor: Thomson Reuters&Aranzadi.
- Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Encuesta de inserción laboral de titulados universitarios. Año 2019*. Madrid. Obtenido de https://www.ine.es/prensa/eilu_2019.pdf
- Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Encuesta de transición educativa-formativa e inserción laboral. Año 2019*. Madrid. Obtenido de https://www.ine.es/prensa/etefil_2019.pdf

- Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Asalariados por tipo de contrato o relación laboral, sexo y grupo de edad*. Madrid. Obtenido de <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4238#!tabs-grafico>
- Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Ocupados a tiempo parcial por motivo de la jornada parcial, sexo y grupo de edad*. Madrid. Obtenido de <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4181#!tabs-grafico>
- Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Ocupados por tipo de jornada, sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada grupo de edad*. Madrid. Obtenido de <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4854&L=0>
- Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma*. Madrid. Obtenido de <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4247#!tabs-grafico>
- Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Tasas de paro por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad*. Madrid. Obtenido de <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=6393#!tabs-tabla>
- Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Tasas de paro por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad*. Madrid. Obtenido de <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=6393#!tabs-grafico>
- Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Tasas de paro por sexo y grupo de edad*. Madrid. Obtenido de <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4086#!tabs-grafico>
- Martínez Girón, J. (2012). Prácticas no laborales en empresas: análisis crítico del RD 1543/2011, de 31 de octubre. *Actualidad Laboral*, 6, 2.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2021). *Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa: Nivel de Formación y Formación Permanente. Avance resultados 2020. 2*. Madrid. Obtenido de <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:59f6b4f0-b2a9-4781-b298-96fb27eea0c8/notaresu.pdf>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2021). *Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa: Nivel de Formación y Formación Permanente. Avance resultados 2020*. Madrid.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2021). *Tasa de actividad y de desempleo según nivel educativo*. Madrid. Obtenido de www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:38ba2cb5-bbec-411d-93a0-ce84126f6697/2020-r6-2.pdf
- Ministerio de Trabajo y Economía Social. (2020). *Informe jóvenes y mercado de trabajo. Diciembre 2020*. Madrid. Obtenido de https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2020/Diciembre2020.pdf
- Moreno Gené, J. (2012). El contrato para la formación y el aprendizaje: un nuevo intento de fomento del empleo juvenil mediante la cualificación profesional de los jóvenes en régimen de alternancia. *Temas Laborales*(116), 35-88.

- Pérez del Prado, D. (2014). Desempleo juvenil y formación en Europa: el problema de los «Ninis». *Revista de Información Laboral*(2), 5 y ss.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., Valdés Dal-Ré, F., & Casas Baamonde, M. E. (2014). El Real Decreto-Ley 8/2014. Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo. *Relaciones Laborales*(9), 1-32.
- Romero Ródenas, M. J., & García Ríos, J. L. (2017). La garantía juvenil: el difícil camino de la inserción laboral juvenil. *Revista Española de Derecho del Trabajo*(199), 135-162.
- Ruiz González, C., & Solís Prieto, C. (2020). Los programas de inserción sociolaboral de personas en situación de riesgo o exclusión social: CRISOL e ÍTACA. En F. J. Hierro Hierro, *Las políticas de empleo en el ámbito autonómico: una visión desde Extremadura* (pág. 73 y ss.). Madrid: Dykinson.
- Sánchez-Rodas Navarro, C. (2014). La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España. *Revista Derecho Social y Empresa*(1), 20-21.
- Sánchez-Rodas Navarro, C. (2016). La cuadratura del círculo: sostenibilidad del sistema de pensiones y desempleo juvenil. *Revista Galega de Dereito Social*(2), 1 y ss.
- Serrano Falcón, C., & Esteban de la Rosa, F. (2014). La formación profesional para el empleo como medio para combatir el desempleo juvenil: análisis de la transferibilidad de buenas prácticas al entorno de Andalucía. En J. L. Vv. Aa. (Monereo Pérez, *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- Suárez Corujo, B. (2016). Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿Ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantía laborales? *Cuadernos de Relaciones Laborales*(35), 151-164.
- Úbeda, M., Cabasés, M. A., & y Pardell, A. (2020). Empleos de calidad para las personas jóvenes: una inversión de presente y de futuro. *Cuadernos de Relaciones Laborales*(38), 51.

Activación del empleo y renta garantizada de ciudadanía: una perspectiva desde la intervención profesional del trabajo social

Álvaro Elices Acero¹⁸⁸.

RESUMEN:

La Renta Garantizada de Ciudadanía (en adelante RGC), nombre que recibe el programa de rentas mínimas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, constituye un claro ejemplo de cómo las Políticas Activas de Empleo impregnan la acción pro-inclusión de los poderes públicos. Dilucidar si las estrategias y medidas de activación del empleo implementadas a través de la política se corresponden con una lógica garantista de los derechos sociales y empoderadora de las personas (doble derecho) o bien con una lógica controladora de la conducta de los individuos y vigilante en el cumplimiento de sus deberes (responsabilidad individual) orienta el objeto de esta investigación. Para alcanzar este conocimiento, se ha utilizado una metodología de estudio basada tanto en el estudio documental de los principales documentos programáticos de la RGC, como en el análisis cualitativo de opiniones, percepciones y criterios de profesionales del Trabajo Social implicados en la gestión de las prestaciones. Los resultados pasan por corroborar la hipótesis consistente en que la RGC está impregnada por la activación laboral, incorporando una importante dosis de estrategias y medidas para la promoción y creación de empleo, así como para la formación y el empleo combinado con formación. Sin embargo, al contrastar el diseño de la política con el alcance en su implementación mediante el discurso de los informantes clave, emergen dificultades y contradicciones de diversa índole, que sitúan a la política, a sus postulados y pretensiones, así como a la propia intervención profesional en una cierta posición de riesgo.

Palabras clave: Activación laboral, Rentas Mínimas de Inserción, Exclusión social, Trabajo Social, Contraprestación.

1. El empleo y la inclusión social; un debate vivo.

El empleo ha sido considerado tradicionalmente por el imaginario colectivo como una de las principales vías para alcanzar o mantenerse en una situación social positiva. Focalizando, se ha percibido como uno de los factores más importantes para la integración y el acceso al bienestar de las clases bajas en Europa (Pérez, 2016: 18), y a lo largo del siglo XX, como la institución básica para la socialización y el acceso a la ciudadanía. Otra de las perspectivas predominantes radica en que la integración de los ciudadanos europeos se basa en su participación en tres ámbitos: económico, político y social. En este sentido, se presume que gran parte de la población obtiene a través del empleo los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades, pagando los bienes y servicios que a cada momento precisan (Pérez y Martínez, 2020: 155) y evitando así las situaciones de pobreza económica. Además, el trabajo no sólo proporciona recursos económicos, sino también el acceso a derechos de la ciudadanía, tan importantes para la protección social (seguridad social) y la cobertura de necesidades en los momentos en que se carece de éste (Barriga, 2004: 157). Otros autores profundizan en los efectos que el empleo genera y que facilitan la integración social, más allá de tener ingresos que permitan el consumo: la participación social activa; poseer contactos y redes sociales;

PANEL 5: Empleo, inclusión y economía social

¹⁸⁸ Universidad de Valladolid

fortalecer la integración y el compromiso social, el sentido de pertenencia y vida en la comunidad; adquirir un estatus social y alcanzar el desarrollo personal a través de aptitudes, conocimientos y habilidades (Hernández, Manzanera y Ortiz, 2015: 21), lo que convierte al empleo en uno de los factores más importantes para evitar, a su vez, las situaciones de exclusión social.

Por contra, la aparición de procesos como la precariedad laboral y el precariado, la flexibilidad y el desempleo, han generado debate en torno al mantenimiento de la entidad del empleo como factor prioritario de integración social. Así, algunos autores afirman que el trabajo remunerado en la sociedad postindustrial ha dejado de ser el principal elemento para la inclusión social, aunque continúa siendo un aspecto central (Camacho, 2014: 211). Otros van más allá, llegando a señalar el “fin del trabajo” asalariado y estable que organizaba la integración social de los ciudadanos por el mero hecho de desempeñar una actividad laboral (Aguirre et al., 2005: 42). Se trata de un proceso que acontece desde la década de los setenta del siglo pasado, marcado por cuestiones como la degradación del trabajo, el paro masivo y la precarización creciente de las relaciones laborales (Castel, 2014: 19).

Más allá del debate sobre la deriva en cuanto a la capacidad integradora del empleo, lo cierto es que las políticas sociales en general y las de inclusión social en particular adquieren a partir de la década de los 80 del siglo pasado el objetivo de la activación, inspiradas por una ideología liberal. Es ahí donde surge lo conocido como “Estados de Bienestar Activos”, que ubican la activación laboral como elemento central en la lucha contra la exclusión social a diferentes niveles: activación individual, de lo local y de la sociedad civil (Martínez, 2011: 47 y 48). La extensión de las políticas de activación laboral es también producto de la pérdida de entidad de lo denominado como Estado de Bienestar Keynesiano o Welfare State, orientado al bienestar de los trabajadores y la protección social, a favor de un nuevo modelo denominado, entre otras formas, como Competitivo, Trabajista o Workfare State. Está enfocado a la competitividad por el impacto de la globalización e implica una subordinación de la política social a la economía (Jessop, 2009: 70-73 y 188-198).

La sobrecarga de los sistemas de bienestar, la globalización y el aumento de la competitividad, por lo tanto, han derivado en un replanteamiento de las bases del estado de bienestar tal y como lo conocíamos, generando modelos que abogan frecuentemente por la responsabilización individual en el acceso al bienestar y entre cuyos principios destaca la activación laboral a través de Políticas Activas de Empleo (Inza, 2006: 119). Tal es así que la inserción por lo económico y el empleo, parece situarse como la piedra angular del actual modelo de política social e integración en Europa.

Las políticas pasivas de empleo, más tradicionales, persiguen el objetivo de garantizar las rentas y la contención económica, manteniendo el poder adquisitivo de las personas que pierden el trabajo, y centrándose por lo tanto en los efectos del desempleo y no en sus causas (Míguez et al., 2015:16). Sin embargo, las circunstancias del mercado laboral europeo (y especialmente del español), generadoras de situaciones de fragmentación social y que sitúan el paro como cuestión social, requieren de respuestas que trasciendan de ofrecer unos ingresos “garantizados”, proporcionando a su vez actividades socialmente útiles, desde una perspectiva activadora (Tezanos, 2008: 26). Así, las políticas activas se orientan a mantener y aumentar el nivel de empleo y/o

reducir el paro, fomentando en todo caso la inserción laboral y enfrentándose no sólo a los efectos del desempleo, sino, sobre todo, a sus causas.

Las políticas activas de empleo se intensifican en Europa a comienzos del siglo XXI (Estrategia de Lisboa del 2000), con objeto de responder a los desequilibrios del mercado de trabajo y persiguiendo objetivos como la mejora de la empleabilidad, el desarrollo de medidas para colectivos específicos, el aumento del empleo juvenil y el fomento de los emprendedores (Pérez, Suárez y Blanco, 2015: 145). Abarcan acciones como la formación, la reserva de puestos de trabajo, el desarrollo de habilidades sociales, acompañamiento en itinerarios de inserción, conciliación de la vida familiar y laboral, etc. (Aguirre et al., 2005: 43-44).

Para algunos autores, la activación ha supuesto en Europa un aumento de las oportunidades de inserción para los colectivos que reciben asistencia social, aunque puede llevar consigo un aumento del énfasis en la responsabilidad individual y en algunos casos, una desprotección económica (Suárez, 2014: 71). Otros consideran que el paradigma de la activación supone una innovación en el ámbito de las políticas sociales, entrañando más un mecanismo de intervención en y sobre el individuo que para el individuo (Martín y Tovar, 2019: 4). En todo caso, las implicaciones de la activación laboral y sus efectos multidireccionales generan con frecuencia un amplio debate, que lejos de ser estático evoluciona continuamente.

Enfocando el contexto de estudio, es preciso señalar que las estrategias de activación en España tuvieron un carácter residual hasta finales de los 90 del siglo pasado, momento a partir del cual comenzaron a potenciarse. Habitualmente han estado descentralizadas, diseñadas y gestionadas por las Comunidades Autónomas en forma de orientación al empleo, formación y subvenciones a la contratación. Aparecen especialmente vinculadas a los programas de Rentas Mínimas de Inserción (en adelante, RMI), a sus Proyectos Individualizados y en requisitos de acceso a prestaciones sociales (Pérez, 2008:122-127), considerando la posibilidad de éxito en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Esta implementación no está exenta de críticas: por un lado, la extensión de la idea sobre la responsabilidad individual en la exclusión social, y la posible pérdida de sentido universal de las Políticas Sociales; por otro, la posibilidad de que la activación laboral, plasmada en requisitos, genere dinámicas perversas, desapareciendo la motivación por el fin último del empleo y materializándose en el mero cumplimiento de condiciones de acceso y mantenimiento de la prestación.

La lucha contra la pobreza y la exclusión social incluye entre sus principales herramientas a las RMI de las Comunidades Autónomas, que aparecen en España a finales de la década de los 80. Éstas constituyen una última red de seguridad para que ningún ciudadano viva sin un mínimo de recursos económicos, contemplando una prestación monetaria básica para aquellas personas y hogares con insuficiencia de recursos (Bergantiños y Font, 2017: 401). Son subsidiarias al resto de prestaciones contributivas y no contributivas -tercer nivel de protección-, estando orientadas con frecuencia a personas en situación de privación material severa y de gran vulnerabilidad (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1994: 201 y 202). Dado que las Comunidades son las que asumen las competencias en materia de Servicios Sociales y más específicamente, las de obligatoria asistencia social a personas y colectivos en situación de vulnerabilidad o exclusión social (Saragossá, 2008), España ha construido en las últimas décadas una malla de redes protectoras

asistenciales, de carácter cuasi- universal, y con diferencias tanto en los requisitos de acceso como en la acción protectora.

En todo caso, los programas de RMI en el sistema español se guían tanto por la lógica de la necesidad (lucha contra la pobreza y exclusión social) como por la lógica de la activación (inserción laboral), entremezclando ambas lógicas la mayoría de los programas en mayor o menor medida (Rodríguez, 2009: 4 y 20). Otros autores han aludido a la existencia de dos modelos diferentes: el conocido como “*Work First-Workfare*”, basado en el empleo como proveedor primario de bienestar y el denominado como “*Social Investment*”, que considera las medidas de activación y el resto de apoyos como una inversión social. Además, hay quienes defienden que las rentas mínimas autonómicas han convivido, desde su origen, con el temor al desincentivo del empleo, el miedo a la cronificación y el estigma de sus beneficiarios, considerados en diversas ocasiones como personas pasivas y dependientes de prestaciones, lo que también ha impulsado el paradigma de la activación (Martínez, 2017: 156-162). Todo ello genera debate, dado que las políticas sociales citadas ponen en marcha, a distintos niveles y con diferentes alcances, estrategias y medidas de activación que a su vez dan lugar a implicaciones polarizadas.

Este trabajo de investigación pretende, aplicando técnicas de investigación cualitativa, analizar la presencia de estrategias y medidas de activación del empleo en el programa de rentas mínimas de Castilla y León (RGC), así como atender a los debates teóricos citados y otras controversias suscitadas por ésta, a través de los profesionales más importantes en la gestión de la prestación: los Trabajadores Sociales.

2. Objetivos e hipótesis; metodología.

Objetivos:

1. Localizar, categorizar y analizar las estrategias y medidas de activación del empleo presentes en los documentos programáticos de la RGC.
2. Diseñar herramientas de recogida de información cualitativa en relación con las implicaciones del paradigma de la activación laboral en la RGC.
3. Aplicar las entrevistas a profesionales del Trabajo Social de los Servicios Sociales Públicos en la provincia de Palencia, para recabar, sistematizar y analizar sus discursos con relación a las estrategias y medidas de activación laboral presentes en la prestación de RGC.

Hipótesis:

1. Las estrategias y medidas de activación del empleo están presentes tanto en el diseño como en la gestión de la RGC y son aplicadas a través de requisitos de acceso y mantenimiento y de los Proyectos Individualizados de Inserción.
2. El empleo es considerado por las Trabajadoras Sociales de Atención Social Primaria como un elemento prioritario en la determinación del binomio inclusión-exclusión social.
3. La responsabilidad en las situaciones de exclusión e inclusión social es percibida por las Trabajadores Sociales en la programación de la RGC como

eminentemente individual, siendo determinante en el grado de desarrollo que el paradigma de la activación tiene en la prestación.

4. Los beneficiarios perciben la activación del empleo en la RGC como una obligación o coacción, no considerándolas como un recurso para superar su situación de vulnerabilidad o exclusión.

Métodos:

Los métodos utilizados han sido distintos y complementarios, inspirados por las necesidades que el cumplimiento de cada uno de los objetivos suscita. El estudio documental ha supuesto el punto de partida en la investigación, tanto por la revisión del “estado de la cuestión” realizada, como por la recogida y análisis de la normativa que rige la RGC. Tras analizar la bibliografía más importante sobre el objeto de estudio en el contexto, se han recabado y estudiado en profundidad las Leyes, Decretos y Decretos Legislativos que regulan la prestación, con el objetivo de identificar y extraer el contenido y la forma en que pudieran implementarse estrategias y medidas de activación del empleo.

Subsecuentemente, la metodología cualitativa ha sido la señalada para el trabajo de campo. La oportunidad de este método radica en su objetivo de y capacidad para comprender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva de sus actores. Una gran parte de la información que se pretende recabar y analizar a través de esta investigación se corresponde con percepciones, experiencias, conocimientos e inquietudes de algunos de los protagonistas en torno al objeto de estudio: los profesionales del Trabajo Social, y especialmente los de Atención Social Primaria o Servicios Sociales de Base, ubicados en los Centros de Acción Social (en adelante CEAS.), dependientes tanto del Ayuntamiento de Palencia como de la Diputación Provincial de este territorio, en el que se ha focalizado la investigación.

La herramienta presentada a los informantes clave ha sido la entrevista en profundidad, con carácter semiestructurado y abierto y con un guion idéntico para todos ellos. Éstas han sido realizadas con 10 Trabajadoras Sociales de los Servicios Sociales Básicos palentinos entre julio y agosto de 2018, tanto de la capital como en su medio rural. Con la intención de obtener información y datos contrastados, se ha realizado una selección de los informantes clave con caracterización diferenciada, seleccionando Trabajadoras Sociales tanto del medio rural como urbano, con largas y cortas trayectorias profesionales e incluso con diferentes posiciones en el organigrama de sus centros. También existen diferencias en cuanto a la administración pública competente para cada centro de trabajo (Diputación o Ayuntamiento de Palencia), lo que puede llevar a una ampliación del espectro de recogida de datos.

La Activación del Empleo en el diseño de la RGC:

La descentralización de las competencias sobre RMI, en manos de las Comunidades Autónomas, ha supuesto no sólo una variación de las nomenclaturas, sino también una fluctuación en el diseño, gestión e impacto de estas políticas para cada una de ellas. En el caso de Castilla y León, adquiere el nombre de RGC, y fue creada por la *Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León*, sustituyendo el anterior Ingreso Mínimo de Inserción, en vigor desde principios de los 90. Desde entonces, se ha convertido en una de las políticas más importantes de la

comunidad en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, garantizando un nivel básico de protección social para las personas y familias desfavorecidas, con el objetivo de permitir la cobertura de necesidades básicas y de subsistencia.

A pesar de que la *Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León* caracteriza la RGC como derecho subjetivo, resulta exigible para su acceso el cumplimiento de las obligaciones generales impuestas en la normativa y de las específicas que contenga el Proyecto Individualizado de Inserción, que será suscrito con los destinatarios en función de sus particularidades a modo de contrato. Esta configuración en base a compromisos atiende a dos objetivos principales: conseguir la contraprestación de sus destinatarios que se materializa en una participación activa en el proceso de superación de la situación de vulnerabilidad y evitar que la prestación se convierta en una medida desincentivadora del empleo.

Desde la promulgación de la ley de base, en 2007, las modificaciones normativas¹⁸⁹ han ido orientadas en gran medida a reforzar la activación laboral de los beneficiarios. Para analizar de forma fehaciente la presencia de compromisos de activación en el diseño de la política, es de utilidad la categorización desarrollada por Palomino, (2013: 135-136):

1. Políticas de orientación, intermediación y colocación.
2. Políticas de formación y acciones que combinan formación y empleo (programas mixtos).
3. Políticas de promoción y creación de empleo.

Con el objetivo de comprender la presencia del paradigma de la activación laboral en la Renta Garantizada de Castilla y León, se ha recabado y analizado la totalidad de documentos programáticos por los que se rige, tomando como referencia las categorías de análisis anteriores. No obstante, se ha utilizado para la recogida de datos únicamente la legislación en vigor:

- Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.
- Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero.

La siguiente figura muestra la totalidad de estrategias de activación laboral recogidas en la normativa que rige la prestación. La ubicación en artículos alude al *Decreto Legislativo 1/2019*, como norma de base en vigor, precisando aquellos casos en que la *Ley 2/2020* haya introducido modificaciones:

¹⁸⁹ Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre; Decreto Legislativo 1/2014 de 27 de febrero; Ley 1/2015 de 4 de marzo; Ley 4/2016 de 23 de diciembre; Decreto Legislativo 1/2019 de 10 de enero; Ley 2/2020 de 24 de noviembre.

Figura 1: Estrategias y medidas de activación laboral en la normativa de RGC:

Categoría 1: Promoción y Creación de Empleo.

- Posibilidad de complementar la prestación con otros ingresos, especialmente derivados del trabajo o prestaciones contributivas, hasta el importe que de ésta corresponda percibir. Precisando, será compatible con la percepción de prestaciones por desempleo, subsidio de desempleo, programa de Renta Activa de Inserción (RAI.), Programa de Activación para el Empleo (PIE.) y Programa de Activación para el Empleo (PAE.), Programa Personal de Integración y Empleo (PIE.) y Programa de Recualificación Profesional (PREPARA.). (Art. 4.3). La Ley 2/2020 modifica este artículo e introduce la compatibilidad con prestaciones derivadas de la suspensión del contrato de trabajo por maternidad o paternidad, riesgo durante el embarazo e incapacidad temporal durante el desarrollo de la actividad laboral.
- No se tendrán en cuenta para el cómputo de la suma de ingresos mensuales máximos de los solicitantes, los procedentes de actividades laborales en un plazo de 6 meses, cuyas retribuciones totales sean inferiores a la cuantía básica de la renta para dicho periodo. Esta exclusión del cómputo se mantendrá durante un periodo máximo de 24 meses desde que se inicie la actividad laboral, prorrogable por 1 año más a través de informe técnico (Art 12.a.11°).
- Obligatoriedad de inscripción como demandantes de empleo, para todos los beneficiarios en edad de trabajar, excepto quienes estén cursando formación reglada, sean cuidadores de personas dependientes y coticen a la seguridad social como tal, o cuando de forma justificada en informe social no sea viable el acceso a un trabajo (Art. 11.1.c.).
- Obligatoriedad de no rechazar oferta de empleo adecuada (Art. 13.1.d.).
- Permiso de abandono del territorio de Castilla y León por motivos de trabajo, sin que se deniegue o extinga la prestación (Art 23.3.d. y Art 28.1.9.).
- Mantenimiento en forma de suspensión temporal (y no extinción) del derecho a la prestación. cuando el desarrollo de una actividad laboral transforme las condiciones de acceso y mantenimiento de ésta -como obtener ingresos superiores a la cuantía correspondiente de la prestación- durante un plazo determinado (Art 27.1. y 29.1.a.).

Categoría 2: Formación y empleo combinado con formación (programas mixtos).

- No se tendrán en cuenta para el cómputo de ingresos mensuales máximos los procedentes de cursos de formación y contratos de formación para jóvenes cuando las retribuciones mensuales obtenidas no superen el 130% del IPREM que corresponda (Art 12.a.3°.) ni las becas y ayudas a los estudios (Art 12.a.8°.).
- Cumplimiento de los compromisos establecidos en el Proyecto Individualizado de Inserción: éste constituye la expresión formal del itinerario planteado para superar la situación de vulnerabilidad, y abarca un conjunto de obligaciones y compromisos que con frecuencia pasan por programas de formación y programas mixtos (empleo combinado con formación), así como

gran parte de los requisitos señalados para la promoción del empleo (Art. 13.4.).

Categoría 3: Orientación, Intermediación y Colocación.

- No se recogen en la normativa sobre RGC estrategias y medidas de activación del empleo que se correspondan con esta categoría.
-

Fuente: elaboración propia a partir de Decreto Legislativo 1/2019 y Ley 2/2020.

Con estos datos, la presencia de postulados cercanos a la activación laboral en el diseño de la RGC ha quedado comprobada, ya que dirigen una parte importante de los requisitos y compromisos necesarios para su acceso y disfrute. Ello permite corroborar la primera de las hipótesis planteadas en esta investigación, dado que la activación impregna los elementos centrales del diseño y programación de la RGC. Además, es preciso señalar cómo las últimas modificaciones de la normativa reguladora incorporan nuevamente y de forma nítida el paradigma de la activación del empleo. Estas modificaciones son introducidas por la *Ley 2/2020, de 24 de noviembre* y emergen tras la promulgación del *Real Decreto- Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital* a nivel nacional.

Sucintamente, y aunque su aparición es posterior al momento en que se formuló esta investigación, el Ingreso Mínimo Vital ha supuesto un cambio importante en la tendencia de las RMI en las Comunidades Autónomas. En el caso de Castilla y León, la práctica totalidad de beneficiarios de RGC han solicitado por imperativo legal esta nueva prestación. Si bien es cierto que la mayor parte de solicitudes aún están por resolver, el proceso está generando importantes transformaciones en lo que a la activación laboral se refiere. La presencia de estrategias y medidas de activación en la regulación del Ingreso Mínimo Vital es liviana en comparación con las RMI anteriores, limitándose a las siguientes prescripciones:

- La acreditación con un “Sello de Inclusión Social” a aquellas empresas que participen en el diseño de itinerarios de inclusión, ofreciendo oportunidades de empleo y formación a los perceptores del Ingreso Mínimo Vital.
- La compatibilidad de la prestación, en cumplimiento de un determinado baremo con los ingresos procedentes de empleo, enfatizando el objetivo de que la prestación no desincentive la participación de los beneficiarios en el mercado laboral.
- La obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y de figurar como demandantes de empleo en los casos de no trabajar, aludiendo específicamente a la posibilidad de incorporación al trabajo formal y, por ende, al disfrute de los beneficios sociales y económicos que ello supone.
- El diseño de incentivos al empleo y de promoción de la inclusión social, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones.

A pesar de que se aprecia una voluntad de continuar vinculando las políticas de ingresos mínimos a la activación laboral, bajo la premisa del empleo como vía para la inclusión social y el acceso a los derechos de la ciudadanía, en este caso no se establece un elevado número de estrategias de activación en base a requisitos y se observen una serie de citas en el texto legal que, aunque de forma difusa, llevan a pensar en la posibilidad

de un desarrollo posterior de planes para incentivar el empleo, habiendo sido prácticamente inexistentes en un inicio.

3. El discurso de los informantes clave:

3.1. Empleo e inclusión social:

Aterrizando en el discurso de los informantes clave, existe consenso al afirmar que el empleo es el factor más importante tanto para conseguir o mantener una situación de inclusión social como para enfrentar la exclusión y la pobreza, en el colectivo de usuarios de Servicios Sociales y en el resto de la población. Así se ha manifestado en la mayor parte de entrevistas, a través de exposiciones como las siguientes:

“Es el factor principal: sin empleo no hay recursos económicos, y sin recursos económicos no puedes cubrir tus necesidades básicas”. (Entrev. 4)¹⁹⁰

“Creo que el empleo es el mayor mecanismo de inclusión que existe a todos los niveles, tanto en la juventud, como en la población marginal...”. (Entrev. 5)

“No nos planteamos una sociedad de producción, donde el sistema es capitalista, donde tú para poder mantenerte necesitas unos recursos económicos... la manera de proveerse de esos recursos económicos es a través de un empleo”. (Entrev. 7)

“...cuando el tema del empleo se soluciona, tiene un efecto dominó en la mejora de muchos de los otros indicadores de exclusión... es un pilar fundamental”. (Entrev. 1)

“Lo importante es que pudieran todos trabajar... y entonces solucionado el 80% de los problemas”. (Entrev. 2)

Este consenso en el discurso de los informantes clave, con relación al empleo como factor prioritario para la inclusión social, permite corroborar la segunda de las hipótesis marcadas. Además, la riqueza del discurso llega a justificar esas opiniones y/o percepciones, apareciendo como argumentos los beneficios que el empleo puede llegar a generar en las personas, como el aumento de la autoestima, la cobertura de necesidades, la mejora de las relaciones sociales, etc. Estas bondades suponen un distanciamiento de las situaciones de vulnerabilidad, pobreza y/o exclusión social y se sitúan tanto en el ámbito individual como en el entorno:

“Cuando la gente tiene trabajo se siente emocionalmente mejor, da cobertura a sus necesidades familiares, todo el entorno mejora... lo considero fundamental”. (Entrev. 1)

“El tener un empleo hace que la persona tenga una actitud positiva ante la vida... sentirte mejor contigo mismo... les hunde el no tener ese acceso al empleo”. (Entrev.2)

¹⁹⁰ La denominación “Entrev.” alude a la herramienta de la entrevista y, el dato numérico, al orden de realización de cada una de ellas, con el objetivo de identificar los discursos aun preservando la total confidencialidad de los informantes clave.

“El empleo es básico; por la autoestima, porque no te deja caer en dudar de tus capacidades, permite mantener la red social” . (Entrev. 5)

Por último, y a pesar de que la mayor parte de las personas entrevistadas han señalado el empleo como factor clave para la inclusión social, existen opiniones disidentes que restan importancia a su capacidad integradora, aunque sólo en determinadas circunstancias:

“El empleo es muy importante en muchos casos, pero en otros casos no. Depende del momento vital de la persona, su trayectoria y de todo su contexto. Hay determinadas familias y determinados casos que no son empleables, y que incluso el empleo va en detrimento de su bienestar, como por ejemplo en las personas con toxicomanía, en las que acceder a dinero los puede llevar a consumir” . (Entrev. 8)

Estas perspectivas, aportan motivos suficientes para estimar la conveniencia de incorporar el paradigma de la activación en las prestaciones sociales y en otras estrategias de integración social. Sin embargo, la cuestión no está exenta de debate, sobre todo cuando se trata de cómo las políticas activas de empleo influyen en la atribución de responsabilidades sobre las situaciones de inclusión/exclusión social.

3.2. Distribución de responsabilidades en las situaciones de inclusión/ exclusión social.

La atribución de responsabilidades en torno al binomio exclusión/ inclusión social está estrechamente relacionada con el paradigma de la activación laboral, especialmente si ésta se orienta al individuo o al usuario. En la siguiente cita, extraída del discurso de los informantes clave, se puede apreciar este hecho:

“La sociedad lo ve así: si tú trabajas y te esfuerzas lo vas a conseguir, ese ideal americano que tiene que ver con el liberalismo está inculcado...” . (Entrev. 8)

De cualquier modo, se debe diferenciar entre las opiniones propias y personales de los informantes clave y las percepciones sobre cómo está planteada la política, cómo se lleva a la práctica y cuál es el imaginario colectivo al respecto.

En cuanto a las opiniones personales de los informantes, una de las tendencias más frecuentes apunta a la corresponsabilidad entre la administración y los usuarios en relación con la inclusión y exclusión social, su casuística y la búsqueda de soluciones:

“El primer potencial y el primer recurso para salir a flote eres tú mismo. Luego por eso estamos en un Estado de Bienestar; tiene que haber un Estado que de alguna manera proteja de estas circunstancias de exclusión, y yo creo que ahí tiene que haber una responsabilidad por las dos partes” . (Entrev. 3)

“La propia persona a veces es responsable de su situación, porque el que provoca el cambio es la persona..., pero también creo que la administración tiene que facilitar los medios a ésta. No vale que el propio usuario quiera salir de su situación si no cuenta con los medios, si no tiene un empleo.... Hay veces que los medios están y el usuario no hace uso de ellos, no moviliza (...)” . (Entrev. 4)

“El error de descargar al usuario de su responsabilidad es grave, porque obviamente tenemos que hacerle sentir que su proyecto de vida le pertenece y que, desde luego, sin su motivación o disponibilidad a recibir los apoyos y sin él dar los pasos orientados, obviamente nosotros no vamos a poder sustituirle,

aunque queramos (...). Pero claro, el sistema tiene la responsabilidad de diagnosticar qué está pasando, establecer mecanismos de respuesta y recursos...”
(Entrev. 1)

Por su parte, y continuando con las percepciones propias de cada profesional, existen opiniones que difieren de la corresponsabilidad entre la administración y las personas. Éstas apuntan a una responsabilidad prácticamente exclusiva del entorno y, en consecuencia, de la administración, eximiendo al usuario y considerándolo como sujeto que se encuentra a merced de las condiciones económicas y sociales que le rodean:

“Ese tema creo que va un poco con el sesgo de que el ciudadano no quiere llegar a trabajar. No considero que las personas vayan buscando esa prestación para acomodarse, sino que el entorno no les acoge. Si al final a mí no me permiten encontrar un puesto de trabajo, si a mí en mi comunidad de vecinos no me están tratando bien por mis características personales... pues yo voy a buscar mi parcelita y a intentar acomodarme, a tener mis necesidades satisfechas...”
(Entrev. 7)

“Pienso que no podemos responsabilizar al usuario, porque si tenemos usuarios en la marginalidad es porque se les ha apoyado poco, o tarde o mal... en la educación, en la formación... o no ha habido un impulso integral (...). Por eso yo creo que la administración es más responsable que nadie, así de claro (...). Yo creo que hemos tenido siempre una administración poco comprometida”. (Entrev. 5)

En cuanto a las opiniones de los informantes clave sobre cómo están atribuidas las responsabilidades en el diseño de las políticas sociales, y especialmente de las de inclusión social, una parte importante de ellos conciben una amplitud de responsabilidades cargadas sobre el individuo:

“Los pobres... la culpa de ellos. Todavía está ese halo, en todo el escenario político, me da igual la ideología. Creo que el discurso está cambiando, pero está cambiando el discurso, no la materialización de la política. En la política tú ves que la aplicación al final está muy sesgada y no se remueven realmente los elementos estructurales en la exclusión”. (Entrev. 6)

Por todo ello, las aportaciones de las personas entrevistadas no permiten corroborar la hipótesis sobre que la responsabilidad en la exclusión o inclusión social en la programación de la RGC es eminentemente individual. Si bien es cierto que el discurso ha sido diversificado entre opiniones personales, percepciones sobre el diseño de la política y el imaginario colectivo, la amplitud de consideraciones con relación a cómo se focalizan las responsabilidades no siguen un patrón determinado. Esta hipótesis, sin embargo, también puede ser analizada de forma indirecta, en función de la información relativa a cómo se implementan las estrategias y medidas de activación laboral en la prestación, aunque sólo aportaría interpretaciones subjetivas.

Activación del empleo en la RGC.

La apuesta de la RGC por la activación laboral se puede apreciar de manera constante en el discurso de los informantes clave. Las personas entrevistadas aluden a la importancia que tienen los requisitos de activación del empleo en la prestación, al ser determinantes para entrar en nómina de beneficiarios y mantenerse en esa posición:

“Los requisitos de activación son básicos. Algunos han perdido la posibilidad de cobrar “x” meses de RGC si se les ha olvidado inscribirse como demandantes de empleo...” . (Entrev. 5)

“Claro que te permite trabajar el empleo, y hay una apuesta; y en los últimos años mucho más.” (Entrev. 8)

La presencia del paradigma de la activación en la RGC ha sido contrastada (tanto a través de los discursos de los informantes clave como por las conclusiones del estudio documental realizado), lo que permite apreciar una clara voluntad de que sea el empleo la salida a la prestación y a las situaciones que la motivan. Sin embargo, esta perspectiva no se está materializando, según las personas entrevistadas, bien por ser equivocada o bien por la falta de eficacia de las estrategias y medidas implementadas:

“En el día a día nos estamos dando cuenta de que estas personas dejan la renta porque pierden requisitos, no porque consigan una inserción social. Yo, a día de hoy, no tengo ningún usuario que haya dejado la RGC porque haya encontrado un trabajo remunerado, ya no te digo de calidad...” . (Entrev.7)

“Hay una línea que aboga por que la persona que cobra esta prestación, su salida o su solución es el empleo; y ya se ha demostrado que no... se ha demostrado que no con el tipo de empleo que se crea.... Entonces creo que se cargan muchas tintas al pensar que el objetivo únicamente tiene que ser el empleo” . (Entrev. 6)

“La normativa y el contexto permiten trabajar la activación, pero no con todos los casos...” . (Entrev. 8)

“Hay veces que lo que tienes que trabajar no está ni tan siquiera en la empleabilidad (...) La RGC está totalmente enfocada a la empleabilidad, pero realmente hay muchas personas que no son empleables” . (Entrev. 3)

Los argumentos presentados anteriormente sirven para corroborar desde el discurso de los informantes clave la primera de las hipótesis marcadas, relativa a la centralidad de las estrategias y medidas de activación del empleo (no exenta de crítica), en la implementación de la RGC. Por su parte, hay quienes aluden que a pesar de que la activación laboral se plantea como un objetivo básico en el diseño de la prestación, no se ha apostado en la práctica por conseguir el empleo de las personas beneficiarias:

“Yo creo que no han apostado por el empleo. Si no apuestan por el empleo en la base “normalizada” de la población, cómo van a pensar en emplear a estos colectivos que dan tan poca guerra, que cuestan tan baratos (...). Es un colectivo muy fácil de contentar con 4 euros y encima asumen condiciones, porque les hemos hecho considerarse como por debajo del resto de la sociedad...” . (Entrev. 5)

3.3. Los usuarios ante las estrategias y medidas de activación del empleo:

La percepción mayoritaria de los informantes clave sobre cómo los beneficiarios asumen las estrategias y medidas de activación que se implementan a través de esta prestación está marcada por la obligatoriedad. Los profesionales conciben una actitud carente de motivación por parte de los usuarios a la hora de trabajar por la inclusión social a través del empleo, situando el origen de esta cuestión en el diseño de la política, basado en la contraprestación:

“Es que está pensado como una obligación. Tú cobras este dinero y a cambio tienes que portarte bien, y te tienes que portar bien según los parámetros de la sociedad (...) Es un << si quiere bien, y si no quiere pues también>>, pero habría que respetar que tienen la misma dignidad que tenemos los demás, no son menores de edad, no tenemos que decirles qué es lo que tienen que hacer...”. (Entrev. 6)

Por lo general manifiestan: << yo vengo aquí porque me han obligado>>; es lo que les icen a los monitores donde van. El miedo de que les quiten la renta está ahí y actúan por miedo, no por ilusión de formarse o prepararse para mejorar su propia situación”. (Entrev. 2)

“Lo ven como una obligación. Ellos perciben que lo que nosotros firmamos es lo que tienen que hacer para cobrar... no ven que les vaya a venir bien”. (Entrev. 4)

El hecho de que las propuestas de activación sean percibidas por los usuarios como una obligación o coacción, repercute negativamente sobre los procesos de integración, especialmente dificultando la motivación para el cambio. Además, algunos informantes clave plantean que la obligatoriedad implícita en la RGC atenta contra la dignidad de las personas:

“Y ya cuando trabajas desde la obligación es más difícil la motivación...”. (Entrev. 3)

“Parece que partimos de que como unas personas o familias tienen una situación económica difícil, nos creemos superiores y tenemos la desfachatez de además ponerles condiciones y exigirles cosas que vamos... atentan un poco contra la dignidad, yo creo”. (Entrev. 5)

El discurso mayoritario de las personas entrevistadas sirve para corroborar la última de las hipótesis de partida, relativa a que los beneficiarios consideran las estrategias y medidas de activación laboral implementadas a través de la RGC como una obligación o coacción, y aporta una perspectiva ampliatoria sobre las dificultades que esto conlleva para el acceso efectivo al empleo y para la integración social.

4. Conclusiones:

La centralidad del empleo en los procesos de inclusión social, a pesar de haber experimentado cambios en las últimas décadas, continúa vigente tanto en el imaginario colectivo como en el discurso y la programación política. El mercado de trabajo ha cambiado sustancialmente desde la década de los 80 del siglo pasado, coincidiendo con el inicio de lo denominado como “Crisis del Estado de Bienestar”, que a su vez emergió en una coyuntura económica y social caracterizada por el “Pleno Empleo”. En la sociedad actual, marcada por amplias tasas de paro, carencia de seguridad laboral y precarización del trabajo, parecería contradictorio afirmar que las políticas de inclusión social sitúan al empleo como factor central y necesario para la integración social. Sin embargo, el paradigma de la activación laboral continúa tan o más presente que en sus inicios, también en la década de los 80, sobre todo en torno a las políticas sociales, que evolucionan a través de nuevos modelos de protección social en los que la responsabilización individual en el acceso al bienestar supera a la de los poderes públicos.

Ya en la década de los 90, las Comunidades Autónomas comienzan a situar entre sus estrategias de inclusión social (y en una posición central) a las RMI, como última red de protección y contención social. Sin embargo, las políticas de rentas mínimas no han estado nunca libres de sospecha sobre la posibilidad de generar desincentivos al empleo en los colectivos a los que se dirigen, lo que inexorablemente ha influido en su diseño y gestión. El arraigo de percepciones sobre posibles efectos perversos generados por este tipo de prestaciones ha determinado la inclusión de estrategias y medidas de activación del empleo en programación de las RMI con la pretensión de corregirlos.

En Castilla y León, el programa de rentas mínimas denominado como RGC, constituye una de las políticas más importantes en la estrategia pro-inclusión de la Comunidad y lleva en vigor desde principios de los 90, aunque con diferentes nombres. Su caracterización como derecho subjetivo por la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad, no exime a los potenciales destinatarios de tener que cumplir una amalgama de requisitos y condiciones para su acceso y disfrute. Entre ellos se ha comprobado, a través del análisis de la normativa que regula la prestación, una amplia presencia de estrategias y medidas de activación laboral, especialmente orientadas a la promoción del empleo (régimen de compatibilidad con los ingresos procedentes del trabajo, obligatoriedad de inscribirse como demandantes de empleo y aceptar oferta de empleo adecuada, etc.) y la formación y el empleo combinado con formación, materializadas en medidas que constituyen una parte central de los Proyectos Individualizados de Inserción.

Para conocer el alcance y las características de la simbiosis existente entre el paradigma de la activación laboral y la RGC, se han realizado entrevistas en profundidad a Trabajadoras Sociales de Atención Social Primaria (CEAS), como coordinadoras de caso y, por tanto, figuras de referencia en la gestión de la prestación. Del discurso de los informantes clave se extrae, en primera instancia, la importancia percibida en el empleo como factor determinante de la inclusión social. Esta capacidad integradora no sólo se sitúa a nivel de generar recursos económicos, sino también al de solucionar una variedad de problemáticas que aparecen a nivel individual y social y que se presumen como factores de riesgo para la exclusión social. Sin embargo, no son inexistentes los discursos que predicán la invalidez de los procesos de inclusión social a través del empleo, según en qué casos, por lo que consideran que no puede constituir un objetivo genérico, sino que ha de atender a la caracterización específica de cada perfil.

Por su parte, no existe un consenso entre los informantes clave con relación a dónde se sitúa la atribución de responsabilidades, en las situaciones de inclusión y exclusión social. Particularmente, consideran o bien una responsabilidad compartida entre la persona como actor primario y la administración, como gestor de las condiciones sociales y económicas en las que ésta se encuentra, o bien una responsabilidad exclusiva de la administración. En todo caso, eximen a las personas de ser las únicas responsables de su situación de vulnerabilidad y/o exclusión social. Sin embargo, perciben que, en el diseño de las políticas sociales, la atribución de responsabilidades es clara y se sitúa prácticamente de manera exclusiva en la persona, lo que es determinante de cómo éstas son implementadas y de la estrecha vinculación que mantienen con paradigmas como el de la activación laboral.

Además, las Trabajadoras Sociales han corroborado la amplia presencia de estrategias y medidas de activación del empleo implementadas a través de la RGC, como se había

podido apreciar en los documentos programáticos analizados. Sin embargo, aluden a la existencia de una serie de déficits en su diseño y gestión (tanto internos como externos a la prestación), que determinan la aparición de dificultades para que las medidas alcancen cotas aceptables de efectividad y, en consecuencia, la integración social plena de sus destinatarios.

Los informantes clave han alcanzado un cierto consenso en defender que, según su visión, los beneficiarios y destinatarios de la RGC conciben las medidas de activación laboral anexas a la prestación como una obligación o coacción, y no como un potencial recurso para facilitar su integración social. Esto deriva en un mínimo aprovechamiento de las estrategias planteadas, cuyos destinatarios ni siquiera las consideran como potencial recurso para superar su situación de vulnerabilidad y frente a las cuales, se encuentran carentes de motivación. Además, desde un punto de vista ético, algunas Trabajadoras Sociales han concebido las obligaciones relacionadas con la activación laboral como un posible factor denigrante de las personas implicadas. Esto se debe a la imposición de una serie de medidas a través de los Proyectos Individualizados de Inserción, en su opinión por el mero hecho de encontrarse los usuarios en una determinada situación socio- económica.

Finalmente, cabe señalar la reciente aparición de modelos y políticas de protección social como el Ingreso Mínimo Vital, que parece suponer un cambio de perspectiva, al ser configurado como un derecho subjetivo y universal y liberado de gran parte de las contraprestaciones que incluyen las RMI tradicionales. A pesar de que su vinculación con el paradigma de la activación laboral parece haber perdido intensidad, la formulación de la normativa deja entrever una posible incorporación sucesiva de Políticas Activas de Empleo anexas, en diferentes direcciones y con un alcance imprevisto.

5. Referencias bibliográficas:

- Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M. (1994). Las rentas mínimas de inserción en las Comunidades Autónomas. *Documentación Social*, (96), 201-222.
- Aguirre, M., Arqued, M., Basagoiti, M., Bernal, I., Bru, P., Sánchez, D. y Santos, J. (2005). *La exclusión social y el empleo en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Popular.
- Barriga, S. (2004). El trabajo como vía prioritaria contra la exclusión social. En Tezanos, J.F. (coord.), *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad*. Madrid: Sistema.
- Bergantiños, N. y Font, R. (2017). Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en la respuesta de las Comunidades Autónomas? *Papers*, 102 (3), 399-420. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2315>
- Camacho, J. (2014). Exclusión Social. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (7), 208-214.
- Castel, R. (2014). Los riesgos de la exclusión social en un contexto de incertidumbre. *Revista Internacional de sociología*, 72 (1 -extra-), 15-24.
- Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid: Catarata.

- Hernández, M., Manzanera, S. y Ortiz, P., (2016). Crisis del factor trabajo como vía de integración social. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 34 (1), 15-33.
- Inza, A. (2006). Consecuencias de la sobrecarga del Estado y la globalización en la concepción del Estado de Bienestar. Hacia un régimen de prestaciones sociales condicionadas. *Papers*, (81), 119-129.
- Martínez, A. (2011). El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo. *Papers*, 96 (1), 35-54.
- Martínez, L. (2019). Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37 (1), 155-175. <http://dx.doi.org/10.5209/CRLA.63824>
- Martín, P. y Tovar, F.J. (2019). Desmontando la seguridad en las políticas de empleo: la propuesta europea de flexiguridad. *Revista Internacional de Sociología*, 77 (2), e124. <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.2.17.139>
- Míguel, F. (ed.). (2015). *Diagnóstico socioeconómico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*. Recuperado de <http://ddd.uab.cat/record/142865> .
- Palomino, I. (2013). Políticas Públicas de Empleo. Especial referencia a las Políticas Pasivas. En Romero, M.E. (coord.), *La nueva dimensión de la exclusión social en Castilla y León* (pp. 15-21). Valladolid: Universidad Europea Miguel de Cervantes.
- Pérez, B. (2008). Rentas Mínimas y Activación. En Cardona, M^a.B. (coord.), *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral* (pp. 117-130). Albacete: Bomarzo.
- Pérez, M^a.C., Suárez, A. y Blanco, M. (2015). Un análisis regional de las políticas activas de empleo en los distintos países de la Zona Euro. Su evolución ante la crisis económica. *Revista de Economía Mundial*, (40), 145-168.
- Pérez, B. (2016). La evolución del empleo y del trabajo en un mundo globalizado. Cambios culturales y alternativas. *Documentación Social*, (178), 16-35.
- Pérez, B. y Martínez, L. (2020). Understanding social exclusion through income recipients living conditions: proposals for a new institutional social inclusion strategy. *Intersections.EEJSP*, 6 (2), 154- 175. <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v6i2.614>
- Rodríguez, G. (2009). *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. Recuperado de <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of.../2009.../spain-1-2009-es>
- Saragossà, J.V. (2008). Asistencia social y rentas mínimas de inserción: un debate inacabado. En Cardona, M^a.B. (coord.), *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, (pp. 145-219). Albacete: Bomarzo.
- Suárez, B. (2014). Empleabilidad: análisis del concepto. *Revista de Investigación en Educación*, 14 (1), 67-84.
- Tezanos, J.F. (2008). Exclusión social, democracia y ciudadanía económica. La libertad de los iguales. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (75), 17-30.

Referencias legislativas:

Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León. *Boletín Oficial de Castilla y León*, 9, de 15 de enero de 2019.

Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero. *Boletín Oficial del Estado*, 329, de 18 de diciembre de 2020.

Real Decreto- Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital. *Boletín Oficial del Estado*, 154, de 1 de junio de 2020.



La necesidad de preformación para el empleo en los programas de inserción socio laboral dirigidos a mujeres para el desarrollo.

María Encarnación Quesada Herrera¹⁹¹

RESUMEN:

Las mujeres tradicionalmente han sido relegadas al ámbito privado, lo que ha conllevado consecuencias negativas para la participación en el ámbito público, tanto relacionadas con la subjetividad femenina, el desarrollo de ciertas competencias y destrezas y cuestiones del ámbito relacional. Las mujeres acceden al mercado laboral en situación de discriminación respecto a los hombres, por lo que se han articulado medidas de acción positiva y políticas específicas dirigidas a corregir estas desigualdades. A través del estudio realizado por la autora a través de su experiencia laboral en el Centro de la Mujer de la Mancomunidad Río Monachil, realizando un trabajo de campo con mujeres desempleadas y habiendo hecho un análisis de distintos programas municipales de empleo para mujeres, llegamos a la conclusión de que, la situación de desventaja al acceso al empleo de las mujeres debe formar parte además de las políticas ya mencionadas, de la agenda política de empleo y llevando a cabo la preformación para el empleo que es la formación dirigida a mitigar las consecuencias del relego de las mujeres al ámbito privado. Por otra parte, es necesario implementar otras metodologías en la forma de diseñar políticas que además de responder al qué, respondan al cómo.

Palabras clave: preformación, género, empleo, políticas

1. Introducción

El mercado laboral tradicional forma parte del ámbito público, reservado tradicionalmente a los hombres y diseñado bajo un paradigma masculino universal, disfrazado de falsa neutralidad, donde es un espacio abierto tanto para hombres como para mujeres. Las aportaciones teóricas feministas en torno al concepto de producción han sido fundamentales y han determinado su posicionamiento político.

La esfera privada es asignada de manera natural a las mujeres, donde se entablan las relaciones de cuidado, amor, abastecimiento alimenticio, de vestido... pero desde un análisis de género también encontramos estrategias de resistencia y distintas formas de mercadeo y emprendimiento, que han sido invisibilizadas por las distintas investigaciones y políticas; y por tanto, ni siquiera puestas en valor por quienes las ejercen.

Además, estas esferas aparecen sujetas a un orden jerárquico que sitúa al ámbito privado dependiente del segundo y armonizando dos estadios, lo masculino y lo femenino, agregando valores distintos. Esta diferenciación proviene del conocimiento binario, del que procede los estudios positivistas y que las feministas, en ocasiones, hemos reproducido, con la consecuencia de obtener una visión fragmentaria del trabajo y los roles de las mujeres y los hombres.

PANEL 5: Empleo, inclusión y economía social

¹⁹¹ Investigadora del seminario de estudios para la investigación social educativa (SEPISE) de la Universidad de Granada. Profesora sustituta interina de la Universidad de Jaén

El objetivo de esta propuesta es mostrar la necesidad de implementar acciones positivas, con un análisis desde la perspectiva de género sobre la incorporación de las mujeres al mercado formal en igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta nuestro rol asignado tradicionalmente al ámbito privado, lo cual ha influido en nuestro autoconcepto, “poder”, y desarrollo de competencias.

Para ello analizaré los resultados de distintos programas de inserción laboral y mi experiencia como trabajadora social con funciones de orientación laboral del Centro de Información a la Mujer de la Mancomunidad Río Monachil, Granada, seleccionando 10 casos concretos y utilizando el autorelato a través de 20 años de experiencia laboral en este campo.

Como resultado presentaré un modelo de preformación para el empleo dirigido a programas de inserción socio laboral para mujeres, conjunto de acciones dirigidas al desarrollo de habilidades sociales, motivación al empleo, competencias personales relacionadas con el desempeño en el ámbito público, autoconocimiento, autoestima, desarrollo emocional; y de preparación para la fase de formación para el empleo o de itinerario para la incorporación laboral, desde el enfoque teórico argumentado previamente. Se trata de otorgar al sujeto capacidad de acción y de transformación de sí mismo, alineándose con las políticas internacionales de desarrollo del empoderamiento.

No me refiero al desarrollo desde una dimensión económica sino holística, que incluye el desarrollo social y humano, en palabras de Amartya Sen: “el desarrollo económico no se traduce automáticamente en una mejora de las condiciones de vida para las mujeres, mientras que éstas pueden mejorar sin que exista una vinculación clara con el desarrollo económico”.

En la puesta en práctica de este modelo he obtenido como principales resultados: posicionamiento de las mujeres como sujetos con capacidad de acción, no como sujetos pasivos de recepción de políticas laborales (Teoría de capacidades), empoderamiento, aprendiendo a decidir sobre y para sí misma y un ajuste de expectativas más realista sobre el mercado laboral.

2. Las mujeres en la encrucijada del ámbito público y privado

La economía nos ha sido presentada a lo largo de la historia como algo neutro, cuando lo neutro, en un sistema patriarcal es creado desde lo masculino, como eje hegemónico que vertebra todos los sistemas de la realidad.

Pero ¿qué ocurre con el trabajo que realizan las mujeres? ¿Por qué es un trabajo que se deshistoriza, que se devalúa, se descontextualiza de la esfera laboral?

Los géneros son definidos como opuestos, como creador de un orden jerárquico. En estos opuestos es creada la dicotomía público-privado, de manera naturalizada, relegando al hombre al ámbito público y a las mujeres al ámbito privado, donde la economía parece estar ciega. Así, en ocasiones se presentan los deseos de las mujeres pertenecientes al ámbito privado elegidos por ellas mismas, naturalizándolos y dándolos por sentado, sin ningún tipo de crítica, sin embargo, parece que ese deseo viene acompañado del no deseo de tener poder, de ser dependientes, de no poder elegir, de no poder ser autónomas. Como argumenta Cristina Carrasco (2003:110) “La dedicación de las mujeres a la familia no está relacionada necesariamente con sus preferencias o

su productividad. A menudo les viene impuesta por la renuncia de otros miembros de la familia a colaborar en el trabajo doméstico y las responsabilidades del cuidado de los niños y niñas”.

De esta forma encontramos una división sexual del trabajo, basada en el “principio de complementariedad” (Comas, 1995: 31) entre las dos esferas.

El mercado laboral tradicional forma parte del ámbito público, reservado tradicionalmente a los hombres y diseñado bajo un paradigma masculino universal, disfrazado de falsa neutralidad, donde es un espacio abierto tanto para hombres como para mujeres. Las aportaciones teóricas feministas en torno al concepto de producción han sido fundamentales y han determinado su posicionamiento político.

La esfera privada es asignada de manera natural a las mujeres, donde se entablan las relaciones de cuidado, amor, abastecimiento alimenticio, de vestido... pero desde un análisis de género también encontramos estrategias de resistencia y distintas formas de mercadeo y emprendimiento, que han sido invisibilizadas por las distintas investigaciones y políticas; y por tanto, ni siquiera puestas en valor por quienes las ejercen.

Además, estas esferas aparecen sujetas a un orden jerárquico que sitúa al ámbito privado dependiente del segundo y armonizando dos estadios, lo masculino y lo femenino, agregando valores distintos. Así Michelle Rosaldo “defiende que a pesar de la gran variabilidad de papeles desempeñados por hombres y mujeres en todas las sociedades conocidas, existe, sin embargo, una asimetría universal, dado que las actividades masculinas se consideran mucho más importantes que las asignadas a las mujeres” (Citado en Maquieira, 2001:147), la misma autora, cuestiona, que esta diferenciación proviene del conocimiento binario, del que procede los estudios positivistas y que las feministas hemos reproducido, con la consecuencia de obtener una visión fragmentaria del trabajo y los roles de las mujeres y los hombres.

Las aportaciones teóricas feministas en torno al concepto de producción han sido fundamentales y han determinado su posicionamiento político.

Ante esta dicotomía público-privado aparecen distintas teorías feministas, sobretudo del feminismo socialista para justificar que el mantenimiento de esta dicotomía perpetúa las desigualdades de género y propone, en la misma línea que el feminismo radical, repolitizar lo privado.

Así, el feminismo socialista elabora la categoría de *modo de producción doméstico* (Sánchez et al. 2001) acuñado por Christine Delphy, haciendo referencia a las relaciones de poder que se establecen en la esfera privada. Esta y otras feministas son la que sacan a la luz, haciendo una toma de conciencia del trabajo invisibilizado de las mujeres, todo el trabajo doméstico que de manera no reconocida e impagado realizan las mujeres.

Según Carole Pateman (1996), lo público se apoya o se construye sobre una determinada idea o concepción de lo privado, lo doméstico, que, además, ha de existir con anterioridad a lo público. Por ello, es necesario que las mujeres estén en el hogar ofertando todos los servicios necesarios para que el hombre tenga todas sus necesidades cubiertas y dedicar toda su fuerza de trabajo al ámbito público. Los hombres pactan el dominio de las mujeres, sobre las mujeres, antes de pactar el dominio entre los (hombres) libres e iguales. El contrato sexual, el que firman los hombres entre

sí para excluir a las mujeres, es previo al contrato social y garantiza la exclusión de las mujeres de la convención social (ellas no son libres e iguales) y, por tanto, de la esfera de lo público.

Ingrid Palmer (1991) denomina este hecho el impuesto reproductivo: cuando las mujeres acceden al mercado laboral tiene que pagar antes un impuesto, el de la casa (familia), por lo que cuando se incorporan al empleo remunerado antes deben de dejar cumplidas sus funciones del rol asignado.

Leonore Davidoff y Catherine Hall (1987), presentan cómo la creación de la esfera privada influyó de modo importante en el desarrollo del capitalismo, ya que fue la encargada de crear la base de éste, el consumo. La familia se consideraba la mediadora entre el mercado y lo doméstico, entre lo público y lo privado. Hasta tal punto que la familia y el hogar se racionalizaban como una empresa, esto es, pese a que hombres y mujeres de hecho trabajaban, tanto las costumbres como la tradición legal y financiera sobre la que se había operado la evolución de las instituciones económicas habían creado una situación tal que favorecía claramente a los hombres en detrimento de las mujeres, las cuales quedaban irremisiblemente condenadas a un lugar de subordinación y dependencia del que no podrían salir.

Clara Coria (2003) argumenta que las negociaciones en el ámbito privado son incompatibles con los roles de género. El hecho de que una mujer obtenga un beneficio en el ámbito público no significa que pueda mantenerlo en el ámbito privado, ya que operan una serie de elementos que siguen manteniendo a las mujeres relegadas bajo el mandato del hombre, como son el miedo a no ser queridas, a la soledad, el papel de mantenedoras de la armonía familiar, el de madres abnegadas, las garantes del amor..., un cambio en este sentido pasaría por el hecho de legitimar nuestros derechos, lo cual implicaría: en primer lugar, tomar conciencia de los condicionamientos en los que está atrapado el género, en segundo lugar, tomar conciencia de las discriminaciones de género y tercero, inevitablemente, transitar por la vida con propuestas diferentes.

El objetivo de esta propuesta es mostrar la necesidad de implementar acciones positivas, con un análisis desde la perspectiva de género sobre la incorporación de las mujeres al mercado formal en igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta nuestro rol asignado tradicionalmente al ámbito privado, lo cual ha influido en nuestro autoconcepto, "poder", y desarrollo de competencias.

3. La necesidad de implementar la igualdad entre los géneros en las políticas públicas.

El concepto de igualdad, procede de la Ilustración, y al igual, que el de diferencia, son conceptos construidos socialmente, y surge con la intención de crear un nuevo espacio político, en el que todos los miembros sean tratados por igual. "La idea de igualdad se irá construyendo lentamente como el principio político articulador de las sociedades modernas y como el principio ético que propone que la igualdad es un bien en sí mismo y hacia el que deben orientarse todas las relaciones sociales" (Cobo, 2005:4). El objetivo de este cambio de paradigma era terminar con los privilegios del Antiguo Régimen, ni clero, ni nobleza serán mandatarios, el pueblo será quien gobierne sus vidas, bajo la idea de la imposición de la razón, de la que disponen todos los individuos. Sin embargo, no se produce un nuevo espacio social (Jiménez, 1995).

Para articular el concepto de igualdad, dentro de los estudios de género, es imprescindible abordar el de diferencia, de hecho, a partir de estos términos se desarrollan dos feminismos teóricos, el feminismo de la igualdad y el feminismo de la diferencia. La primera diferencia que nos encontramos es la que otorga el sexo: “es ésta una diferencia universal, que atraviesa todos los esbatimientos sociales” (Renau, 2000:285).

Ambos conceptos, el de igualdad y diferencia, no pueden ser entendidos como opuestos, el opuesto a la igualdad sería la desigualdad, y la desigualdad es “una diferencia socialmente inferiorizada” (Renau, 2000:285).

El término de diferencia ha sido relacionado con la diferencia sexual y como algo inferior, en el S. XIX este concepto deriva de la escuela postestructuralista francesa con un nuevo sentido, acentuar la diferencia sexual, no desde la inferioridad y crear un nuevo orden simbólico, más acorde con lo femenino.

Adriana Cavarero (1992) muestra como el pensamiento político moderno reprime las diferencias del género femenino absorbiéndolo en un paradigma abstracto de lo individual, el cual es entendido como masculino y universal. Encontramos los principios de este modelo en el S. XVII, en las teorías de las leyes de la naturaleza de Hobbes y Locke, que se remontan a la política aristotélica, contemplando dos elementos centrales:

1º: hay diferencias entre individuos por razones naturales e históricas y pueden ser trasladadas al orden político. El hombre adulto libre es el paradigma de la naturaleza humana, lo que es diferente es deficiente e inferior, con falta de racionalidad, como es el caso de los esclavos y las mujeres.

2º: la división de la *polis* se encuentra entre la esfera política y la del hogar. En la estructura jerárquica las diferencias de las mujeres no les permiten ocuparse de lo político, confinada por cuestiones naturales a lo doméstico. A la primera pertenece el hombre y la segunda depende de éste ya que le es necesaria para satisfacer sus necesidades primarias, simbólicamente aparece la mujer como dependiente del hombre.

Esta diferencia de esferas ha sobrevivido a lo largo de la historia.

Así estamos ante una “universalización de la masculinidad” que opera a dos niveles:

- Un nivel elemental en el que las políticas modernas, simplemente no ven a las mujeres, son absorbidas por la subjetividad masculina, la primera vez que se hicieron visibles fue cuando reclamaron su derecho al voto.
- Un nivel más complejo que impide que las mujeres sean sujetos para decidir y proyectar sobre ellas mismas. El pensamiento feminista enfatiza que la libertad femenina no puede ajustarse a un paradigma validado para ambos sexos, lo neutral, lo asexuado, nunca ha existido excepto como una cobertura de la represión de la diferencia sexual.

El principio de igualdad tiene efectos de “universalización y exclusión” (Jiménez, 1995), camuflados en una estratificación social que asigna a las mujeres un rol de inferioridad. La esfera doméstica forma parte del papel asignado a la mujer y la política moderna no se hace eco de ello. Las diferencias sexuales son silenciadas y mantenidas. Razón por lo que decimos que las mujeres no formamos parte del Contrato social de Rousseau.

Por lo tanto, para que el contrato social sea un paradigma igualitario, dicese libertario, previamente debe haber un contrato sexual, donde la igualdad no sea un concepto político sólo para los iguales. En la introducción, María-Xosé Agra Romero, nos adelanta un concepto importante, Pateman (1995:XV) “da a entender que la humanidad tiene dos cuerpos diferenciados y que las mujeres deben acceder a la ciudadanía y a la democracia como mujeres, es decir, deben incorporarse en tanto que individuos concretos, corpóreos, dotados de una capacidad diferente -la capacidad de dar a luz, de crear vida- y no como individuos abstractos, descorporeizados, masculinos, pues en realidad se ocultan las relaciones de poder y la subordinación de las mujeres”. Su propuesta va más allá de que se produzca un reconocimiento de las mujeres como individuos, ya que sería difícil escapar de la “neutralidad”. Además, la formación del individuo supone ser dueño de su propiedad, dando un salto cualitativo del Régimen anterior donde la propiedad del individuo pertenecía al clero o la nobleza.

En este caso, ser dueñas de nuestra propiedad, de nuestros cuerpos, espacios, decisiones, se supone imposible en un sistema patriarcal donde los varones tienen leyes para regular nuestros cuerpos, incluso utilizando el perverso discurso del ejercicio de la libertad como individuos, como es el caso de la prostitución y la maternidad subrogada.

Hay un concepto que debe ser intrínseco al de igualdad que es el de justicia social. Cuando nos referimos a la igualdad, nos estamos refiriendo a la igualdad en el acceso a las oportunidades y en el reparto de los recursos y que necesita una serie de medidas que corrijan las desigualdades de acceso a los recursos y oportunidades, ya que como hemos visto, el punto de partida es distinto y el concepto de igualdad no contempla la diferencia sexual y otras diversidades.

Cuando desde los movimientos sociales, desde las instituciones y las declaraciones exigimos la igualdad, el planteamiento de partida no es una situación igualitarista respecto a quienes tienen una situación social hegemónica bajo los principios del orden social establecido, ya que sería una incongruencia, de lo que se trata es descodificar el orden establecido.

Por lo tanto, el objetivo subyacente debe ser erradicar las desigualdades sociales, las consecuencias de las desigualdades sociales provenientes de las diferencias sexuales debe ser un eje principal para la planificación política.

4. La necesidad de la preformación para el empleo en los programas de inserción socio laboral dirigidos a mujeres: el empoderamiento

En los últimos tiempos se ha producido un fenómeno mundial llamado la femeneización de la pobreza, ahora eclipsado por la crisis económica, que se dibuja de manera sexuada. El empobrecimiento de las mujeres en el mundo está aumentando y este fue un tema central en la Conferencia de Pekín en 1995, y actualmente también aparece como uno de los objetivos del Milenio de la ONU.

Como muestran distintos manuales este hecho puede ser una de las consecuencias de no haber aplicado la perspectiva de género a las políticas económicas y de desarrollo, a pesar de la aplicación de distintos programas dirigidos a combatir la pobreza de las mujeres. La experiencia de UNIFEM relacionada con el apoyo a las actividades económicas de las mujeres, en todas las regiones en el mundo, ha confirmado repetidamente el fracaso de los enfoques convencionales sin una óptica de género del

desarrollo económico, las cuales son típicamente diseñados de manera piramidal y no son participativos (Carr, 2002:7).

Una estrategia fundamental es el empoderamiento de las mujeres, no la sola inclusión de las mujeres en programas específicos.

Según Srilatha Batliwala (1977) el término de empoderamiento, surge del movimiento de mujeres y “se manifiesta como una redistribución del poder, ya sea entre naciones, clases, razas, castas, géneros o individuos. Las metas del empoderamiento de las mujeres son desafiar la ideología patriarcal, transformar las estructuras e instituciones que refuerzan y perpetúan la discriminación de género y la desigualdad social y capacitar a las mujeres pobres para que logren acceso y control de la información y de los recursos materiales” (1977:188). Esta definición queda incompleta si no se incluye la capacidad de acción, la agencia, no es suficiente con que las mujeres tengan acceso a la información y los recursos, ya que no tiene por qué traducirse en una cuestión automática de “ejercer” el poder. “Las mujeres pueden considerar que es estratégico evitar o disolver potencialmente situaciones conflictivas con los hombres porque reconocen que las reglas del juego van en contra de ellas y los costos de la confrontación probablemente serían altos” (Kabeer, 1998:239).

Esta reflexión nos llevaría, en la práctica, al hecho de que las mujeres de manera consciente decidan no negociar asuntos intradomésticos en aras de conservar la armonía familiar, “el reconocimiento de la complejidad de la experiencia de subordinación de género de las mujeres explica la tesis de Molyneux (1985) de que “no se puede dar por sentada la relación entre lo que hemos llamado intereses estratégicos de género y reconocimiento de éstos por parte de las mujeres y el deseo de realizarlos” (Citado en Kabeer, 1998:239).

Como vemos se trata de una cuestión muy compleja que encuentra su encrucijada en las relaciones jerárquicas de poder. Ya sabemos, que el hecho de que una mujer cuente con control sobre los medios de producción, no está directamente relacionado, con la eliminación de otras formas de opresión o discriminación, pero si creo que es necesario que las mujeres tengamos una cobertura de derechos fundamentales garantizados, y otras necesidades básicas como alimentos, agua, salud... para que podamos empezar a hablar de empoderamiento o capacidad de acción y que el hecho contrario puede ser una estrategia para seguir manteniendo el orden patriarcal impuesto.

Un estadio superior de empoderamiento estaría relacionado con el concepto de ciudadanía y de autoconcepto. El de ciudadanía estaría relacionado con la colectividad de las mujeres y el de autoconcepto, con la capacidad y autopercepción que yo tengo sobre mí para llevar a cabo el concepto de ciudadanía, situándome como sujeto de acción de mi propia ciudadanía.

La preformación para el empleo sería la formación dirigida al fomento de habilidades sociales, la identificación de capacidades propias y mi posicionamiento como sujeto activo ante el mercado laboral, que en el caso de las mujeres obligatoriamente tiene que pasar por el cuestionamiento del hecho de ser mujeres en nuestro contexto socio-cultural actual.

Es habitual encontrarnos con acciones de preformación para el empleo, como decíamos en políticas específicas para las mujeres, que se viene incorporando en nuestro país desde los años 90.

El Instituto Andaluz de la Mujer crea en el año 1995 el Programa de Orientación y Preformación para el empleo de mujeres, que se mantiene hasta la fecha, aunque con distintas denominaciones y financiaciones, contando con un programa de orientación para el empleo, preformación y formación para el empleo y autoempleo.

En cuanto comenzó su andadura, por parte de su personal técnico, detectaron que la mayor carencia de las usuarias del servicio estaba relacionada con la preformación, la necesidad del abordaje de las habilidades sociales y las nuevas tecnologías (Domínguez, 2004).

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, también contempla medidas a las víctimas de la violencia de género desempleadas e inscritas en los servicios públicos de empleo, dirigidas a su inserción sociolaboral y recuperación integral; así como acciones de discriminación positiva para corregir las desigualdades de acceso al mercado laboral que les ha supuesto estar en el proceso y ciclo de la violencia, el deterioro de su red social de apoyo, el aislamiento con su entorno...

También hace referencia a la preformación para el empleo:

“Artículo 7. Programa formativo específico para favorecer la inserción sociolaboral.

Dentro del itinerario de inserción sociolaboral se podrá incluir la realización de un programa formativo específico. Este programa contará con dos fases: una primera fase de preformación y una segunda de formación profesional para el empleo. No obstante, el técnico especializado podrá determinar, a la vista de las necesidades específicas de la víctima de violencia de género, si ésta requiere su participación en las dos fases del programa o sólo en la segunda.

a) Fase primera de preformación.

El objetivo de esta fase es facilitar a las beneficiarias el desarrollo de habilidades sociales y, en su caso, una cualificación básica, así como motivarlas en su incorporación o reincorporación al mercado de trabajo y para afrontar la segunda fase de formación.”

Otras experiencias llevadas a cabo en nuestro país, han sido las enmarcadas en el programa WE GO! (2019) Women Economic-independence & Growth Opportunity, de la Unión Europea, en España liderado por Fundación Mujeres. Como el Kit de herramientas para profesionales de servicios de atención a mujeres en situaciones de violencia, contemplando distintos módulos de formación y uno de ellos dirigido a la preformación desde el empoderamiento y otro programa sobre Talleres de preformación dirigido a las víctimas de la violencia de género que se encuentran en casas de acogida.

Como vemos, la preformación para el empleo de las mujeres ha estado presente, aunque de forma sigilosa en nuestras políticas específicas de empleo para las mujeres, sin embargo, las políticas de inserción socio-laboral deberían de contemplar en sus programas la estrategia del empoderamiento, más allá de incluir a las mujeres en las políticas específicas, bajo un modelo masculinizado, y para ello la preformación para el empleo puede ser una clave.

La preformación para el empleo basada en el empoderamiento, pasa necesariamente por la toma de conciencia sobre las desigualdades de género, la dicotomía público privado y el concepto de ciudadanía y mi autoconcepto, lo cual lleva implícito las habilidades sociales, la toma de decisiones y las negociaciones.

5. Análisis de programas y datos

A continuación, analizaré los resultados de distintos programas de inserción laboral y mi experiencia como trabajadora social con funciones de orientación laboral del Centro de Información a la Mujer de la Mancomunidad Río Monachil, Granada, seleccionando 10 casos concretos y utilizando el autorelato a través de 20 años de experiencia laboral en este campo.

Los programas analizados corresponden al ámbito local, y es que es el ámbito de mayor cercanía a las necesidades y a las realidades diversas.

Ya ha sido mencionado el programa OPEM del Instituto Andaluz de la Mujer que se lleva a cabo a través de un convenio con ayuntamientos que tienen un Centro de Información a la Mujer, de la red del propio Instituto Andaluz de la Mujer, así como en sus centros provinciales.

Ha habido distintas modificaciones y propuestas de inclusión de las y los profesionales del programa OPEM, actualmente UNEM (Unidades de empleo para mujeres), a los programas de orientación laboral de Andalucía Orienta, sin embargo, no se ha producido este engranaje que desde una mirada de género parecería dificultar la preformación para el empleo desde el empoderamiento dirigido a mujeres.

En el Centro de Información a la Mujer de la Mancomunidad Río Monachil, donde he ejercido mi práctica profesional, llevando las funciones de preformación para el empleo, ya que no existía la actual figura UNEM y donde ha erradicado un Centro de Andalucía Orienta han sido muy claras las competencias de cada centro.

Como argumenta Montemayor Domínguez Griñolo (2004), respecto a su práctica profesional como técnica del programa OPEM, en el acompañamiento de la orientación laboral:

“hemos tenido que valorar las competencias adquiridas en el ámbito doméstico y ayudarlas a hacer un laborioso proceso de transferencia al mundo laboral, por lo menos a nivel de concepto” (2004:3)

Resignificar lo privado y otorgarle un lugar en el ámbito público es un primer paso para el empoderamiento. En mis entrevistas, cuando me encuentro con mujeres desempoderadas, víctimas de violencia de género, las que dejaron su proyecto de vida para ser el proyecto de vida “del otro” cuando se emparejaron o aquellas que perdieron las riendas de su vida por distintos motivos relacionados con la crianza y los cuidados, suelo preguntar qué saben hacer y es muy común que respondan: “nada”.

Sobre esta pregunta y esta respuesta dedicamos una entrevista, ya que entienden que la pregunta va dirigida a aquello que sabrían hacer en un puesto de trabajo remunerado cuando, en principio no es una pregunta dirigida sino general. Analizamos el por qué no da valor a aquello adquirido en el ámbito doméstico.

Otra pregunta habitual es cuáles son sus aficiones, tras soler extrañarse, alguien me hizo conocer que se encontraba en la entrevista para encontrar trabajo. Desvelamos desde el acompañamiento, que en las aficiones se entrenan capacidades y habilidades con posibilidad de emplear en el ámbito público.

Por otro lado, la intervención grupal también supone una fórmula idónea de identificación y exploración de mi yo a través de la interacción con las demás.

Montemayor Domínguez Griñolo (2004), argumenta que:

“Entender y respetar a fondo las características de los procesos de enseñanza-aprendizaje del colectivo de mujeres implica entre otras cosas que se está dispuesta a rehacer totalmente la sesión programada si la dinámica del grupo así lo requiere, que se intentará que para las participantes el concepto aprendido sea significativo para su experiencia pasada y futura, y sobre todo implica reforzar estrategias de aprendizaje que posibiliten en el futuro prescindir del propio servicio. Yo estoy segura que todo esto resume la filosofía que subyace en este mensaje clave, y sé que la inmensa mayoría de las técnicas OPEM la desarrollan por sistema las usuarias tienen la última palabra, los procesos formativos formales e informales son ellas quienes los validan finalmente y cuando impartimos algún módulo sabemos que aumentan su eficacia en la medida que puedan incidir en una mayor autonomía y un mejor desarrollo personal de las mujeres que los reciben” (2004:4).

He impartido gran cantidad de talleres grupales con mujeres, dirigidos a su empoderamiento, a la promoción de la igualdad entre los géneros, prevención e identificación de la violencia de género y de orientación laboral a lo largo de mi desempeño en el Centro de información a la Mujer de la Mancomunidad Rio Monachil y otras experiencias laborales tanto en España, como en Latinoamérica.

Generalmente los resultados de los procesos grupales tienen que ver con el significado que otorgamos a nuestra experiencia, es revelador cuando puedes observar en los talleres un “darse cuenta”, un “despertar”, que además suele ser compartido.

En junio y septiembre de 2020 impartí un taller sobre orientación laboral en Cenes de la Vega y Quéntar, consecutivamente, de 4 sesiones de dos horas semanales. Son municipios menores de 8.000 habitantes del área metropolitana de la ciudad de Granada, aunque con tradición rural. Acudieron 5 mujeres a cada uno de ellos, cumpliendo con la normativa de aforo por la pandemia ocasionada por el covid-19.

Los objetivos del taller fueron:

- Identificar las desigualdades sociales existentes entre mujeres y hombres
- Reconocer nuestras capacidades, resistencias y espacios de autonomía
- Iniciar el camino para el empoderamiento.

Comenzábamos identificando aquellas cuestiones que he de tener resueltas en la vida privada para poder incorporarme al mercado laboral, y cómo en muchas ocasiones suponían un hecho importante que condicionaba la entrada al mercado laboral. Generalmente estaban relacionadas con la compatibilización de la vida familiar y laboral, la incapacidad de negociar en la pareja, prefiriendo decir “no”, al hecho de tener que exponer un desequilibrio o una queja que pudiera desestabilizar la armonía familiar.

Algo frecuente, por lo que analizábamos qué significa bajo un modelo patriarcal la armonía familiar (la doblegación de las mujeres) y a qué le había llevado hasta el momento.

Otra cuestión central también era el hecho de reconocer qué querían realmente, ya que se centraban en cuestiones de fácil acceso respecto al entorno y sus posibilidades o bien a aquello que le habían dicho que tenía que desear. Estos momentos solían ser de gran intensidad emocional, era el reconocimiento de que sus experiencias no estaban basadas en sus deseos y expectativas sino en los deseos y expectativas de las personas de su alrededor y a las imposiciones sociales. Juntas hacíamos el camino de hacernos preguntas distintas.

En las demás sesiones analizábamos todas las cuestiones que estaban relacionadas sobre las quejas del mercado laboral, sus barreras, y los autoterrorismos, aquellos no puedo o no se o yo no valgo. Para esta parte realizábamos el árbol de problemas de manera cooperativa.

La principal mención que hacían las integrantes era que no les parecía un curso de orientación laboral, pero que ahora se sentían en mejores condiciones para buscar trabajo. Algunas de ellas, sin embargo, se sentían en mejor disposición para solucionar problemas del ámbito privado que les impedían participar en el ámbito público.

Otras experiencias que nos acompañan han sido extraídas del *Manual de buenas prácticas de empleo desde lo local* de la Federación Española de Municipios y Provincias (2011) encontramos las siguientes experiencias:

Proyecto Fuenlabrada Activa, del Ayuntamiento de Fuenlabrada, se trata de una formación dirigida a mujeres que no cumplen con los requisitos para la formación regular ofertada o bien por sentirse excluidas de tal formación. El objetivo era aumentar su autoconcepto en cuanto a la inserción laboral y el fomento de las habilidades socio-laborales:

“Las características de este perfil son uno de los aspectos que dificultan el trabajo en grupo ya que denotan unas creencias, hábitos y representaciones internas negativas ante su situación de empleabilidad. Por esta misma razón, se fomenta el autoconocimiento, la propia responsabilidad ante la situación de desempleo y el entrenamiento en habilidades sociolaborales (2011: 35)”.

Como podemos observar se repiten algunas cuestiones referidas a los talleres anteriores, respecto a los autoterrorismos.

Esta experiencia se autodefine como buena práctica por la estrategia de coordinación entre la concejalía de economía, de empleo e igualdad de oportunidades.

Es fundamental en el planteamiento de la mejora de las oportunidades de situaciones de vulnerabilidad no sólo qué programamos o qué acciones integramos sino cómo lo hacemos, la transversalidad en la planeación política es un mandato europeo que no acaba de implementarse en la realidad política de nuestro país y fundamental para el abordaje integral de las problemáticas estructurales como la desigualdad entre los géneros.

El proyecto Emakumezco: Itinerarios personalizados de inserción sociolaboral con mujeres víctimas de violencia de género del Ayuntamiento de Barakaldo, tiene en

cuenta que las víctimas de violencia de género cuentan con características específicas por su biografía relacionada con la violencia de género que dificultan las posibilidades de inserción laboral, lo que llamamos las dobles discriminaciones o a la interseccionalidad.

“La experiencia constata las dificultades de adherencia de estas mujeres en actuaciones formativas a la incorporación laboral, ya que abandonan sin llegar a finalizar el proceso. Por tales motivos, se requiere de una intervención diseñada ad hoc donde, sobre todo, se refuercen la adquisición de habilidades sociales, el fortalecimiento de la autoestima y el empoderamiento, el trabajo en grupo, la resolución de conflictos, etc. como paso previo ineludible para acceder, con cierta garantía de éxito, a la formación ocupacional y, de ahí, a la consecución y mantenimiento del empleo. Esta premisa es la que subyace a las experiencias que aquí se estudian y que demuestran que la intervención pública desde los gobiernos locales para solventar esta situación es posible y viable (2011:38)

El mismo ayuntamiento incorporó otro programa denominado Inguralde, que iba dirigido a la transferencia del conocimiento y el refuerzo institucional a través de la formación a su personal técnico sobre violencia de género.

Es fundamental que el personal que imparte o acompaña a la preformación para el empleo, sea cualificado.

El Ayuntamiento de Avilés ha llevado a cabo el programa Activación de Mujeres, dirigido a mujeres en situación de exclusión. Se ha tratado de un programa de preformación para el empleo para mejorar sus competencias incluyendo lo que han llamado las habilidades prelaborales. Los contenidos han sido en relación a: autonomía y empoderamiento, la salud desde la perspectiva de género e identidad y subjetividad femenina.

El Ayuntamiento de Puerto Real trabaja en un Programa de atención integral a mujeres menores de 30 años en situación de especial vulnerabilidad. Se trata de dos formaciones paralelas, un curso de formación para el empleo con prácticas de empresa y un taller de 12 horas sobre capacitación profesional, dirigido a fomentar las habilidades sociales y la autoestima.

“Señalan como buena práctica utilizar metodologías participativas donde las alumnas determinan qué acciones formativas quieren recibir, en qué horarios y dónde quieren realizar las prácticas, a través de las reuniones que se celebran y de los cuestionarios que cumplimentan” (2011:47).

De nuevo el cómo además del qué cobra relevancia, el empoderamiento comienza tomando las decisiones sobre los tiempos y los espacios, por lo que formar parte del proceso de la formación tiene un resultado per se en el mismo, tanto en la motivación para la asistencia como para comenzar a liderar sus propias vidas.

6. Resultados.

Como resultado, presento una programación que sea útil como modelo para la acción en la preformación para el empleo dirigido a programas de inserción socio laboral para mujeres, siendo un conjunto de acciones dirigidas al desarrollo de habilidades sociales, motivación al empleo, competencias personales relacionadas con el desempeño en el ámbito público, autoconocimiento, autoestima, desarrollo emocional; y de preparación

para la fase de formación para el empleo o de itinerario para la incorporación laboral, desde el enfoque teórico argumentado previamente.

Se trata de otorgar al sujeto capacidad de acción y de transformación de sí mismo, alineándose con las políticas internacionales de desarrollo del empoderamiento, dirigidas a una intervención donde la perspectiva de género esté en todo el proceso y el principal objetivo sea la autonomía individual y colectiva de las mujeres.

Retomando la importancia del cómo además del por qué ya mencionado, es imprescindible el diseño de las políticas de empleo para la inserción de las mujeres desde la agenda política central, no desde políticas periféricas o marginales. Las políticas específicas para las mujeres son necesarias, pero es necesario implementar otros instrumentos políticos como la cooperación, la transversalidad o las acciones positivas.

En primer lugar y siguiendo la Guía Metodológica y trabajo para las Unidades de Empleo para las Mujeres del Instituto Andaluz de la Mujer (2008), debemos de comenzar por el propio personal que vamos a dirigir la actuación, cuestionarnos nuestro papel, qué estereotipos reproducimos de manera consciente, y que cuestionamientos tiene mi trabajo desde la perspectiva de género.

En segundo lugar, es necesario cuestionar las metodologías con las que vamos a implementar los siguientes pasos, es esencial llevar a cabo una metodología participativa para comenzar generando la capacidad de toma de decisiones sobre sus vidas.

No se trata de iniciar una programación totalmente improvisada y ajustada exclusivamente a la espontaneidad del grupo, sino que es el grupo quien debe de decidir los ritmos y profundidades de las temáticas expuestas, y por otro lado, la programación debe ser lo suficientemente flexible para incorporar cuestiones de interés compartidas por el grupo.

Es imprescindible adoptar un papel, por parte de los y las profesionales de una intervención desde la perspectiva de género, para lo cual el papel no es unidireccional en el proceso de enseñanza-aprendizaje, sino se trata de ir acompañando en el despertar del grupo desde una guía respecto a los puntos clave a exponer para iniciar la exploración y la autoexploración.

En una primera fase los puntos clave deben de estar dirigidos a la toma de conciencia de las desigualdades en todas las facetas de nuestra vida:

- ¿Qué es lo que yo quiero vs. qué es lo que me han dicho que tengo que querer?
- ¿Qué me convirtió en madre y esposa?
- ¿Cuáles eran y cuales son actualmente las expectativas sobre mi vida?
- ¿Qué posibilidades creo que tengo en el trabajo, en un partido político, en una asociación?
- ¿Qué expectativas tiene mi entorno sobre mí? ¿y yo sobre mí?
- ¿Cómo me he construido como mujer y cómo me he construido respecto al ámbito laboral?

Una segunda fase debe de ir dirigida a buscar significados a sus experiencias en el ámbito privado, repolitizar lo privado para otorgarle valor en el espacio público. Nos acercamos a cuestiones como:

El cuidado como un concepto político

- ¿Qué sé hacer?
- ¿Cuáles son mis aficiones?
- ¿Qué he realizado durante estos años?

En una tercera fase exploraríamos sobre los autoterrorismos y barreras compartidos por la construcción social de las mujeres que impiden, regulan o imposibilitan nuestra posición en el ámbito público.

La mayoría de los autoterrorismos están determinados por el no puedo, Amelia Valcarcel (1994), argumenta que las mujeres somos definidas desde el “no poder”, afianzado por el hecho de que no formamos parte de las estructuras de poder y generalmente cuando nos referimos al no poder, está delimitado al ámbito público. Es importante determinar si no puedo, no quiero o no sé, para poder dibujar el camino para “poder”, el poder para tomar decisiones, el poder para marcarme objetivos y el poder para transitar por la vida de manera diferente.

Hay barreras que el propio mercado laboral ya nos impone, llenas de prejuicios y estereotipos, pero hay otras barreras que forman parte de lo intrínseco de haber sido construida socialmente como mujeres y que no suele formar parte de espacios formativos, de desarrollo personal o de toma de conciencia.

Es fundamental analizar el amor, su sistema de creencias y su ámbito relacional. En ocasiones observo en las mujeres su sorpresa cuando acuden porque quieren mejorar su cualificación, por ejemplo, porque quieren mejorar sus expectativas laborales y les pregunto, en el caso de que tengan pareja desde un modelo heteronormativo e ideología del amor romántico, cómo cree que influirá esto en su relación de pareja. Suele ser habitual que no se hayan planteado esta disyuntiva porque generalmente, bajo este patrón, sólo están dispuestas a asumir empleos que no supongan una negociación con su pareja.

Este análisis es fundamental para descubrir los costos y desajustes que estoy dispuesta a asumir y sus consecuencias para así obtener herramientas de empoderamiento, como la capacidad de decir “no”, habilidades para la negociación y saber asumir cuestiones como la culpa ante la reducción de tiempos al cuidado.

El miedo a la soledad, a no ser queridas o el fantasma del desamor condicionan nuestras voluntades, expectativas y rol tanto en el ámbito público como en el privado (Coria, 2003).

La última fase iría dirigida a analizar nuestras capacidades y recursos genuinos que cada una de nosotras tenemos, aquellos que nos han ayudado a sobrevivir ante las desigualdades, aquellas resistencias que hemos emprendido para autoprotegermos, es necesario desvelar todo ello para identificarlos y mejorarlos.

7. Conclusiones

El mercado laboral es un espacio construido desde la subjetividad masculina, independientemente de que en él participen mujeres y hombres, y este debe de ser un debate central en la elaboración de las políticas de empleo dirigidas a fomentar la empleabilidad de las mujeres ya que se encuentran en una situación de desventaja.

Es necesario que la implementación de estas políticas utilice distintas estrategias de intervención, así como de planificación, ajustándose a las políticas específicas, la política interseccionales, por ejemplo, para el caso de las víctimas de la violencia de género, las políticas transversales y desde el corazón de las políticas de empleo.

La preformación para el empleo en los programas dirigidos a la empleabilidad de las mujeres es una buena práctica, sin embargo, lo encontramos únicamente en las políticas específicas y además es fundamental que esta preformación no está basada únicamente en la adquisición de habilidades sociales, sino que desde un análisis de la perspectiva de género vaya dirigido al empoderamiento de las mujeres.

En la puesta en práctica de este modelo he obtenido como principales resultados: posicionamiento de las mujeres como sujetos con capacidad de acción, no como sujetos pasivos de recepción de políticas laborales, empoderamiento, aprendiendo a decidir sobre y para sí misma y un ajuste de expectativas más realista sobre el mercado laboral.

8. Bibliografía

- Batliwala, Srilatha (1977). El significado de empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción. En Magdalena León, *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Santa Fe de Bogotá: T/M Editores.
- Carr, Marilyn (2002). El empoderamiento económico de las mujeres: clave del desarrollo. En Liliana de Pauli, Ed. *Mujeres: Empoderamiento y justicia económica. Reflexiones de la experiencia en Latinoamérica y el Caribe*. México D.F: UNIFEM.
- Carrasco, Cristina, Ed (2003). *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona: Icaria.
- Cavarero, Adriana (1992). Equality and sexual difference: Amnesia in political thought. In Gisela Bock & Susan James, Eds. *Beyond Equality and Difference. Citizenship, Feminist Politics, Female Subjectivity*. London: Routledge.
- Cobo, Rosa (2005). El género en las ciencias sociales *Cuadernos de Trabajo Social* Vol. 18. 249-258
- Comas, Dolors (1995). *Trabajo, género, cultura. La construcción de desigualdades entre hombres y mujeres*. Barcelona: Icaria
- Coria, Clara (2003). *Las negociaciones nuestras de cada día*. Buenos Aires: Paidós.
- Davidoff, Leonore and Hall, Catherine (1987). *Fortunas familiares*. Madrid: Feminismos.
- Domínguez Griñolo, Montemayor (2004). Los servicios de orientación y preformación para el empleo de mujeres, servicios OPEM. Una Red Andaluza para la Formación Permanente de las ciudadanas. *Revista Ágora Digital*, nº7

- Federación Española de Municipios y Provincias (2011). Manual de buenas prácticas de empleo desde lo local
- Jiménez, Ángeles (1995). Igualdad. En Celia Amorós, Dir. *10 palabras clave sobre MUJER*. Estella (Navarra): Editorial Verbo Divino.
- Kabeer, Naila (1998). *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México D.F: UNAM.
- Maquieira, Virginia (2001). Género, diferencia y desigualdad. En Elena Beltrán y Virginia Maquieira, Eds. *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Palmer, Ingrid (1991). Gender and Population in the Adjustment of African Economies: Planning for Change, Ginebra: ILO.
- Pateman, Carole (1996): El contrato sexual. Madrid: Anthropos.
- Cobo, Rosa (2005). El género en las ciencias sociales *Cuadernos de Trabajo Social* Vol. 18. 249-258
- Sánchez, Cristina; Beltrán, Elena y Álvarez, Silvia (2001). Feminismo liberal, radical y socialista. En Elena Beltrán y Virginia Maquieira, Eds. *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza Editorial.
- We go (2019). Toolkit to Promote Women's Economic Empowerment. for Anti-Violence Centres' Operators Co-funded by the Rights, Equality and Citizenship (REC) Programme of the European Union

La brecha que no cesa. Covid-19: brecha digital y colectivos vulnerables

José Ángel Ortuño Torres¹⁹²

RESUMEN

La pandemia ha puesto de manifiesto algunas limitaciones estructurales de la economía y el mercado de trabajo españoles. Nuestra economía ha pasado a ser una economía semiperiférica en el sistema-mundo (Wallerstein). Estos rasgos de nuestra estructura productiva, están detrás de algunas disfunciones del mercado de trabajo nacional. El hecho de que el 13,5% de los y las trabajadoras españolas estuvieran por debajo del umbral de la pobreza en 2019 supone un importante cuestionamiento de las políticas activas de empleo llevadas a cabo en nuestro país desde los años 80. Nuestra práctica profesional de la orientación laboral cotidiana con personas vulnerables o en exclusión, nos lleva a afirmar que se requerirá una fuerte actuación pública para afrontar la brecha digital, que afecta sobremanera a estos colectivos y cuyas dimensiones también ha puesto de manifiesto la pandemia. Las TIC, como pone de manifiesto un estudio de P.J. Cabrera, tienen un enorme potencial para lograr la inclusión social. Eliminar la brecha digital es esencial dado que la propia búsqueda de empleo es cada vez más tecnológica, y el uso de herramientas informáticas (*job matching*, *chatbots*...) se ha asentado en los procesos de selección. El Gobierno ha aprobado el Plan España Digital 2025, para el período 2020-2025, que contempla medidas que mejorarían las competencias digitales de toda la población y, por ende, mejoraría su empleabilidad. No obstante, iniciativas públicas previas no han acabado con la existencia de la brecha digital, y el propio Gobierno reconoce que la parquedad de sus resultados.

Palabras clave: Brecha digital, exclusión social

1. España: un mercado de trabajo singular

España es una economía semiperiférica dentro del sistema-mundo globalizado, en el sentido que Immanuel Wallerstein dotó a esta expresión (Wallerstein, 1979). Esto quiere decir que nuestra economía no juega un papel relevante en las cadenas de valor global, de manera que las decisiones sobre investigación, desarrollo, inversión y desinversión son adoptadas por agentes foráneos, con lo que nuestro tejido productivo se ha especializado en actividades de bajo valor añadido, como la hostelería y el turismo (cerca del 15% del PIB español), o altamente dependientes de decisiones tomadas en la empresas matriz ubicadas en otros países, como en el caso del automóvil (aproximadamente un 7% del PIB nacional).

No vamos a entrar en las causas de esta posición de nuestra economía en el mundo globalizado, aunque los trabajos del profesor Iago Santos (2014) sobre las empresas presentes del mercado continuo y los informes de la Fundación COTEC (2020) sobre I+D nos dan algunas pistas. En cualquier caso, sí que tiene un reflejo sobre el empleo. Veamos lagunas cifras anteriores a la pandemia.

La estructura productiva de nuestro país, la anterior a la pandemia de COVID-19, se caracteriza por un elevado peso de los servicios. En cambio, el sector industrial tiene

¹⁹² Cáritas Diocesana de Madrid

una baja incidencia. En términos de empleo, según la Contabilidad Nacional Trimestral y para la situación previa a la pandemia de COVID-19, en la agricultura hay empleadas 765.000 personas; 1.009.500 personas en la construcción; 2.185.200 en la industria, de las cuales 1.964.500 trabajan en la industria manufacturera; y en el sector servicios hay 13.421.300 trabajadores (INE, 2017). Según los datos del INE, el 74,9% del PIB proviene del sector servicios, el 5,5% de la construcción, el 17,1% de la industria y la energía, y el 2,5% de la agricultura y la pesca. La crisis de 2008 pasó factura a la construcción, que antes de la crisis era el motor de la economía española y empujaba al 12% de la población activa. Esto siempre no ha sido así, produciéndose un cambio desde los años 70 del siglo XX. En 1970, los porcentajes eran otros: el 11% procedía de la agricultura y pesca; el 34% de la industria y la energía; el 8,8% de la construcción; y el 46,2% de los servicios. Vemos como la industria ha perdido peso a lo largo de estas cinco décadas, al tiempo que lo ha ganado el sector servicios (Pampillón, 2015). Dentro del sector servicios, son los subsectores asociados al turismo (transporte y hostelería) son los que tienen un mayor peso económico. Sólo el turismo supone el 11,1% del PIB y el 13% del empleo, 2.490.000 puestos de trabajo (Álvarez, 2016). Hay que pensar en la calidad del empleo asociado al turismo: temporalidad, de baja productividad y escaso valor añadido...

Las consecuencias de esta estructura productiva se dejan ver en un mercado de trabajo disfuncional. En el diagnóstico coinciden patronal y sindicatos, si bien no en los síntomas ni en las causas. Si hacemos caso a la CEOE, nos encontramos con que el mercado laboral español tiene algunas singularidades socioeconómicas (CEOE, 2015), tales como:

- Ineficacia del mercado de trabajo, motivado por las rigideces del mismo.
- Un marco normativo más exigente para las empresas que para los trabajadores.
- Las medidas de flexibilidad interna siguen sin ser suficientemente significativas como alternativa a la flexibilidad externa.
- La dualidad del mercado laboral por los elevados costes de despido de los contratos indefinidos.
- La excesiva judicialización e inseguridad jurídica aparejada a los procedimientos de despido colectivo.
- La clasificación profesional que no siempre facilita la movilidad funcional.
- La falta de una suficiente adaptación de la negociación colectiva a las necesidades de las empresas.

Por su parte, las centrales sindicales ven en las sucesivas reformas normativas, como los procesos de reforma laboral de 2010, y de la negociación colectiva de 2011, que se aprobaron sin el consenso de los sindicatos, la fuente de algunos de los problemas del mercado de trabajo español: las consecuencias de las reformas laborales no son precisamente la generación de empleo *de calidad*. Siguiendo un informe de la Fundación 1º de Mayo (Benito et al, 2014), sobre las consecuencias las 34 reformas laborales que se han producido, con forma de Ley o de Reglamento, se puede hacer el siguiente balance:

- Las reformas laborales responden a una tendencia de carácter estratégico que permite liquidar y ajustar plantillas, tanto en el sector público como en el privado.

- Se produce un intenso proceso de sustitución de trabajo a tiempo completo por trabajo a tiempo parcial.
- Se ha agravado drásticamente la precarización de las condiciones laborales, que tiene como consecuencia un mercado laboral más ineficiente.
- Se produce una importante merma de derechos laborales. En particular, se facilita el despido, lo cual debía, en teoría, contribuir a la generación de empleo.
- Y, al mismo tiempo, no decrece el desempleo.
- Hombres y mujeres participan de manera desigual en el mercado de trabajo. Las reformas laborales han profundizado en esa desigualdad, en detrimento de las mujeres.
- También reducen la protección del desempleo, que tiene como consecuencia la profundización de la pobreza (hogares pobres, trabajadores pobres).

Nuestra estructura económica, junto con el marco legislativo tan sumamente reformado desde el año 1980, en el que se aprobó el Estatuto de los Trabajadores, configura un mercado de trabajo con las siguientes características:

- En palabras de Dolado Lobregad, el mercado de trabajo en España padece de *bulimia*: Es capaz de incorporar cantidades enormes de trabajadores en periodos muy cortos, pero con la misma velocidad los expulsa (Gimeno, 2015).
- Envejecimiento de la población activa (CEOE, 2016), con una consecuencia clara sobre el sistema público de pensiones (Palacios, 2010).
- La elevada tasa de desempleo juvenil, que mantiene un nivel constante de crecimiento, de manera que se ha convertido en un fenómeno persistente (García, 2014) y con unas cifras escandalosas: el 70,45%, en la franja de edad de 16 a 19 años; de 47,74% en la de 10 a 24 años; y del 30,18% en la de 25 a 29, en 2015 (Mercader, 2016).
- Elevada tasa de temporalidad entre los jóvenes (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014): el 81,7%, en la franja de edad de 16 a 19 años; de 66 % en la de 10 a 24 años; y del 44,2 % en la de 25 a 29, en 2015 (Mercader, 2016).
- Elevados índices de trabajo a tiempo parcial, que en su mayoría es involuntario: el 61,9% (Eurostat, 2017). El trabajo a tiempo parcial involuntario está produciendo una *segunda dualidad* del mercado de trabajo (Mercader, 2016)
- El problema de la cualificación profesional: un elevado porcentaje de personas de baja cualificación (42.7% frente al 34.2% de la Unión Europea) y de alta cualificación (34.2% frente a 17.6% de la Unión Europea), y un insuficiente número de titulados de FP y enseñanzas medias (23.1% frente al 47.8% de la Unión Europea) (Mercader, 2016)
- Vinculado al hecho anterior, se produce un fenómeno de sobrecualificación, especialmente entre trabajadores jóvenes. Uno de cada cinco trabajadores tiene una cualificación superior a la necesaria para desempeñar correctamente su puesto de trabajo (Ramos, 2017).
- El paro de larga duración. En 2018, el 13,6% de los desempleados llevaban entre 1 y 2 años sin trabajo; el 18,3%, entre 2 y 4 años; el 28,2%, más de 4 años (Mercader, 2016). Entre todos, suman un alarmante 50,1%. En 2005, el porcentaje de parados de larga duración era del 28,9 %, por lo que se puede hablar de un constante incremento del paro de larga duración. Hay quien habla de paro crónico (Pozo, 2015).
- Precarización. En 2018, el 30,4% de los contratos duró menos de 7 días.

- El carácter contracíclico de la productividad. La productividad, en nuestro país, tiene un comportamiento peculiar: cuando crece la economía, se estanca. Cuando crece el desempleo, crece porque el desempleo se hunde más que el PIB) (Cuadrado, J. y Maroto, A. 2012)
- La devaluación salarial ha afectado de forma más intensa a los trabajadores con salarios más bajos (Aragón, 2012).

En cualquier caso, un fenómeno inicialmente norteamericano, como el de los trabajadores pobres, se haya extendido por nuestro país:

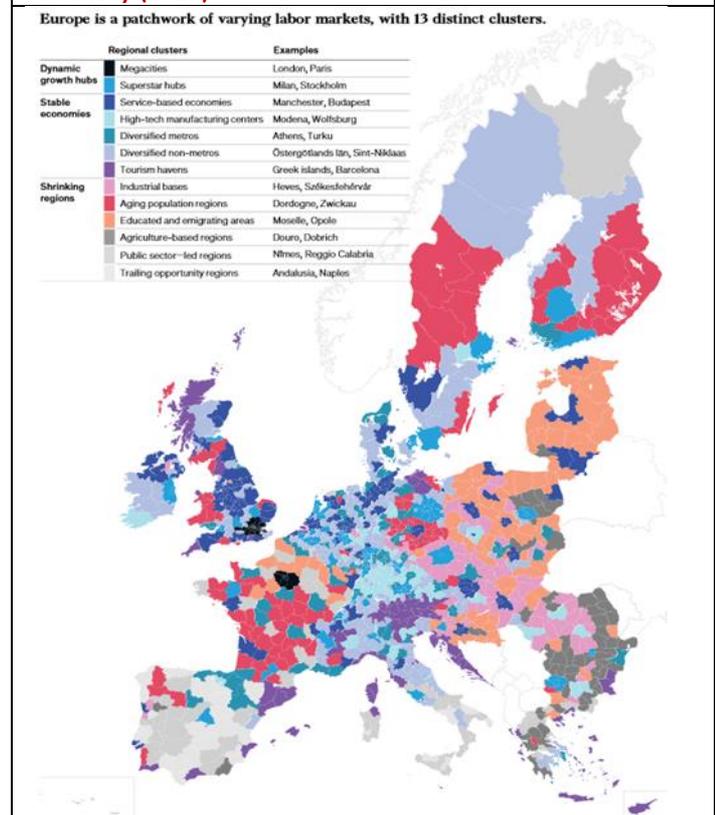
“Los trabajadores pobres son individuos ocupados – tanto asalariados como trabajadores por cuenta propia- durante al menos siete meses en el año previo a la encuesta, y que pertenecen a hogares cuya renta anual disponible se encuentra por debajo del umbral de la pobreza. Este umbral se corresponde al 60% del ingreso neto anual familiar mediano de cada país. La renta de los hogares se compone de diferentes conceptos, dentro de los cuáles se consideran las transferencias sociales” (Aragón et al, 2012)

Conforme al índice sintético de pobreza elaborado por Cáritas Española, el 13,5% de los trabajadores españoles están en situación de exclusión social (FOESSA, 2019)

La existencia de un nada desdeñable 13,5% de trabajadores pobres, nos lleva a afirmar que el trabajo, en el sentido contrario de lo dicho por Castel (1995; 1997; 2001; 2010; 2012), ha dejado de ser un mecanismo de inclusión social. Se puede trabajar y ser pobre.

A este marco hemos de sumar un hecho: nuestro país no está a la cabeza del proceso digitalización económica, presentando la población, en general, y la población activa, en particular, un nivel insuficiente en competencias digitales. Veremos que nuestro país, está en la media de muchos indicadores de digitalización de la economía. Pero estar en la media no implica que la situación sea óptima. El siguiente mapa (McKinsey, 2020) pone de manifiesto que nuestra economía es una economía en contracción: bajo la denominación *shrinking regions*, regiones cuyas economías están en contracción, están la mayor parte de las provincias españolas. Hubs tecnológicos, ninguno: no parece que nuestro mercado de trabajo le saque ningún rendimiento a la digitalización.

Figura 1. Europa según sus mercados de trabajo. McKinsey (2020)



2. La digitalización en España. ¿Una brecha permanente?

Desde finales de la década de los 90 del siglo XX, la Unión Europea mostró preocupación e interés en el desarrollo de la *sociedad de la información*. Esto, como veremos, se plasmará en una serie de iniciativas que presentan tres características básicas:

- Asegurar unas infraestructuras y servicios adecuados, desarrollando políticas que fomentan la competencia entre operadores y el establecimiento de estándares tecnológicos. De esta manera, se permite la extensión e interoperatividad entre las redes de los diferentes operadores.
- El fomento del uso intensivo de las TIC y la inclusión digital.
- La incorporación de las TIC en todas las actividades, desde la educación a la administración pública, pasando por las empresas.

El origen de las políticas de digitalización en Europa lo podemos encontrar en la iniciativa eEurope (Comisión Europea 1999), un programa ambicioso de extensión de las tecnologías de la información. Esto permitiría mejorar la competitividad de la economía europea, permitiría la creación de empleo y mejoraría la calidad de vida de la ciudadanía europea y el medioambiente. Para ello se liberaron los mercados de las telecomunicaciones, se estableció un marco jurídico regulador del comercio electrónico y se establecieron incentivos a la industria y la investigación.

En marzo de 2000, el Consejo Europeo de Lisboa aprobó la conocida como estrategia de Lisboa (Comisión Europea, 2010a), que tenía por objetivo de alcance “convertirse [la UE] en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social”. Para ello, entre otras cosas, había que lograr una transición hacia una sociedad y una economía basadas en el conocimiento. Para ello la Comisión Europea puso en marcha la iniciativa eEurope 2002. Este plan tenía como principal objetivo “aumentar el número de conexiones a Internet en Europa, abrir el conjunto de las redes de comunicación a la competencia y estimular el uso de Internet, haciendo hincapié en la formación y la protección de los consumidores” (Comisión Europea, 2001). Para ello había que lograr tres objetivos a finales de 2002: disponer de una Internet más rápida, barata y segura; invertir en la formación; y estimular el uso de Internet. La evaluación del Plan eEurope 2002 fue bastante satisfactoria (Comisión Europea, 2000, 2002a, 2003).

Al Plan eEurope 2002 le sucedió el Plan eEurope 2005, aprobado en el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002 (Comisión Europea, 2002b). Este plan tenía como objetivo fundamental lograr la extensión de la conectividad a Internet en Europa. Esto se traduciría en una mayor productividad económica y una mayor accesibilidad para los ciudadanos europeos, mediante una banda ancha segura y disponible. Como objetivo transversal, luchar contra la exclusión social. Se establecieron una serie de indicadores, con buenos resultados en la extensión de la conexión de la banda ancha y la administración electrónica. ¿Logros en la reducción de la exclusión social? No se mencionan en la evaluación (Comisión Europea, 2009a).

En 2005, en el marco de la revisión de la Estrategia de Lisboa, se adoptaron nuevas líneas políticas generales relativas a la sociedad de la información y los medios de

comunicación. En concreto, fomentar el conocimiento y la innovación, al objeto de promover el crecimiento y la creación de empleo, tanto cualitativa como cuantitativamente (Comisión Europea, 2005). Los objetivos eran tres: crear un Espacio Único Europeo de Información, con conexiones de banda ancha accesibles y seguras; la inversión en investigación en el campo de las TIC; lograr una sociedad de la información inclusiva. Los indicadores de logro los estableció el grupo de trabajo i2010 High Level Group (Comisión Europea, 2016) y la evaluación final hizo balance del programa i2010 llevado a cabo entre 2005 y 2009 (Comisión Europea, 2009b). Se incrementó el número de europeos con conexión a Internet; la inclusión transversal de las TIC se hizo una realidad, pero no se logró el objetivo relacionado con la investigación, quedando la UE a la zaga con respecto a Estados Unidos, Japón o Corea del Sur.

De manera transitoria, hasta la aprobación de una Agenda Digital para Europa (ADE), se estableció la Estrategia 2011/2015 (Comisión Europea, 2009c), por medio del grupo de trabajo i2010 High Level Group. Este grupo propuso un marco conceptual con una colección de indicadores estadísticos sobre la sociedad de la información, para ser usados en la futura estrategia de la ADE.

La ADE forma parte de la Estrategia Europa 2020, respuesta de la UE a la crisis financiera de 2008. De nuevo la ADE proponía “explotar mejor el potencial de las TIC para favorecer la innovación, el crecimiento económico y el progreso”, mediante la creación de un mercado único digital para Europa (Comisión Europea, 2010b). Aquí se pusieron de manifiesta una serie de dificultades para la consecución de este objetivo, y las limitaciones de las actuaciones europeas anteriores: la fragmentación de los mercados digitales, la falta de interoperabilidad, la ausencia de inversión en las redes, la insuficiencia de los esfuerzos de investigación; y las insuficiencias en la alfabetización y la capacitación digital. Todo ello suponía un problema de pérdida de oportunidades para afrontar los retos sociales.

La última iniciativa de la Comisión Europea se produjo en 2015, con la publicación de una estrategia para la creación de un Mercado Único Digital (Comisión Europea, 2015), garantizando la libre circulación de bienes y servicios y la protección de los usuarios.

Pasamos a revisar las políticas públicas españolas en esta materia. La primera iniciativa fue el *Plan Info XXI*, aprobado por el Gobierno en 199, con el objetivo de extender el uso de las TIC en todos los ámbitos (Tomé, 2001). El fracaso del *Plan Info XXI*, se constató en el *Informe Soto* Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (2003)), que hizo una serie de recomendaciones para lograr los objetivos planteados. Lo que sí recomienda es invertir en formación, pero como veremos posteriormente, ni este ni otras iniciativas públicas lograrán llegar a un nivel aceptable de satisfacción para este ítem.

El fracaso del *Plan Info XXI* puso de manifiesto la necesidad de una nueva iniciativa Fernández de Lis, P. (2002). Así nació el Programa de Actuaciones para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España, *España.es*. Este programa hace mención al riesgo de info-exclusión, en lo que se refiere al acceso a Internet de colectivos, y zonas geográficas, siendo el acceso y la formación uno de los ejes de este programa. La duración del programa fue de dos años 2004-2005.

A *España.es* le sucedió el Plan Avanza, aprobado por el Gobierno en noviembre de 2005, en el marco del Programa Nacional de Reformas que diseñó el Gobierno de España para

cumplir con la Estrategia de Lisboa del año 2000. Los ejes de acción de Plan son sucesores de los planes anteriores y coherentes con las políticas europeas: incrementar el número de hogares conectados a Internet, y el número de ciudadanos usuarios de las TIC, la adopción de estas tecnologías por las pymes; la transformación digital de la educación, que debía abandonar los modelos tradicionales; crear una administración electrónica y accesible a los ciudadanos; y la extensión de las infraestructuras de telecomunicaciones, especialmente las de banda ancha. Cuando abordemos las dimensiones de la brecha digital podremos ver el alcance de éste y los planes siguientes.

El Plan Avanza fue sucedido por el Plan Avanza 2, aprobado por el Gobierno en enero de 2009 (MINETAD, 2017). El Plan *“quería alcanzar la fase de uso intensivo de las TIC que potenciase al máximo el impacto y diese paso a un nuevo modelo económico y social basado en el conocimiento. Si la primera fase del Plan Avanza perseguía recuperar el retraso de España respecto de la UE, especialmente en cobertura y conectividad, la Estrategia 20112015 del Plan Avanza 2 pretendía situar a España en una posición de liderazgo en el desarrollo y uso de productos y servicios TIC avanzados”* (Múñoz y Pérez). En definitiva, el Plan quería contribuir al necesario cambio de modelo productivo de nuestra patria. El primer epígrafe de esta comunicación ha dejado claro lo fútil del esfuerzo. Además, entre los ejes de este Plan (infraestructuras, seguridad, capacitación tecnológica, contenidos y servicios digitales, desarrollo del sector TIC) dejan a un lado la inclusión y la cohesión sociales.

En febrero de 2013, el Gobierno aprobó la *Agenda Digital para España*, que será la última iniciativa ejecutada por parte del Estado en esta materia. No entraremos ni en los objetivos ni en valoración alguna de la misma, por ser coincidentes con las de los planes y programas anteriores.

En 2020 el Gobierno presentó un ambicioso programa para el período de 2020 a 2025, *Plan España Digital 2025*. Llama la atención que, en el documento de presentación del plan, junto al hecho constatado de la fuerte digitalización de las administraciones públicas., se reconozca que *“el progreso ha sido más limitado en el terreno de la digitalización de la industria y la empresa - especialmente PYMEs -, en el ámbito de la I+D+i y de la capacitación digital de la población”*

El *Plan España Digital 2025*, marcado unos objetivos muy ambiciosos, que en materia de empleo e inclusión social se traducen en que el 80% de la población tenga competencias digitales básicas, partiendo del 57% en 2020. También se marca como objetivo la redacción de una carta nacional sobre derechos digitales

Cabe preguntarnos ahora cuál ha sido el resultado de las políticas públicas que tenían, tienen y tendrán por objetivo la construcción de una sociedad de la información competitiva e inclusiva en España. ¿Cuál es la situación de nuestro país a la hora de afrontar la digitalización de la economía? Disponemos de dos índices reconocidos internacionalmente, que se utilizan como referencia para conocer el grado de digitalización de un país: el *Global Networked Readiness Index* (NRI) y el *Digital Economy and Society Index* (DESI)

El primero de ellos, el NRI, se incluye dentro del *Global Information Technology Report*, es un índice de ámbito global, elaborado anualmente por el World Economic Forum y que recoge información de 10 indicadores, agrupados en 4 subíndices: medioambiente (política y regulación medioambiental; negocios e innovación medioambiental),

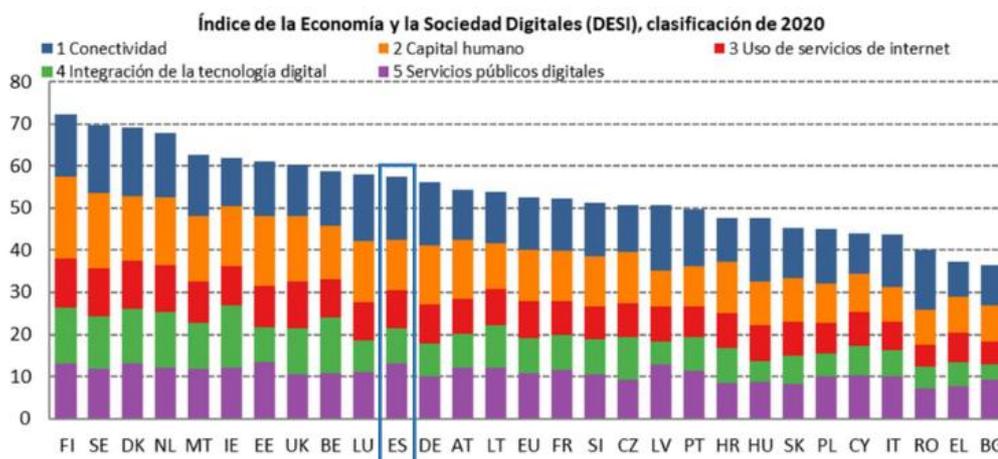
estructuras (infraestructuras, accesibilidad, habilidades), uso (individual, negocios y gubernamental) e impacto (económico; social). Este índice revela hasta qué punto los países se benefician económicamente de las inversiones en tecnologías de la información y de la comunicación. En dicho índice se considera una totalidad de 139 países. En el último *NRI* (Dutta y Levin, 2020), España ocupaba el puesto 25.

Este dato, que sitúa a nuestro país en la cola del primer cuartil, completa con una valoración de los diferentes indicadores. Lo que llama la atención es la dispersión de los datos, en función del indicador. Así, los resultados, son muy positivos en lo que se refiere a la facilidad de acceso de los usuarios a Internet; el número de ciudadanos que tienen acceso a la banda ancha y a la conexión móvil; y a las facilidades dadas por las administraciones públicas para facilitar información por Internet. En cambio, los indicadores son muy malos en lo referente a las dificultades que encuentran los emprendedores para acceder a la financiación; así como la falta de una política definida por parte de las administraciones y, en particular, del Gobierno central que afronte la digitalización de la economía, especialmente en sectores competitivos. Tampoco quedamos bien parados en lo que se refiere a transparencia de las administraciones y a la regulación de los conflictos que puedan darse entre usuarios, operadores y administraciones. Mención especial requiere el mal resultado en competencias digitales de la población, que nos sitúan en el puesto 58.

Este último hecho, el bajo nivel de competencias digitales de la población es especialmente grave, dado que como el informe recalca, la inversión en tecnología no es suficiente por sí mismo sino que “La capacidad de las economías nacionales para mantener los esfuerzos para permitir la readaptación y la mejora de las competencias de su fuerza laboral y talentos locales es clave para su futuro”.

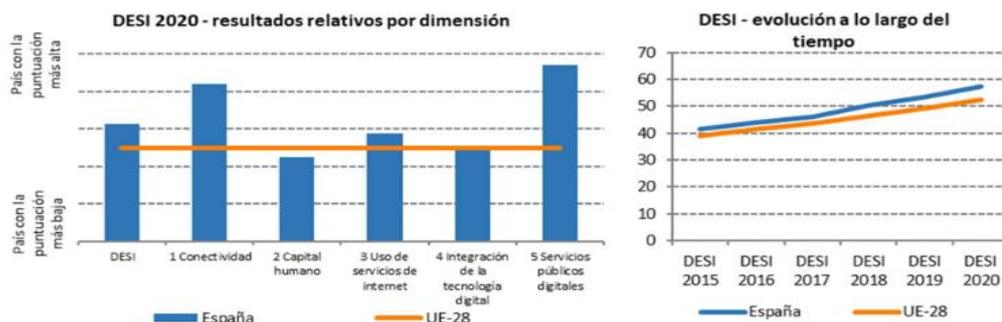
El segundo índice, el *Digital Economy and Society Index* (DESI), lo elabora anualmente, desde 2014, la Comisión Europea, como parte de su informe Agenda Digital para Europa. Es un índice compuesto que mide el progreso en el ámbito digital analizando cinco áreas: conectividad, capital humano, uso de servicios de Internet, integración tecnológica digital, servicios públicos digitales. Recoge datos de los 28 estados de la Unión Europea.

Figura 2 España en el Informe DESI 2019. Comisión Europea (2019).



En el último DESI, correspondiente a 2020, España ocupa el puesto 11 de los 28 años, tomando datos previos a la pandemia. En lo referente a los servicios públicos digitales, España ocupa el segundo lugar. En lo tocante a conectividad, los resultados también son satisfactorios. España ocupa el decimotercer puesto en la integración de las tecnologías digitales, en la media de a UE, aunque las pymes no parecen aprovechar del todo las potencialidades que ofrece el comercio electrónico.

Figura 3. España en el informe DESI 2019, según diversas variables. Comisión Europea (2019).



El aspecto preocupante, sobre todo visto el informe McKinsey, es el relacionado con el capital humano. España ocupa el puesto número 16 en la UE en cuanto a capital humano. Los niveles de competencias digitales básicas siguen siendo ligeramente inferiores a la media de la UE. El 43 % de las personas entre 16 y 74 años carecen de competencias digitales básicas (frente a la media europea del 42 %). El porcentaje de especialistas en TIC en el empleo total aumentó y ahora se aproxima a la media de la UE (un 3,2 % frente a una media del 3,9 % en la UE). El porcentaje de titulados en TIC de España también aumentó y actualmente representa el 4 % de todos los titulados. El porcentaje de mujeres especialistas en TIC sigue estancado en un mero 1,1 % del empleo femenino total.

Figura 4. Competencias digitales de los españoles según el informe DESI 2019: Comisión Europea (2019)

2 Capital humano	España		UE
	puesto	puntuación	puntuación
DESI 2020	16	47,6	49,3
DESI 2019	17	44,5	47,9
DESI 2018	17	44,9	47,6



	España			UE
	DESI 2018	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2020
2a1 Competencias digitales, al menos de nivel básico	55 %	55 %	57 %	58 %
% personas	2017	2017	2019	2019
2a2 Competencias digitales por encima del nivel básico	32 %	32 %	36 %	33 %
% personas	2017	2017	2019	2019
2a3 Conocimientos de software, al menos de nivel básico	58 %	58 %	59 %	61 %
% personas	2017	2017	2019	2019
2b1 Especialistas en TIC	3,0 %	2,9 %	3,2 %	3,9 %
% empleo total	2016	2017	2018	2018
2b2 Mujeres especialistas en TIC	1,0 %	1,0 %	1,1 %	1,4 %
% empleo femenino	2016	2017	2018	2018
2b3 Titulados en TIC	4,0 %	3,9 %	4,0 %	3,6 %
% graduados	2015	2016	2017	2017

Como consecuencia de estos indicadores de capital humano, España necesita un número mayor de técnicos cualificados para mejorar la capacidad de innovación, de manera que se produzca una transición suave y fluida a una economía digitalizada. Sobre todo, porque como dice el propio DESI afirma, no basta con contar con buenas infraestructuras si la población no dispone de las competencias necesarias para sacarles rendimiento.

Como decimos, estar en la media europea en casi todos los indicadores, no implica necesariamente que la situación sea tan buena como pudiera parecer. Un informe de la Unión General de Trabajadores (Varela, 2019), pone de manifiesto la dimensión de la brecha digital en nuestro país:

- Siete millones de españoles y españolas nunca han entrado en Internet.
- Cuatro millones de hogares no tienen acceso a Internet.
- Mientras que la media europea de personas que acceden a diario a Internet es del 75%, en España este indicador es del 71%.

Según el autor de este informe, Varela Ferrío, *“la fractura digital en España presenta rasgos de ser endémica, sistemática y, si no ponemos remedio, será permanente y mutará a insuperable, lo que derivaría en un lastre para la competitividad de nuestra economía y para el progreso de nuestra Sociedad”*.

Pero esta fractura digital, como no podía ser de otra manera, tiene una serie de rasgos que la equiparan a la fractura social preexistente. Así podemos encontrar gradientes mayores de desigualdad en función de las siguientes variables:

- Género. El género condiciona el uso y apropiación de las nuevas tecnologías. Por debajo de la media europea, 23 de cada 100 españolas no ha usado nunca Internet. Sólo el 69% lo hace de manera frecuente.
- Edad. La brecha digital por edad, se evidencia cuando subimos por la pirámide de población: a mayor edad, menor uso de Internet. Con el paso de los años, el avance en la reducción de este gap no ha sido tan rápidos como la media de la UE. Además, posee una relación bidireccional con la brecha de género: los daos de uso de Internet son iguales entre hombres y mujeres hasta los 44 años, incrementándose la brecha de género a partir de ese momento. La brecha de género es negativa en el rango que va de los 25 a los 34 años de edad, invirtiéndose hasta llegar a una diferencia del 11% a los 55 años.
- Formación. El analfabetismo digital lo podemos definir como la falta o carencia de habilidades para el manejo de las nuevas tecnologías. Las implicaciones de esta falta de competencias son enormes: dificultades para el acceso al empleo y educación, a las administraciones públicas, a todo tipo de bienes y servicios. Existe un vínculo vertical con la formación académica. Así, según el autor del estudio, *“también hemos encontrado un axiomático paralelismo entre el nivel de estudios terminados y el uso del ordenador e Internet”*
- Funcional. En el caso de las personas con discapacidad, a las dificultades de su vida cotidiana se suman las de la brecha digital. España está a la cola de la inmersión tecnológica de las personas con discapacidad.
- Renta. Era evidente que el nivel de renta es uno de los elementos determinantes de la brecha digital: el número de usuarios de Internet con un nivel de renta

superior a 2500 euros mensuales, dobla al número de usuarios de Internet con un nivel de renta inferior a 900 euros mensuales. El porcentaje de hogares que no dispone de Internet por razones económicas es del 74% en los casos de rentas más bajas, cuando baja al 40,7% en aquellos con rentas altas. Si nos comparamos con nuestro entorno europeo, salimos malparados: ocupamos el puesto 16 de 27 en cuanto a acceso a Internet en población de baja renta.

- Territorial. Existe en nuestro país, además, una brecha digital de carácter territorial, que llega a alcanzar siete puntos porcentuales. Castilla-La Mancha, Galicia y Castilla y León están a la cabeza de las CC.AA. con más viviendas sin acceso a Internet. En el polo opuesto, encontramos a Asturias y Madrid. Además, no parece que la tendencia sea la superación de esta brecha. Brecha que tiene que ver con la calidad de las conexiones de banda ancha a Internet. La brecha no desaparecerá mientras no se modernicen las redes en aquellas comunidades autónomas que están a la cola.
- Urbana-rural. Como en el caso de la brecha territorial, podemos constatar la existencia de otra dimensión geográfica de la brecha digital, en este caso el medio rural tiene peores conexiones que el medio urbano.
- Formativa-laboral. Los trabajadores inactivos que no utilizan Internet triplica al número de trabajadores activos, mientras que los desempleados que no usan doblan a los que poseen un puesto de trabajo. Con todo, la mitad de los trabajadores con empleo no usan nunca Internet en sus puestos de trabajo. Y eso teniendo en cuenta que el 95% de las empresas españolas cuentan con acceso a Internet: o lo emplean o lo infrautilizan.
- Estas dimensiones no son estancas. Pueden darse a la vez, creando una sinergia exclusiógena, acelerando la exclusión digital de determinados colectivos: mujeres mayores de 55 años, de bajo nivel educativo y de renta, que viven en el medio rural...

3. Conclusión. Internet, un bien público no opcional

La exclusión digital presenta, por tanto, una correlación con las variables asociadas tradicionalmente con la pobreza. Está claro, y así lo ha puesto de manifiesto el COVID-19, con la imposibilidad por parte de varios cientos de miles de alumnos de seguir la actividad on line de la educación pública durante el confinamiento; o las dificultades encontradas por miles de ciudadanos para la gestión del Ingreso Mínimo Vital, cuya tramitación sólo se podía hacer on line. La exclusión digital produce exclusión social. Pero hay numerosos trabajos que ponen de manifiesto que la brecha digital no es más que un ahondamiento, una nueva faceta de la exclusión social. Así, son ilustrativos los trabajos de José Manuel Robles y Óscar Molina para el caso de Andalucía (Robles y Molina, 2007) y el Alva de la Selva (2015) para el caso de América Latina. Pobreza y brecha digital, utilizando el lenguaje de la teoría de sistemas dinámicos, constituyen un bucle de retroalimentación positiva.

El Gobierno, durante el confinamiento, y como parte de su *escudo social*, legisló para garantizar el suministro de energía eléctrica, derivados del petróleo, gas y agua para hogares vulnerables. Pero no adoptó medidas para garantizar el acceso a Internet. La consideración de Internet de un bien público no opcional sería un gran paso para asegurar el acceso de la población, en cualquier circunstancia, a Internet y, por ende, al empleo, la educación y la administración.

Un bien público es aquel “generado o no por el Estado, y orientados a satisfacer necesidades de orden social, sean estas colectivas o públicas, cuyas características

principales son: a) que una vez producidos, están disponibles para todos los agentes de la comunidad, b) su uso o consumo no excluye a otros consumidores simultáneos (es decir no rige el “principio de exclusión”, característico de los bienes privados), c) el uso por otros consumidores no disminuye la dotación del recurso (no rivalidad en el uso), y d) indivisibilidad de los beneficios (no suponen un beneficio igual para todos, pero es problemática su determinación), ya que no todos se benefician de la misma manera con su producción” (Castro, 2012). Internet cumple con estas cuatro condiciones, por lo que podría ser considerado un bien público: “quepa considerar que Internet se comporta de forma parecida a la educación básica” (Robles, 2017). Sabemos, y así lo han demostrado las ciencias sociales, del efecto que la falta de educación básica tiene para las oportunidades de los ciudadanos. Por ello, la educación básica es proporcionada de manera universal y obligatoria en numerosos países, incluyendo el nuestro. Los estudios empíricos muestran que la carencia de acceso a Internet tiene los mismos efectos que no tener acceso a la educación básica. Por eso, Internet ha de ser considerado como un bien público no opcional, como la educación básica. Esto tiene sus implicaciones en términos de políticas públicas y de derechos sociales: un bien que no solo debe ser ofertado, sino que también debe estar protegido, de manera que todos los ciudadanos están en disposición de usar Internet y contar con los recursos para sacarle el máximo rendimiento.

Bajando al nivel de las políticas concretas y de la intervención sociolaboral, una primera propuesta es la de la recuperación de los centros de acceso a Internet, públicos o de iniciativa social. En la Comunidad de Madrid, se cerraron los 250 centros de acceso público a Internet (CAPI), en un momento en el que el 64,3% no tenían acceso a Internet (Pérez, 2010). El acceso era uno de los servicios prestados por estos centros, pero también se llevaban a cabo actividades de alfabetización digital, búsqueda de empleo por medio de las TIC... Esto estaría en coherencia con los objetivos del Plan España Digital 2025, contribuyendo a lograr que el 80% de la población adquiriera competencias digitales.

La inclusión de contenidos relacionados con las competencias digitales en la formación para el empleo, de manera transversal y al igual que la perspectiva de género, los contenidos medioambientales o la prevención de riesgos laborales, sería otra medida que contribuiría a la reducción de la brecha digital.

Por último, desde la práctica de la orientación laboral con colectivos en situación de vulnerabilidad o exclusión social, podemos afirmar la necesidad de metodologías de intervención específicas cuando las personas presenten déficit en el manejo de las TIC, dado que la búsqueda de empleo no tiene sentido sin el manejo instrumental de estas tecnologías, comenzando por la elaboración de herramientas de evaluación de empleabilidad adecuadas.

4. Referencias

Alva de la Selva, A. R. (2015). Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* nº 2015. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Álvarez, T. (2016). Radiografía de la estructura productiva española y retos para la próxima década. *LoyolaEcon Revista de Economía*. Recuperado el 10 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2snqpO1>
- Aragón, J.; Cruces, J.; de la Fuente, L.; Martínez, A.; Otaegui, A.; Llopis, E.S. (2012). *Trabajadores pobres y empobrecimiento en España*. Fundación 1º de Mayo. Recuperado el 10 de mayo de 2017 desde <http://bit.ly/2ph9XOf>
- Barrenetxea, M.; Cardona, A. (2003). La brecha digital como fuente de nuevas desigualdades en el mercado de trabajo. *Economistas*. 119-128. Recuperado el 15 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/2LOaLUN>
- Benito, R.; Gualda, F.J.; Lago, M.; Arroyo, L.; Javega, B.; Rocha, F.; Negueruela, E. (2014). 34 Reformas laborales. Análisis de su alcance y efectos. Menos ocupación, más desempleo, más precariedad. Fundación 1º de Mayo. Recuperado el 1 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2ryQ56w>
- Cancelo, M.; Vázquez, E.; Bastida, M. (2019). Empleo en el sector TIC y competencias educativas: ¿brecha digital? *Economistas*, ISSN 0212-4386, N° Extra 167-168, 2020 (Ejemplar dedicado a: España 2019. Un Balance), págs. 235-241. Recuperado el 22 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/3s0MfDu>
- Castel, R. (1995). De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. *Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, ISSN 0214-2686, N° 21, 1995, págs. 27-36.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.
- Castel, R. (2001). ¿Por qué la clase obrera ha perdido la partida? *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura*, ISSN 0214-2686, N° 48, 2001, págs. 37-46
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Castro, D. (2012). Bienes sociales: ¿precios, primas o subsidios? Tres formas ineficientes de proveerlos y/o valorarlos. *Criterio libre*, 10(17), páginas 89-106. ISSN 1900-0642. Recuperado el 25 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/35hlvov>
- Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (2003). *Aprovechar la Oportunidad de la Sociedad de la Información en España*. Recuperado el 6 de enero de 2020 desde <https://bit.ly/3hLoz1e>
- Comisión Europea (1999). Comunicación, de 8 de diciembre de 1999, relativa a una iniciativa de la Comisión para el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000: eEurope - Una sociedad de la información para todos [COM (1999) 687], recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/2YEgFHz>
- Comisión Europea (2000). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Puesta al día sobre eEurope 2002, preparada por la Comisión Europea para el Consejo Europeo de Niza, 7 y 8 de diciembre de 2000 [COM (2000) 783 final]. Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/3cAiHY9>

- Comisión Europea (2001). Comunicación de la Comisión, de 13 de marzo de 2001: «eEurope 2002 - Impacto y prioridades». Comunicación preparada para el Consejo Europeo de Estocolmo el 23 y 24 de marzo de 2001 [COM (2001) 140 final]. Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/2YF9ENp>
- Comisión Europea (2002a), Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 5 de febrero de 2002 – Informe de evaluación comparativa de la acción eEurope 2002 [COM (2002) 62 final]. Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/3arJ67l>
- Comisión Europea (2002b). Comunicación de la Comisión, de 28 mayo 2002, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Plan de acción eEurope 2005: una sociedad de la información para todos [Comunicación COM (2002) 263 final]. Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/3cFBfGy>
- Comisión Europea (2003). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 11 de febrero de 2003 – Informe final eEurope 2002 [COM (2003) 66 final]. Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/3cDRaol>
- Comisión Europea (2005). Comunicación de la Comisión, de 1 de junio de 2005, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «i2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo» [COM(2005) 229 final]. Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/36SJkng>
- Comisión Europea (2009a). Comunicación de la Comisión, de 12 de agosto de 2009, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Evaluación final del plan de acción eEurope 2005 y del programa plurianual (2003-2006) para el seguimiento del plan de acción eEurope 2005, la difusión de las buenas prácticas y la mejora de la seguridad de las redes y la información (Modinis) [COM(2009) 432 final]. Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/2LI7Ztk>
- Comisión Europea (2010). Lisbon Strategy Evaluation Document (Brussels, 2.2.2010. SEC (2010) 114 final. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT.). Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/3pl9Uaa>
- Comisión Europea (2010b). Comunicación, de 19 de mayo de 2010, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada «Agenda digital para Europa» [COM(2010) 245 final]. Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/3tCWvCz>
- Comisión Europea (2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe. Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/3aFFizY>
- Comisión Europea (2019). Informe DESI 2019. Recuperado el 2 de enero de 2021 desde <https://bit.ly/3om5t4g>

- Comisión Europea (2020). Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) 2020 España. Recuperado el 17 de enero de 2020 desde <https://bit.ly/3p4WHrB>
- Confederación Española de Organizaciones Empresariales (2015). Singularidades socioeconómicas del mercado laboral español. Recuperado el 10 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2sBQJ53>
- Confederación Española de Organizaciones Empresariales (2016). El envejecimiento de la población y sus efectos en el mercado laboral español. Recuperado el 1 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2rUJhhh>
- Cuadrado, J. y Maroto, A. (2012). Efectos de los movimientos cíclicos en la productividad española. Análisis agregado y por sectores. Cuadernos económicos de ICE, n° 84. Recuperado el 1 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2teHA5P>
- Dutta, S. y B. Lavin (eds.) (2020). Network Readiness Index 2020. Accelerating Digital Transformation in a post-COVID Global Economy. Portulans Institute. Recuperado el 21 de enero de 2021 desde <https://bit.ly/3bXxOdV>
- Fundación COTEC (2020). Innovación en España. Recuperado el 1 de enero de 2020 desde <https://bit.ly/2LRr3is>
- Eurostat (2017). Estadística de empleo. Recuperado el 1 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2tezMAQ>
- Fernández de Lis, P. (2002). El fracaso del Plan Info XXI obliga al Gobierno a poner en marcha uno nuevo. El País, 21 de febrero de 2002. Recuperado el 5 de enero de 2021 desde <https://bit.ly/392ysDK>
- FOESSA (2019). VIII Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España. Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/35G1RTh>
- Bruno Estrada y Marina Pumarada (2018). La Digitalización de la economía española y sus repercusiones en el empleo. Fundación Alternativas. Documento de trabajo 199/2018. Recuperado el 14 de enero de 2020 desde <https://bit.ly/3nJ12iE>
- García, J.R. (2014). El desempleo juvenil en España. Empleo Juvenil. Noviembre-Diciembre 2014. N.º 881 ICE. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Recuperado el 1 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2fSQr6Q>
- Gimeno, P. (2015). El mercado de trabajo antes y después de una recesión. Revista Derecho Social y Empresa n° 3, Julio 2015 ISSN: 2341-135X págs.266-292. Recuperado el 1 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2rUgmx0>
- Gobierno de España (2020). Plan España Digital 2025. Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/2LtycG9>
- Grau, C. (2010) Bonificaciones en la cotización y fomento del empleo. Tirant lo Blanc, Valencia.
- Mercader, J.R. (2016) Características y tendencias del empleo en España: Diez consideraciones. Consejo Económico y Social. Recuperado el 10 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2sBZoVI>
- Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (2017), Plan Avanza. Recuperado el 31 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/39UWaDu>

- Muñoz, L. y Pérez, J. (2017). Políticas públicas de fomento de la sociedad de la información en Europa y España (2000-2017). *Panorama Social*, nº 25 primer semestre.
- Olarte, S. (2017). Brecha digital, pobreza y exclusión social. *Temas laborales* número 138/2017, páginas 285-313. Recuperado el 24 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/396XyKl>
- Palacios, D. (2010). Efectos de la productividad, envejecimiento, empleo e inmigración sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones en España: propuestas de reforma. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Recuperado el 1 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2u9ecu6>
- Pampillón, R. (2015). Estructura de la economía española por sectores económicos y empleo. *Economy Weblog*. Recuperado el 12 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2IXRNWj>
- Pérez, I. (2010). La Comunidad cierra los 250 Centros de Acceso Público a Internet de Madrid. 20 minutos. Recuperado el 1 de febrero de 2021 desde <https://bit.ly/3juT7Fs>
- Pozo, A. (2015). Balance: paro crónico y empleo precario. *Alternativas Económicas*, nº 31, noviembre de 2015. Recuperado el 1 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2sJz1OH>
- Ramos, M. (2017). Sobrecualificación y desempleo juvenil. *Dinámicas de inserción laboral de los titulados universitarios*. Observatorio Social La Caixa. Recuperado el 1 de junio de 2017 desde <http://bit.ly/2selZV5>
- Robles, J. M. (2017). ¿Por qué la brecha digital es un problema social? *Panorama social*, ISSN 1699-6852, Nº. 25, 2017 (Ejemplar dedicado a: Las desigualdades digitales. Los límites de la Sociedad Red), págs. 9-16. Recuperado el 23 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/2MxiOOY>
- Robles, J. M. y Molina, O. (2007). La brecha digital: ¿una consecuencia más de las desigualdades sociales? Un análisis de caso para Andalucía. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*.
- Ruesgas, S. (dir) (2014). *Economía del trabajo y política laboral*. Pirámide, Madrid.
- Santos, I. (2014). *Transformaciones en las redes de gobierno empresarial durante la crisis*. Universidad de Vigo. Vigo.
- Smit, S.; Tacke, T.; Lund, S.; Manyika, J.; Thiel, L. (2020). *The future of work in Europe*. McKinsey Global Institute. Recuperado el 14 de enero de 2020 desde <https://mck.co/3bzxr96>
- Tomé, B. (2001). El plan de acción Info xxi. la sociedad de la información para todos. *Economía Industrial* nº 388. Recuperado el 5 de enero de 2021 desde <https://bit.ly/3rw4sl4>
- van Dijk, J. (2006). Digital divide research, achievements and shortcomings. *Poetics*, Volume 34, Issues 4-5, 2006, Pages 221-235. ISSN 0304-422X. Recuperado el 30 de diciembre de 2020 desde <https://bit.ly/35hOE2L>

Varela Ferrío, J. (2018). La brecha digital en España. Estudio sobre la desigualdad postergada. Unión General de Trabajadores.

Wallerstein, I. (1979), El moderno sistema mundial, tomo I, México, Siglo XXI Editores.



La pandemia del Covid-19 y la radicalización de la agenda neoliberal: flexibilización, informalidad y desempleo.

Maria Isabel Barros Bellini¹⁹³ y Laurem Janine Pereira de Aguiar¹⁹⁴

RESUMEN:

En este trabajo discutimos las medidas adoptadas por el gobierno brasileño, liderado por Jair Bolsonaro, frente a la pandemia de COVID-19 y sus impactos en el mundo del trabajo. Abordamos las implicaciones de la Ley N ° 14.020, del 6 de julio de 2020, que instituye el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y la Renta y establece una serie de flexibilizaciones de los derechos laborales, siguiendo la agenda neoliberal establecida y fortalecida desde el golpe de 2016. Las exiguas medidas adoptadas por gobernadores y alcaldes, por ejemplo, no lograron oponerse a la minimización de las medidas de aislamiento social y al fomento de la circulación promovido por el gobierno federal, incluyendo la convocatoria a manifestaciones públicas promovida por el Presidente de la República. Se trata de un estudio cualitativo, con análisis documental y bibliográfico, basado en el método histórico materialista dialéctico. Este estudio tiene como objetivo posibilitar la percepción de que la relajación de las leyes laborales, la informalidad, las altas tasas de desempleo y desocupación, entre otras expresiones --como la falta de vivienda, el hambre, la violencia-- están directamente vinculadas a las contradicciones entre capital y trabajo, entendido aquí como cuestión social, estando tan directamente relacionadas con el avance del neoliberalismo y la extrema derecha, como con la crisis de salud provocada por el COVID-19 que radicaliza esta situación.

Palabras llave: Brasil; Trabajo; COVID-19; Ley 14.020; Bolsonaro

1. Introducción

“Vivemos uma era das trevas” (ANTUNES, 2021).

Si es cierto que el neoliberalismo logró imponerse como una nueva fase del sistema capitalista, también es correcto que su implementación se dio bajo diferentes ritmos e intensidades. Lo que podría considerarse como un conjunto de ideas de política económica (HARVEY, 2007), inicialmente desarrolladas en el período de entreguerras y que comenzaron a ser puestas en práctica por diferentes gobiernos, inicialmente en Chile, inmediatamente después del golpe de Estado perpetrado por Augusto Pinochet y, posteriormente, en la Inglaterra de Thatcher y los Estados Unidos de Reagan, pronto se convirtió en la regla en todos los rincones del mundo.

¹⁹³ Profesora del Curso de Trabajo Social y del Programa en Trabajo Social de la Facultad de Humanidades de la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS/Brasil). Investigadora de productividad en el Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Coordinadora de Investigación de la Escola de Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Actualmente investiga los siguientes temas: trabajo social, familia, intersectorialidad, interprofesionalidad, política de salud / Sistema Único de Salud (SUS), educación en salud. Correo electrónico: maria.bellini@puers.br; maria-bellini@saude.rs.gov.br.

¹⁹⁴ Maestra y doctoranda en el Programa de Postgrado en Trabajo Social de la Facultad de Humanidades de la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS/Brasil). Especialista en Salud Mental Colectiva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Becaria de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior, CAPES. Actualmente investiga los siguientes temas: salud mental, reforma psiquiátrica, suicidio, América Latina y capitalismo. Correo electrónico: aguiar.laurem@gmail.com

Así, en cada país, el neoliberalismo tomó formas distintas, buscando modelar las realidades nacionales. En ciertas regiones, actuó para dismantlar el estado de bienestar preexistente; en otros, donde las políticas de bienestar nunca habían sido puestas en práctica, se trabajó para destruir los escasos derechos sociales existentes. En el caso de América Latina, el neoliberalismo viene:

Desmantelando agencias gubernamentales; rematando o malvendiendo empresas públicas, en muchos casos superavitarias; derogando legislaciones y normas de regulación de la actividad económica concebidas para garantizar un mínimo de equidad y protección para los ciudadanos; mediante el despido masivo de empleados públicos, pagando en ciertos casos la correspondiente indemnización contrayendo deuda externa con el Banco Mundial; desjerarquizando la carrera administrativa; satanizando moral y políticamente al estado, concebido como una esfera intrínsecamente corrupta y necesariamente ineficiente de la vida social, contrapuesta a la supuesta pureza del mercado y la sociedad civil; convalidando su crónica fragilidad financiera, asentada sobre su ancestral incapacidad para cobrar impuestos a los ricos (BORÓN, 2008, p. 57-58).

En Brasil, sobre los escombros de la dictadura militar, surgió el neoliberalismo (OLIVEIRA, 2000). Es decir, lenta y paulatinamente, la transición conservadora a la democracia resultó, por un lado, en el mantenimiento de instrumentos autoritarios y antidemocráticos y, por otro, en generar las condiciones necesarias para su implementación. políticas neoliberales. Este es el trasfondo histórico que nos permite comprender cómo fue posible la victoria de golpe de Estado en 2016, con la aprobación del juicio político de la presidenta electa democráticamente y destituida sin haber cometido ningún delito de responsabilidad; además de explicar por qué, en 2018, llegó a la Presidencia un feroz defensor de la dictadura militar y de un programa dirigido a radicalizar el neoliberalismo. Después de todo, a pesar de la elección de Luiz Inácio Lula da Silva (2002 y 2006) y Dilma Rousseff (2010 y 2014), ambos opositores a la dictadura militar y críticos del neoliberalismo, sus gobiernos no tuvieron éxito (y en algunos casos ni siquiera lo intentaron) en derrotar la herencia neoliberal y autoritaria. El gobierno de Bolsonaro, en este sentido, significa la reanudación y profundización de un proyecto que nunca ha sido superado.

Por tanto, no es de extrañar que Brasil, bajo un gobierno que lucha abiertamente contra cualquier tipo de regulación del mercado, haya logrado uno de los peores desempeños frente a la pandemia¹⁹⁵. Además, diferentes estudios han demostrado que el fracaso, que hoy resulta en la muerte de más de 260 mil brasileños, no es parte de una simple negligencia o de una equivocación en las decisiones del gobierno federal, sino de un intento deliberado por la propagación del virus, con el fin de garantizar el mantenimiento de la actividad económica a costa de una política de muerte. Camina en este sentido, el estudio realizado por el Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (CEPEDISA/FSP/USP), en alianza con Conectas Direitos Humanos, que demuestra cronológicamente el conjunto de acciones llevadas a cabo por el gobierno y que

¹⁹⁵ Un ejemplo de esta encuesta se puede encontrar en: <https://www.brasildefato.com.br/2021/01/28/brasil-e-o-pior-pais-do-mundo-no-combate-a-pandemia-aponta-estudo>

resultaron en la propagación del virus¹⁹⁶. Como señala la investigación: “al desestimar la tesis de incompetencia o negligencia del gobierno federal, el estudio revela la existencia de una estrategia institucional para la propagación del virus, impulsada por el gobierno federal bajo el liderazgo del Presidente de la República” (CEPEDISA/Conectas, 2021, p. 7).

En esta perspectiva, Ferreira y Silva, al abordar la “tragedia brasileña anunciada”, afirman que

El crecimiento exponencial y la propagación del coronavirus a través de favelas, periferias y grandes centros urbanos exhibió la perversa desigualdad social y económica en el país. El neoliberalismo como expresión de la etapa actual del sistema capitalista, patriarcal y racista, tiene como una de sus premisas el planteamiento de que hay vidas que cuentan y hay vidas que no cuentan (ÁVILA FERREIRA, 2020, p. 124). Esto se revela en su extrema fuerza en el contexto actual (FERREIRA & SILVA, 2021, p. 3).

Si analizamos el debate económico y las acciones de otros países durante la pandemia Covid-19, vamos a ver que se tomaron una serie de medidas con el sentido general, aunque con varias contradicciones, de fortalecer los sistemas de salud y asistencia social. El *lockdown* y otras medidas de distanciamiento se implementaron de manera combinada, articulando programas de renta mínima con medidas para incentivar el mantenimiento del empleo. Incluso instituciones que abogan reiteradamente por medidas de ajuste fiscal, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, defendieron la expansión del gasto público. Si bien, a menudo, las medidas en favor de la precarización social del trabajo se adoptaron junto con medidas paliativas, se buscó un “equilibrio mínimo” entre la vida y la economía, entre trabajadores y empresarios. Como ilustra Facchini:

En Alemania, Merkel habla de ampliar la deuda pública y el déficit fiscal; en Estados Unidos, Trump habla de la participación estatal en la economía (un tema impensable hace unas semanas) y libera efectivo para atender las demandas de empresas y poblaciones vulnerables; en España, Pedro Sánchez nacionaliza hospitales y valora las iniciativas públicas. En Brasil, lamentablemente, la epidemia vuelve a mostrar al mundo un gobierno nacional ridículo, confundido y sorprendido por la magnitud del problema (FACCHINI, 2020, p. 5).

En el caso brasileño, el resultado fue diferente y se puede ver que,

en un país periférico y bajo la égida neoliberal, ocupando el puesto de noveno país más desigual del mundo, según el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2015), las consecuencias de la pandemia del nuevo coronavirus no llegarían a todos los brasileños en proporciones equivalentes. De hecho, ante una estructura socioeconómica profundamente desigual y racista, es, sobre todo, la población negra y los sectores más pobres de la sociedad los que afrontarán, en un grado mucho mayor, las consecuencias que genera la pandemia, ya sean

¹⁹⁶ Los estudios y boletines elaborados por CEPEDISA / Conectas pueden consultarse en: <http://cepedisa.org.br/publicacoes/>

económicas, sociales, políticas o incluso humanitarias (GUIMARÃES & PINHEIRO, 2021, p. 07).

La intención del gobierno federal fue, desde un principio, minimizar la pandemia, considerada por el propio presidente como una “gripecita”. Las escasas y temporales medidas tomadas por gobernadores y alcaldes, a su vez, no han podido contrarrestar la posición del presidente Bolsonaro – el gobierno de Bolsonaro, incluso, vetó la posibilidad de que alcaldes y gobernadores compren vacunas.

Guimarães y Pinheiro explican sin rodeos la posición del actual presidente y su equipo, demostrando que:

El autoritarismo y la ausencia de diálogo con otros agentes políticos son rasgos notorios de la administración de Bolsonaro. Los conflictos con otras esferas de poder se intensifican a medida que el gobierno federal ignora las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre el necesario aislamiento social y se muestra indiferente ante el hecho de que se trata de una enfermedad altamente infecciosa y fácilmente contagiosa, además de su letalidad. personaje. Al comparar el nuevo coronavirus con una gripe común, el presidente brasileño provoca nuevos conflictos con alcaldes y gobernadores que optaron por adoptar medidas destinadas a aplanar la curva epidémica y buscar prevenir el colapso del sistema sanitario y funerario (GUIMARÃES; PINHEIRO, 2021, p. 12).

Los análisis realizados por Guimarães y Pinheiro reiteran la intención de naturalizar la muerte presente en el comportamiento del presidente Bolsonaro ante los efectos provocados por el COVID-19, y que se expresan en declaraciones como: “Lamento todos los muertos, pero ese es el destino de cada uno”, “ ¿¡Y qué !? ”, “ Soy mesías, pero no hago milagros ”; o, aún, lo que dijo el día en que el país enfrentó 1910 muertos puede Covid:

Tenemos que afrontar nuestros problemas. No más frescura, ‘mimimi’, ¿cuánto tiempo van a llorar? Tenemos que afrontar los problemas. Obviamente respetar a los ancianos, a los que tienen enfermedades, comorbilidades, pero ¿a dónde va Brasil si paramos? La Biblia misma dice que... entre 365 citas, dice, ‘no tengas miedo’. Soy católico, le creo a Dios, respetamos las religiones, pero si nos quedamos en casa todo el tiempo y decimos que la economía la veremos después, ya estamos viendo cuál era esa política, ¿cuál es el futuro de Brasil? (BOLSONARO, 2021, online).

Las autoras que, como mencionamos anteriormente, en su artículo llaman la atención sobre “una lógica cruel y eugenésica” presente en estos discursos y argumentan, apoyadas por Lichtenstein, que no se trata solo de negacionismo, sino que es algo más profundo y perverso:

Es una línea de razonamiento muy diferente y cruel. Lo que se sabe es que la epidemia pasará cuando del 50 al 70% de las personas estén inmunizadas, ya sea con una vacuna o porque han contraído la enfermedad. Cuando toma esto, el virus se enfría. Hay 140... 120 millones de personas. Con eso [...], cuando la gente no defiende el aislamiento, el comercio no se cierra, la economía no se detiene, el gobierno no necesita poner dinero en la economía, la gente que va a morir, muchos de ellos están los ancianos [...] o personas que ya estaban enfermas [...] y

los jóvenes y deportistas se quedarán. [...] Esto tiene una lógica intensa. A esto se le llama eugenesia (LICHTENSTEIN, 2020 apud GUIMARÃES & PINHEIRO, 2021, p.13).

Es posible enumerar varias acciones encabezadas y disparadas por Bolsonaro que contribuyeron a la desprotección de la población:

- Barreras legales a las acciones de otras entidades de la federación;
- Participación e incentivos para participar en grandes manifestaciones antidemocráticas y agrupaciones inseguras en relación con el virus;
- Difusión de noticias falsas sobre la pandemia;
- Inversión de millones de reales en medicamentos que han demostrado ser ineficaces;
- Crear dificultades para la inspección sanitaria en los aeropuertos;
- Expiración de millones de pruebas de RT-PCR;
- Ignorar las ofertas de compra de vacunas;
- Compra de vacunas a un precio excesivo;
- Distribución inadecuada de millones de vacunas entre los estados de la federación,
- Desprecio por el colapso del sistema de salud en varios lugares;
- Falta de suministro oportuno de oxígeno a las ciudades agotadas;
- Destitución de dos ministros de salud durante la pandemia y nombramiento de un general del Ejército para el cargo;
- Falta de respeto y crítica a la Organización Mundial de la Salud, China y otros países, generando crisis internacionales absolutamente innecesarias en un momento que requiere alianzas y articulaciones transfronterizas.

Considerando los aspectos anteriores y apoyados por el número de muertes e infectados por Covid en Brasil al momento de escribir este artículo¹⁹⁷, coincidimos con las consideraciones de Ricardo Antunes, “para hacer devastación, es necesario tener gobiernos capacitados para devastar” porque, según el sociólogo, “desde la crisis de 2008/09, que llegó al corazón del capitalismo, el mundo del capital no quiere más gobiernos de conciliación. Quiere gobiernos devastadores (ANTUNES, 2021, online).

Frente a la peor crisis sanitaria y humanitaria enfrentada en los últimos tiempos, la agenda neoliberal, establecida y fortalecida desde la imposición del golpe de 2016, no ha retrocedido. Este hecho terminó dejando a millones de brasileños desempleados, porque la pandemia fue utilizada precisamente como pretexto para la aprobación de todo tipo de flexibilidades, flexibilizando las leyes que garantizaban la protección de los derechos sociales, dadas las inmensas dificultades para organizar a los trabajadores que

¹⁹⁷ El país registró 1.910 muertes por Covid-19 el 3 de marzo, nuevamente un récord desde el inicio de la pandemia. Actualmente, el país ha alcanzado un total de 260.970 muertes desde sus inicios. Como resultado, el promedio móvil de muertes en Brasil en los últimos 7 días llegó a 1.332. La variación fue del 29% en comparación con el promedio de hace 14 días, lo que indica una tendencia al alza en las muertes por la enfermedad. Ver: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/ansa/2021/03/03/brasil-tem-1910-mortes-de-covid-em-24h-e-bate-novo-recorde.htm> e <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/03/03/brasil-registra-1840-mortes-em-24-horas-e-volta-a-bater-recorde-da-pandemia-total-chega-a-2594-mil.ghtml>

han sido, desde el comienzo de la pandemia, abandonados a su suerte. Por tanto, no fueron las incipientes medidas de aislamiento y desapego social las responsables de crear situaciones de extrema vulnerabilidad para segmentos de la población, ya que estas vulnerabilidades se venían agudizando desde antes de la pandemia.

2. Metodología

Este estudio es una revisión de la literatura, basada en el método materialista histórico-dialéctico. Considerando que es en el materialismo histórico-dialéctico donde tenemos la posibilidad, como afirma Minayo (2010), de comprender la dinámica de lo real de una determinada sociedad y del proceso histórico en su peculiar dinamismo.

Analizaremos aquí la Ley N° 14.020, de 6 de julio de 2020, que instituye el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y la Renta y la Ley N° 13.982 / 2020, que establece las ayudas de emergencia. Dado que los documentos “no son solo una fuente de información contextualizada, sino que aparecen en un determinado contexto y brindan información sobre ese mismo contexto” (LUDKE; MARLI, 1986, p. 39), pueden contribuir al análisis de la realidad que Brasil se enfrenta, especialmente en lo que respecta al mundo del trabajo, en tiempos de pandemia.

En este sentido, este trabajo pretende posibilitar la percepción de que la precarización social del trabajo en tiempos de pandemia está relacionada con las contradicciones entre capital y trabajo, aquí entendido como cuestión social, estando tan directamente relacionado con el avance del neoliberalismo y de la extrema derecha, así como de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, que radicaliza esta situación.

3. Flexibilidad, informalidad y desempleo

La pandemia del nuevo coronavirus se desarrolla en un escenario general marcado por la crisis del sistema capitalista, resultado directo de la reestructuración productiva llevada a cabo desde la década de 1970 (POMAR, 2013). En este sentido, no se trata específicamente de una “crisis del coronavirus”, sino de una profundización de la crisis capitalista desde la pandemia. Precisamente por eso, no es de extrañar que los grandes capitalistas estén haciendo, en la “coronacrisis”, lo que pretenden hacer en todas las crisis: garantizar sus ganancias, aunque sea a costa de la vida de la clase trabajadora.

Y, como señala Patnaik (2020), han tenido éxito en este proceso. Este hecho ha sido verificado a partir de diferentes estudios e investigaciones, tanto globales como locales. El informe “Poder, lucro e pandemia”, elaborado por Oxfam, señala que durante la pandemia se perdieron alrededor de 400 millones de puestos de trabajo, mientras que las 32 empresas más rentables del mundo expandieron sus ganancias, en comparación con años anteriores, alrededor de 500 mil millones. (OXFAM, 2020).

Investigaciones realizadas por la Fundação Getúlio Vargas, a su vez, han apuntado a la misma situación, demostrando que durante los primeros meses de la pandemia en Brasil hubo una caída de los ingresos, concentrándose esta disminución entre la porción más pobre de la población, destacándose “indígenas (-28,6%), analfabetos (-27,4%) y jóvenes entre 20 y 24 años (-26%). Todos los lugares encuestados mostraron descensos en los ingresos” (FGV, 2020, p. 13).

Esta caída de los ingresos, concentrada en las clases trabajadoras, se ha traducido en una intensificación de la desigualdad social. Esta tendencia, sin embargo, está vigente

en Brasil desde 2016, cuando ocurrió el juicio político a Rousseff y la radicalización de las políticas neoliberales, que resultó, entre otras medidas, en el congelamiento del gasto público por veinte años (Enmienda Constitucional 95), en una reforma laboral y una reforma en la seguridad social.

La "EC 95" merece una mención especial en este artículo. Apodada como "PEC da Morte", dicha enmienda, al imponer limitaciones radicales a las inversiones en políticas sociales, atacaba especialmente la Política de Salud, en la medida en que:

El SUS [Sistema Único de Salud], en 2019, perdió una inversión de 20 mil millones de reales y la tendencia es una pérdida progresiva, dice el Consejo Nacional de Salud. El escenario actual de la política de salud está marcado por los procesos de precarización, comercialización y privatización, que representan una fuerte amenaza más en este contexto pandémico (GUIMARÃES; PINHEIRO, 2021, p. 09).

Esta represalia en el sistema de salud debilita aún más un sistema que históricamente enfrenta "el hacinamiento, la falta de equipos médicos, recursos humanos y medicamentos, estando hoy en la condición más extrema en esta situación" (GUIMARÃES; PINHEIRO, 2021, p. 09).

En 2019, al analizar el índice de Gini, los investigadores de FGV se dieron cuenta de que los más ricos lograron rápidamente superar el período de recesión económica que enfrentó en 2015/2016, mientras que los más pobres continúan con dificultades:

el 10% más rico ya acumula un aumento del 3,3% en los ingresos del trabajo, es decir, además de superar las pérdidas, ya gana más que antes de la recesión. Mientras tanto, los brasileños más vulnerables están experimentando una caída de más del 20% de los ingresos acumulados. Si sumamos los últimos siete años, los ingresos de los estratos más ricos aumentaron un 8,5% y los de los más pobres disminuyeron un 14% (EL PAÍS, 2019, online).

En este sentido, las mejoras y ventajas prometidas por los defensores de la reforma laboral no se materializaron: de los 6.000.000 de nuevos puestos de trabajo previstos, solo se crearon 286.500 puestos de trabajo, de los cuales 185.500 fueron en la modalidad de trabajo intermitente. Además, el desempleo se mantiene en niveles récord, así como el número de personas desanimadas (que, sin tener empleo, han dejado de buscarlo) o trabajadores sometidos a las más precarias formas de trabajo¹⁹⁸, sigue creciendo. Se revela, así:

La lógica de deconstruir o mitigar el sistema de derechos y protección social tiende a exponer a los trabajadores a una condición de mayor vulnerabilidad, ya sea sometiéndolos a una dinámica de competencia de mercado cada vez más intensa, haciéndolos aceptar ocupaciones y condiciones de trabajo más precarias e incluso sin derechos, como en el caso del trabajo supuestamente autónomo; ya sea por dificultar el acceso al sistema de seguridad a través de una jubilación digna, la atención brindada por el sistema público de salud, el acceso a beneficios por retiro involuntario del mercado laboral o el derecho al seguro de desempleo. A esto se

¹⁹⁸ Para un resumen de este y otros datos, ver: <https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2020/11/11/reforma-trabalhista-completa-3-anos-veja-os-principais-efeitos.ghtml>

suma el debilitamiento de las instituciones públicas encargadas de velar por la efectividad de los derechos y la protección social (KERIN; OLIVEIRA, 2019, p. 129).

Esta lógica se ha impuesto con tal rapidez y brutalidad que ha generado una situación tremendamente dramática. Tanto es así que, con el advenimiento de la pandemia y las medidas de distanciamiento social, se pudo ver una caída de la desigualdad social, fruto de la implementación de las ayudas de emergencia y la Ley 14.020 (FGV, 2020). La Ley N° 14.020, de 6 de julio de 2020, instituye el Programa de Empleo de Emergencia y Mantenimiento de Ingresos y establece: I - el pago del Beneficio de Empleo de Emergencia y Preservación de Ingresos; II - la reducción proporcional de horas de trabajo y salarios; y III - la suspensión temporal del contrato de trabajo.

Las alternativas al despido y la existencia de ayudas, aunque escasas, proporcionadas por el Estado brasileño, dieron como resultado un aumento de los ingresos regulares para las familias y las personas que, desde antes de la pandemia, luchaban por encontrar trabajo. Un dato significativo de este escenario es el hecho de que, como señala el análisis de Poder360, por cada trabajador con contrato laboral en Brasil, había casi otros dos trabajadores recibiendo ayuda de emergencia¹⁹⁹.

La promulgación de la Ley 14.020 es, por tanto, contradictoria: a pesar de flexibilizar derechos ya debilitados, permitiendo la suspensión o reducción de la carga de trabajo de los contratos de trabajo con salario reducido, la ley también acaba evitando una catástrofe aún mayor en el mercado laboral. empleo e ingresos de la clase trabajadora brasileña, así como en relación a las micro y pequeñas empresas que no pueden acceder a mínimos para obtener crédito.

A su vez, las ayudas de emergencia, establecidas por la Ley N° 13.982 / 2020:

Modifica la Ley N° 8.742, de 7 de diciembre de 1993, para establecer parámetros adicionales para caracterizar la situación de vulnerabilidad social a los efectos de la elegibilidad para el beneficio de prestación continua (BPC), y establece medidas excepcionales de protección social a ser adoptadas durante la período de afrontamiento de la emergencia de salud pública de importancia internacional derivada del coronavirus (Covid-19) responsable del brote de 2019, a que se refiere la Ley N° 13.979, de 6 de febrero de 2020 (BRASIL, 2020a, online).

Esta ayuda fue objeto de una intensa controversia entre la oposición y el gobierno federal. El gobierno, inicialmente opuesto a la propuesta, fue fuertemente cuestionado hasta el punto de proponer un beneficio por el monto de R \$ 200,00 (que equivale a unos USD 35,00). Presionado por la oposición de izquierda y una porción de la oposición de derecha, con una fuerte acción de gobernadores y alcaldes, el Congreso Federal aprobó una ayuda por el monto de R \$ 600,00 (aproximadamente USD 105,00) en el período de tres meses, con la posibilidad Prórroga por otros tres meses a mitad de precio. La ayuda cubrió a más de 60 millones de brasileños, que se esperaba que cumplieran con los siguientes criterios:

¹⁹⁹ Para más información, con datos tomados del Portal de Transparencia del Gobierno Federal y del Registro General de Empleados y Desempleados, ver: <https://www.poder360.com.br/economia/auxilio-emergencial-supera-emprego-em-25-estados>

I - es mayor de 18 (dieciocho) años, excepto en el caso de madres adolescentes; (Redacción dada por la Ley N ° 13.998, de 2020) II - no tener un trabajo formal activo; III - no es titular de una prestación de seguridad o asistencia social o beneficiario de un seguro de desempleo o de un programa federal de transferencia de ingresos, excepto, en los términos de los §§ 1 y 2, Bolsa Familia; IV - cuyo ingreso familiar mensual per cápita sea de hasta 1/2 (medio) salario mínimo o el ingreso familiar mensual total sea de hasta 3 (tres) salarios mínimos; V - que en 2018 no percibió renta imponible superior a R \$ 28.559,70 (veintiocho mil quinientos cincuenta y nueve reales con setenta centavos); y VI - que desarrolle actividad con la condición de que: a) microempresario individual (MEI), b) cotizante individual al Régimen General de la Seguridad Social que cotice en forma de caput o ítem I del § 2 del art. 21 de la Ley N ° 8.212, de 24 de julio de 1991; oc) trabajador informal, ya sea por cuenta ajena, por cuenta propia o desocupada, de cualquier naturaleza, incluidos los inactivos intermitentes, inscrito en el Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal (CadÚnico) hasta el 20 de marzo de 2020, o que, en términos de autodeclaración, cumple con el requisito del ítem IV (BRASIL, 2020b, online).

Lo que se destaca de esta situación es que 67 millones de brasileños cumplieron con estos requisitos. Dado que, en sí mismo, destaca la dimensión de la pobreza, el desempleo, la informalidad, los riesgos del microemprendimiento, etc. El Brasil que, en 2018, ingresó al ranking de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como uno de los diez peores países para trabajar, porque se consideró que la reforma laboral [Ley 13.467, de 2017] "impuso un marco legal regresivo a los trabajadores, con base en la retirada de derechos" (SILVA, 2019, online) demuestra en esta crisis, la quiebra de cualquier posibilidad del capitalismo humanizado, así como reafirma la bancarrota de un Estado que, en nombre del mercado, permite y alienta la muerte, el desempleo y la miseria en todas sus formas.

Si se pudo percibir una caída de la desigualdad social en el período de vigencia de las ayudas de emergencia, esta caída, sin embargo, fue artificial. Antes del final de la ayuda, en diciembre de 2020, ya era posible ver que la pobreza volvía al mismo nivel que antes de la pandemia²⁰⁰.

Estos hallazgos, más que reflexiones, nos permiten reiterar que:

las acciones defendidas por el gobierno federal demuestran la preocupación prioritaria por el impacto de la pandemia en el proceso de acumulación capitalista. Se establece claramente que el imperativo es el mantenimiento de súper ganancias. Después de todo, mientras el Banco Central anunció al inicio de la cuarentena un conjunto de medidas que liberan R \$ 1,2 billones para la economía, a los pequeños comerciantes, a los trabajadores informales y a los desempleados se les asignó una ayuda de emergencia que no alcanza el salario mínimo nacional. que comprende solo el 60% del valor. El objetivo de la medida es garantizar la subsistencia mínima de la clase trabajadora más empobrecida, contribuyendo al

²⁰⁰ Ver más en: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/06/com-fim-do-auxilio-emergencial-brasil-tem-2-milhoes-de-novos-pobres-so-em-janeiro.ghtml>

mismo tiempo al mantenimiento del consumo (GUIMARÃES & PINHEIRO, 2021, p. 03).

4. Consideraciones finales

La pandemia reveló las entrañas o, como menciona Ricardo Antunes, “expuso la perversidad del capital contra los trabajadores” (ANTUNES, 2021, online), a pesar de que ella no es el único ni el mayor responsable de la situación de extrema precariedad que vive el trabajador brasileño y sus familias. Si bien la desigualdad social se ha intensificado, esta desigualdad ya era una realidad. Segmentos de la sociedad estaban especialmente expuestos, pero eran segmentos que ya sufrían los retrocesos de la desprotección social.

El advenimiento de la pandemia destacó e intensificó la desigualdad social, al exponer al virus a trabajadores de clases sociales menos favorecidas, como amas de llaves y repartidores de aplicaciones, obligándolos a vivir con el riesgo inmanente de contaminación y posible transmisión para sus hogares y comunidades. (FERREIRA & SILVA, 2021, p. 11).

La realidad previa a la pandemia es innegable, en la que un pequeño número de brasileños concentra la mayor parte de la riqueza producida socialmente es innegable y deja a la deriva a la parte de la población. La pandemia ha acelerado procesos que, en Brasil, se venían gestando en los últimos cuatro años como a “corrosión del trabajo; la destrucción ilimitada de la naturaleza; degradación del mundo rural convertido en ‘agrobusiness’, alta segregación urbana y social, sumada a factores como una fuerte eugenesia social, exacerbación del racismo, opresión de género; xenofobia, homofobia, sexismo” (FERREIRA; SILVA, 2021, p.11).

La asistencia de emergencia brindada por el gobierno federal, a su vez, sacó a la superficie el contingente de brasileños desprotegidos y planteó un aspecto más de la realidad, el de las personas sin documentación y que hasta entonces no estaban incluidas en el sistema de registro.

La realidad brasileña es dramática, el número de muertes por covid aumenta día a día, no hay vacunas para la población, no hay una actitud responsable por parte del presidente y sus asesores en relación a los riesgos y cuidados con respecto al virus, que es seguido de una parte significativa de la sociedad que muestra desprecio por la atención científicamente probada, porque “cuando tienes el incentivo de las esferas superiores, cuando la policía hace la vista gorda ante lo que no debes hacer, cuando la legislación no es tan dura como debería sea para este tipo de prácticas, tiene el avance de esta situación”, reitera Antunes (2018, online).

Este artículo termina con una declaración un tanto pesimista: “no fue la pandemia lo que provocó la tragedia. Es el resultado de la tragedia de un sistema de metabolismo social destructivo. Por eso hablo de capitalismo pandémico y viral. Vivimos en un capitalismo letal, destructivo, pandémico y viral” (ANTUNES, 2020, online).

5. Bibliografía

Antunes, R. (2020). *Pandemia desnuda perversidades do capital contra trabalhadores*. Brasil de Fato, 2020, online. Disponible em:

<https://www.brasildefato.com.br/2020/06/27/ricardo-antunes-pandemia-desnuda-perversidades-do-capital-contra-trabalhadores>

- Antunes, R. (2018). *O mundo do capital não quer mais conciliação, quer devastação*. Edgar digital, UFBA, online. Disponível em:
<http://www.edgardigital.ufba.br/?p=10189>
- Bolsonaro, J. (2021) *Bolsonaro volta a criticar medidas restritivas contra o coronavírus*. Record News. Disponível em:
https://www.youtube.com/watch?v=WixwFR_AHDY
- Boron, A. (2010) *O socialismo no século 21: há vida após o neoliberalismo?* São Paulo: Expressão Popular.
- Brasil. (2020a) *Lei nº 14.020*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm
- Brasil. (2020b) *Lei nº 13.982*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm
- Facchini, L. A. (2020) *COVID-19: Nocaute do neoliberalismo? Será possível fortalecer os princípios históricos do SUS e da APS em meio à pandemia?*. APS em Revista 2.1: 3-10.
- Ferreira, A. C. D. X & Silva, A. K. C. (2021). *Ensaio acerca da anunciada tragédia brasileira: A crise do capital e o aprofundamento das desigualdades em tempos-espacos de pandemia* in Serviço Social em Perspectiva, Montes Claros (MG), volume 5, número 1, jan./jun. I ISSN 2527-1849
- Guimarães, K. C & Pinheiro, S. S. M. (2021) *O desgoverno Bolsonaro e o novo Coronavírus: Uma análise preliminar sobre o impacto social dessa combinação no Brasil* in Serviço Social em Perspectiva, Montes Claros (MG), volume 5, número 1, jan./jun. I ISSN 2527-1849
- Harvey, D. (2007). *Neoliberalismo como destruição criativa*. InterfacEHS. Rev. de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente, São Paulo, v. 2, n. 4.
- Krein, J. D., & Oliveira, R. V. (2019). *Os impactos da Reforma nas condições de trabalho*. In J. D. Krein, R. V. Oliveira & V. A. Filgueiras (Orgs.), *Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade* (p. 127-155). Campinas,SP: Ed. Curt Nimuendajú.
- Ludke, M. & André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.
- Minayo, M.C.S. (2010). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12a ed. São Paulo: Hucitec.
- Oliveira, F. (2000). *Neoliberalismo à brasileira*. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Oxfam. (2020) *Poder, lucros e pandemia*. Oxford: Oxfam GB/Oxfam Internacional.
- Patnaik, P. (202). *Os multimilionários e a pandemia*. Resistir. Disponível em:
https://www.resistir.info/patnaik/patnaik_25out20.html

Pomar, W. (2013). *Brasil, crise internacional e projetos de sociedade*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Silva, R. (2019) Depoimento. In: Senado Federal. *Brasil está entre os piores países do mundo para trabalhador, aponta debate*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/24/brasil-esta-entre-os-piores-paises-do-mundo-para-trabalhador-aponta-debate>

¿Puede ser la economía social o solidaria una herramienta de intervención social para el trabajo social?

María Encarnación Quesada Herrera²⁰¹

RESUMEN:

La economía social y solidaria supone una herramienta de alivio de la pobreza, con mejores garantías que el mercado tradicional, sin embargo es fundamental conectar la economía con todos los subsistemas que conforman nuestra realidad y con las estructuras sociales en las que se insertan nuestras realidades, como la familia, el amor o el sistema de creencias en relación a las desigualdades de género; además es útil para el cuestionamiento de la economía clásica, con unos postulados enfrentados basados en el individualismo y la racionalización. Para reforzar lo expuesto realizo un análisis de la investigación *El comercio justo desde una perspectiva de género: una reflexión económica antropológica de la propia autora, realizada en cafetales chiapanecos certificados*, donde concluyo que efectivamente el comercio justo supone una mejora en las posibilidades económicas de las cafetaleras pero que es necesario una incidencia en los subsistemas y estructuras sociales. Aproximándonos al trabajo social desde el modelo del empoderamiento, basándonos en la intervención social dirigida al fortalecimiento de capacidades, y al desarrollo desde una dimensión integral, la economía social y solidaria es una herramienta útil, ya que ofrece los valores y principios inspiradores que guían la práctica profesional e incorpora el desarrollo de las capacidades colectivas. Es fundamental la incidencia en el entorno y no sólo en la persona individualmente.

Palabras clave: economía social, solidaria, desarrollo humano, intervención social, comercio justo, trabajo social.

1. Introducción

A nivel teórico el trabajo social crítico ofrece una praxis que va más allá del asistencialismo y la burocracia, sin embargo, existen escasas investigaciones y sistematizaciones de la práctica que nos ofrezcan recursos de un modelo de intervención basado en el empoderamiento de la población de trabajo y en un rol del o la profesional que suponga un acompañamiento en su salida de la exclusión social o en una mejora de su bienestar social.

Nos introduciremos en el conocimiento de la economía social y solidaria y en concreto con un estudio de caso para poder debatir cuestiones centrales de esta economía.

En mi investigación *La perspectiva de género en el Comercio Justo: una reflexión económica-antropológica*, realicé entrevistas en profundidad en cafetales certificados con el sello Flo Cert, perteneciente al Comercio Justo (CJ), una forma de economía social, en Chiapas, México.

Las entrevistas se realizaron a 3 comercializadoras y a 5 organizaciones productoras, entrevistando a 6 productores y 5 productoras, a una técnica de comercialización y a un técnico de las cooperativas, siendo un total de 17.

²⁰¹ Investigadora del seminario de estudios para la investigación social educativa (SEPISE) de la Universidad de Granada. Profesora sustituta interina de la Universidad de Jaén

Comercializadoras de CJ en España: Setem, Ideas e Intermon Oxfam.

Cooperativas de CJ en Chiapas, México:

- La Common Yaj Nop Tic.: Presidente-productor (Baldomero), secretaria-productora (Amalia), y a dos productoras (Silvia y Lucia).
- Federación indígena ecológica de Chiapas (FIECH): Presidente-productor (Eduardo).
- Acción Solidaria de la Sierra: Presidenta-productora (Mercedes) y Tesorera-productora (Celia).
- Unión Majomut: Presidente-productor (Luis) y técnico (Fidel).
- San Fernando: Presidente-productor (Alberto), tesorero-productor (Esteban), delegado de comercialización (César) y la encargada de comercialización exterior (Vanessa).

Los nombres que aparecen son ficticios, con el fin de garantizar el anonimato de las personas entrevistadas.

Como veremos la economía social ofrece mejores garantías de empleabilidad pero no es suficiente para lograr una mejora del bienestar social de la persona desde un punto de vista individual y colectivo. Aunque se trata de un modelo económico que por sus fines y principios permite una mayor permeabilidad para incorporar las variables necesarias para que se convierta en una herramienta real de la intervención social.

Adelantamos que la economía social, por sus principios, valores y propuestas es una herramienta útil de intervención social para el trabajo social.

2. LA ECONOMÍA SOCIAL O SOLIDARIA

Una economía dinámica capaz de generar los bienes y servicios necesarios para atender las necesidades básicas de toda la población y aumentar las oportunidades de trabajo productivo es la base material del progreso social (Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 2001, Naciones Unidas).

El Comité Económico y Social Europeo (2007: 9) define la economía social como el,

“conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes, así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La economía social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian”.

Según la Carta de Principios de la Economía Social, sus características serían las siguientes:

- Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital
- Adhesión voluntaria y abierta
- Control democrático por sus miembros

- Conjunción de los intereses de los miembros y del interés general
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad
- Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos
- Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, la mejora de los servicios a los miembros y el interés general.

Durante los últimos años, la crisis financiera iniciada en el año 2007 y sus gravísimas consecuencias sociales y humanas, han provocado un creciente interés por re-centrar el objetivo económico en las necesidades de las personas y el bien común (Felber, 2015), así comienzan a surgir iniciativas en torno a la economía social, como alternativas a la generación de capital y también como alternativa de alivio a la pobreza.

La economía social o solidaria ofrece un enorme potencial, no solamente por su capacidad para generar empleo, sino primordialmente por su valor para promover un modelo socioeconómico fundamentado en principios de solidaridad, primacía de las personas sobre el capital, autonomía, desarrollo sostenible, democracia y bien común. Estos principios constituyen asimismo una base óptima para la inclusión de la diversidad humana en todas sus dimensiones, tales como las asociadas a la movilidad global.

El CJ está situado dentro de las economías alternativas o economía solidaria. Lo que significa que cuestiona las reglas del libre mercado, y que, además, cuenta con un componente ideológico, posicionándose contra el neo-liberalismo con el objetivo de cambiar las injustas reglas del comercio internacional y someter al comercio a las necesidades de los pueblos y de los sectores oprimidos.

El CJ es una comercialización de productos Sur-Norte, que están certificados con tal fin y que se realiza con unas reglas diferentes, en cuanto a actores implicados, finalidades, condiciones y principios.

Estas reglas están marcadas por Flo (Fairtrade Labelling Organizations), certificadora de CJ, y de las cooperativas entrevistadas. Es una asociación formada por 24 organizaciones²⁰² que apuestan por las iniciativas de sellos de CJ, formándola redes de productores, comerciantes y expertos externos. También tiene la función de inspección y sanción de las organizaciones certificadas, con la intención de garantizar a los países del Norte el cumplimiento de tales exigencias.

Las reglas marcadas dependen del producto y del tipo de productora, y van dirigidos tanto a productores y productoras, organizaciones y comercializadoras. Aunque existen unos principios orientadores para la creación de los criterios y están relacionados con:

- El desarrollo social, orientado a la democratización de las productoras, la prestación de derechos sociales, laborales y sindicales.
- El desarrollo económico, exige el pago de un precio mínimo que garantice unas condiciones de vida mínimas a productores y productoras, así como el desarrollo de las comunidades en aspectos sociales.
- El desarrollo ambiental, con la promoción de prácticas agrícolas respetuosas del medio ambiente.

²⁰² www.fairtrade.net acceso el 6 de diciembre de 2009.

Los criterios fluctúan en cuanto a distintos manuales sobre CJ, y no suelen ser muy claros, aunque casi todos apelan a los siguientes²⁰³:

- Salarios y condiciones de trabajo dignos.
- Relación comercial estable y a largo plazo entre Sur-Norte.
- Parte de sus beneficios deben invertirse en la comunidad.
- Ausencia de explotación laboral infantil.
- Igualdad entre hombres y mujeres.
- Funcionamiento democrático de las organizaciones.
- Respeto del medio ambiente.
- Productos de calidad.

En la contraparte, Flo garantiza un precio mínimo en la compra de los productos certificados. En el caso del café significa que, aunque su precio caiga en la bolsa de Nueva York, sus productores y productoras siempre podrán contar con este mínimo establecido. Así como un “premio social”, es otra cantidad económica que se otorga para la inversión en la comunidad y para facilitar el cumplimiento de los criterios.

Al igual que, tal y como se ha expuesto, la crisis financiera de 2007 despertó el interés en nuestro entorno sobre la economía social y solidaria, en el estudio mencionado, también nos encontramos con que la mayoría de cooperativas cafetaleras entrevistadas deciden incorporarse a esta forma de mercadeo por las condiciones económicas y políticas devastadoras tras la crisis de México de los años 80 y su posterior intervención del Fondo Monetario Internacional. Produciéndose por una bajada de precios en el mercado del café, y la desaparición del órgano regulador del café, INMECAFE, Instituto Mexicano del Café.

Baldomero: Pues la intención de organizarse nace debido a las necesidades del mismo productor, que en ese entonces cuando se constituyó la misma sociedad haya en el año de 1995, nacimos como un grupo organizado para buscar apoyos ante las mismas instancias de gobierno eh... (...) Que en ese momento los precios estaban muy por debajo de cómo está hoy en día y a partir de ese entonces comenzamos a trabajar ya de forma más organizada.

Si tenemos en cuenta la fecha en la que casi todas las organizaciones ingresan en el CJ, es alrededor del año 1995 y 1996, cuando un año antes, en 1994, México firma el Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)²⁰⁴. Ningún de los productores o productoras, menciona este hecho, excepto Luís, cuando fue en otra ocasión presidente de la organización y coincidiendo con esa época, argumentando que le anunciaron que había desaparecido INMECAFE y que ahora es “mercado libre”, cuando no sabía lo que eso significaba.

²⁰³ Para más información visitar <http://www.comerciojusto.org/>, website de la Coordinadora Estatal de Comercio Justo de España.

²⁰⁴ Como consecuencia de las políticas de ajuste estructural.

Luis: nos iban a confirmar en que tanto de café podíamos exportar por cuota, pasaron esos días y estaba yo esperando, y nos dicen que ya no va, que se rompió el acuerdo internacional del café, que entonces tenía que ser el mercado libre, yo no entendía eso, porque apenas estaba yo entrando en un periodo de presidente a la unión y yo no sabía si era cierto si no cierto... y entonces pasó... se regaló el café y lo que se pudo exportar.

Este hecho también produjo la aparición de los coyotes²⁰⁵, pasando a depender de INMECAFE, a ciertos intermediarios que igualmente actuaban de prestamistas y ante los que, lo pequeños productores y productoras de café se encontraban “vendidos” al tener pocas posibilidades de negociación. Este hecho también viene sumado a la gran dificultad de acceso a préstamos por parte de entidades privadas, por lo que se ven obligados a las relaciones con los coyotes.

Fidel: Y fue creada a partir del interés y necesidad de las comunidades cafetaleras tratando de buscar una alternativa que le permitiera tener ese proceso organizativo y digamos ese proceso comercial en sus manos porque anteriormente se dependía del Instituto Mexicano del Café y a nivel de la región quien se aprovechaba principalmente de los beneficios del café son los intermediarios que de alguna manera han disminuido.

Como podemos observar son situaciones de crisis económicas y políticas las que animan a personas, colectivos o sectores económicos en situación de mayor desventaja social a la búsqueda de economías que las mantengan en mejores situaciones, siendo la economía social la más viable en estos casos.

La economía nos ha sido presentada a lo largo de la historia como algo neutro, cuando lo neutro, en un sistema patriarcal y capitalista es creado desde la figura del hombre blanco libre y centro europeo, como eje hegemónico que vertebraba todos los sistemas de la realidad.

Pero desde un sentido instrumental de la economía social y dirigida a la intervención social debemos de dar un paso más en el análisis de la economía tradicional.

El padre de la economía clásica Adam Smith argumenta que el estudio de la economía surge desde la ciencia de la escasez, nos preocupamos por la economía en cuanto existe escasez de recursos para acceder a ella y que la unidad de análisis es el individuo actuando racionalmente para satisfacer sus necesidades y maximizar sus medios escasos. Estos postulados aparecen desde una desconexión absoluta de la persona con su entorno y las estructuras en las que se encuentra.

Para acercarnos al análisis de la economía es imprescindible tener en cuenta el papel cultural de la familia en la economía, cómo se establecen las estructuras de parentesco y apoyo, las dinámicas sociales de movilidad, el sistema de creencias y las relaciones de género.

²⁰⁵ Los coyotes, es el nombre que reciben los intermediarios para la comercialización del café. A principios de la cosecha visitan a los pequeños productores y productoras, ofreciéndoles un precio muy bajo por el café, como ellos mismos dicen, “siempre muy por debajo del que saldrá ese año en la bolsa de Nueva York, porque ellos tienen más información que nosotros”, pero ofreciendo un pequeño préstamo a cambio de mantener ese precio y de cerrar el negocio.

Como ejemplo, con la industrialización, el capitalismo precisa de mano de obra, barata y con una cualificación “aprendida en el hogar”, la de las mujeres. Son utilizadas al servicio del mercado, no al hecho racional de satisfacer su necesidad.

El proceso de globalización ha posibilitado que las industrias sean trasladadas a los países del hemisferio sur, con el objetivo de conseguir sus fines lucrativos. Este hecho ha transformado la realidad de las mujeres de estos países, así como la de los hombres y las relaciones entre los géneros.

Según Diane Elson and Ruth Pearson (1981), para las mujeres trabajadoras, una de las nuevas posibilidades que ofrece la ideología capitalista en algunos países asiáticos donde existe el matrimonio concertado es la alternativa de la opción para la elección libre del matrimonio. Sin embargo, por otra parte, los maridos ejercen mayor control sobre las esposas que trabajan, por el hecho de que encontrarse en otra esfera que no es la propia.

Tradicionalmente la familia ha aparecido como una unidad de producción, (Molina y Valenzuela, 2007): para Aristóteles la casa es la unidad natural de la cual se compone la polis y las normas para su administración se relaciona con las normas para el gobierno de los cuidados. La administración de la casa incluye las relaciones con la esposa, los hijos y los esclavos. El ideal es el autoabastecimiento. La adquisición de bienes o negociación es necesaria para proveerse de aquellos bienes que son necesarios para restaurar la autosuficiencia.

Sin embargo, con la industrialización la familia pasa a ser una unidad de consumo, delegando la producción a la esfera del mercado. Aunque desde una perspectiva de género no es del todo cierto, las tareas que siguen realizando las mujeres en el hogar, son bienes, servicios y productos relacionados con el cuidado, sin embargo, cuando se realizan fuera del ámbito doméstico alcanzan el significado de producción.

Por otra parte, la dinámica que genera el dinero en la familia también debe de ser considerado para una intervención social. Tradicionalmente se asume que cuando un salario entra en un hogar se distribuye equitativamente bajo un consenso de cuáles son los gastos y quienes los realizan, sin embargo, no se trata de una realidad.

La economía tampoco puede desligarse del mundo de los afectos, y de sus consecuencias patriarcales, desde la ideología del amor romántico, las mujeres han de darlo todo por amor, por lo tanto, se les exige de las negociaciones económicas en las relaciones de pareja.

Como podemos observar para acercarnos a la economía social y solidaria como una herramienta del trabajo social necesitamos, además, cuestionarnos la economía y hacerle preguntas diferentes para poder realizar un análisis más global y no sesgado por el capital y el patriarcado, a nuestros sujetos de investigación o intervención.

3. El estudio de un caso de investigación: La perspectiva de género en el comercio justo, una perspectiva antropológica económica.

La perspectiva de género en el Comercio Justo: una reflexión económica-antropológica²⁰⁶, fue una investigación realizada entre los años 2009 y 2010 en el marco del proyecto de cooperación internacional al desarrollo Fortaleciendo la agencia y el emprendimiento de mujeres en Chiapas, México, y financiada por el Centro de iniciativas de cooperación al desarrollo de la Universidad de Granada.

Uno de los criterios de para la certificación del sello Flo de CJ es la igualdad entre los géneros.

El objetivo principal de la investigación era conocer qué entiende el CJ por la igualdad entre los géneros, cómo es “in situ” su aplicación y cómo se evalúa este criterio, y si ciertamente el comercio justo, como una economía social y solidaria es una posibilidad de emprendimiento viable para las mujeres, como personas en situación de vulnerabilidad respecto al acceso de oportunidades para generar capital o si por el contrario las sigue manteniendo en una situación de vulnerabilidad.

En primer lugar, este criterio no aparece en toda la bibliografía o aparece identificando distintos indicadores; por ejemplo, como referencia a la igualdad salarial entre mujeres y hombres, o bien promoviendo el trabajo de grupos más desfavorecidos como el de las mujeres.

El resultado es que se trata de un criterio vago y difuso de difícil aplicación y evaluación, así que cada organización, productor o productora, investigador o investigadora, tiene que saber de qué trata la igualdad entre mujeres y hombres.

Es mucho más usual encontrar proyectos específicos “para mujeres” en el Comercio Justo, ya sea como proyectos independientes, donde sí es más evidente la consecución del criterio de igualdad entre mujeres y hombres, o como parte de un proyecto específico dentro de una organización, y generalmente en el sector de las artesanías.

Un ejemplo de proyecto independiente sería el de *Creative Handicraft*, llevado a cabo en la India para mujeres en desventaja social. No ofrece solo una posibilidad de empleo y comercialización, sino una capacitación e inclusión en grupos de trabajo de distinta índole. Como señala su director Johny Joseph: “es un hecho probado que el crecimiento económico no produce necesariamente bienestar social [...]. Sus ingresos han aumentado continuamente, aunque aún no son lo suficiente buenos teniendo en cuenta sus necesidades económicas. Los patrones de toma de decisiones en sus vidas están cambiando. Es importante ver cómo incluso en una sociedad tan patriarcal como la India se puede influir en el patrón de toma de decisiones introduciendo cambios en el estatus económico de las mujeres y realizando continuamente programas de capacitación” (Setem, 2006:96-97).

Igualmente ocurre en nuestra investigación, aquellas cooperativas cafetaleras que cuentan con una sección específica de mujeres, el impacto es mayor, además coinciden en que han tenido formación en género y derechos humanos.

²⁰⁶ Realizada por la misma autora que esta comunicación

Acción Solidaria de la Sierra es la única organización entrevistada que cuenta con capacitación en género y que promueve, a través de la formación, el liderazgo de las mujeres en las organizaciones, por lo que podríamos decir que trabajan estratégicamente desde la perspectiva de género.

Mercedes: Estamos llevando a cabo muchísimos proyectos, hace algunos años se sacaron unos proyectos de pollos, de panadería, de granjas integrales, se han sacado muchos proyectos de capacitación, de los derechos de las mujeres, de equidad de género, de salud reproductiva, y muchísimos más, otros proyectos de... estamos trabajando con grupos de mujeres lo que son las artesanías. Hasta el momento tenemos algunas productoras que se dedican al bordado, al tejido en las comunidades y nosotras como organización estamos tratando de buscarles una salida, un mercado, es nuestro trabajo, ahorita, de apoyo a las mujeres porque si se están trabajando esos proyectos, también estamos trabajando con ellas en la elaboración de algunos productos domésticos para que no genere mucho egreso para su economía familiar; ahorita, en septiembre, se va a hacer un taller para enseñarle a las mujeres a hacer lo que es el cloro, la crema humectante y otros productos que sabemos que son de utilidad, para no consumir, porque nos cuesta bastante caro por esta zona y también necesitamos saber de algunas fórmulas, y entonces vamos a tratar de ver esas cosas en el taller.

Celia: Hemos conocido muchísimo, hemos conocido muchísima gente que nos ha ayudado, pero también nos han ayudado las capacitaciones; por eso siempre estamos pendientes de que se le dé capacitación a la mujer para que futuros directivos fueran mujeres, y vamos a defender esta parte, para que podamos seguir trabajando.

Esta organización forma parte de la Federación Indígena Ecológica de Chiapas, la cual nos relató cómo las mujeres participan en la elaboración de las bolsas en las que envasan el café:

Eduardo: Mire, hay un grupo de mujeres que ellas están trabajando en la elaboración de las bolsas para el envasado del café Biomaya; por ejemplo, los bolsitos que están allá (señala a una de las estanterías). (...) De la comunidad Miguel Hidalgo, entonces ellas se encargan de elaborar las bolsas, bueno, hacen muchos trabajos, ¿no?, bolsas de mano, y tienen ya el material de serigrafía, pues imprimen playeras, hacen un montón de trabajo.

Las mujeres cuentan con mejores garantías de empleabilidad dentro del Comercio Justo, en el caso de que sean productoras de café, respecto a la rentabilidad económica, pero no en el caso de que se encuentren como asalariadas en este sector, ya que se reduce su papel como sujeto económico, apareciendo invisibilizada tras el trabajo del marido, quien se encarga de realizar el cobro de ambos.

En el caso de las mujeres asalariadas en los cafetales de las cooperativas entrevistadas se produce la invisibilización del trabajo de las mujeres, siendo el hombre el único sujeto económico de la familia, encontramos los siguientes ejemplos:

Amalia: Hombres, para el trabajo de patio o beneficio húmedo hombres, ahora, en parcela muchos de los hombres llevan a sus esposas, casi todos nosotros contratamos a gente de Guatemala y este... muchas de las veces traen a sus esposas a trabajar. Cuando llevan a sus esposas, ¿el salario es para ellos o se les

da a los dos? Dependiendo cómo se registren, porque casi por lo general por cada persona en la lista de raya que nosotros le llamamos, anotamos el nombre de la persona y lo que entregué de café en ese día es lo que se le anota y si el hombre dice, no yo ya hablé con mi mujer y yo sólo voy a representar y si están de acuerdo... y así se trabaja en esto del café.

Balduino: En ese caso contratamos na más con el padre de familia que además es el responsable de su familia, ¿no?, hay inclusive de lo que hablábamos antes en el caso...de que tampoco le decimos no te quedes porque CJ a lo mejor no nos lo permite. Pero ahí básicamente con el padre de familia y él sabe en un momento dado pues tenemos que pagarle tanto, es el responsable inclusive, se han llegado unos pequeños documentos en el que él guarde y vigile la integridad de los niños, que no deben darle carga pesada... y es así donde estamos pendiente porque es ahí donde nosotros no contratamos al menor de edad, suele ser con el padre de familia.

Aunque el CJ suponga una mejora en las mujeres cafetaleras se deben de dar otras premisas como:

- La necesidad de operar a través de cooperativas, ya que permite este sistema de mercadeo a los pequeños productores y productoras, y de exportación.
- La burocracia para la certificación de Comercio Justo puede ser un obstáculo para aquellas personas que cuenten con menos posibilidad de acceso a los recursos, como las mujeres, al tener una mayor situación de pobreza y ser monolingües.
- Es fundamental para que se dé esta posibilidad de empleabilidad la tenencia de la tierra, para lo cual el sistema de herencia no debe aplicarse de manera sexista.
- La democratización de las cooperativas hace que se adquiera más compromiso y la participación más activa de las mujeres en los puestos de decisión.
- El favorecer los ingresos económicos de las mujeres no tiene una relación directa en cuanto a una transformación de su situación de subordinación, aunque si mejora sus posibilidades de negociación en el hogar.

4. El trabajo social y la economía social

Según el Informe Económico de Andalucía 2016 (Junta de Andalucía, 2017), Andalucía es la comunidad autónoma española con mayor presencia de economía social, tanto en número de empresas (20,1% del total nacional), como de trabajadores (18,6% del total nacional). Dicho informe concluye asimismo que las empresas de economía social en Andalucía promueven un empleo más igualitario entre hombres y mujeres, con la participación de un 46,9% de mujeres y un 53,1% de hombres, frente al 43,2% y el 56,8%, respectivamente, en el conjunto del mercado laboral; siendo además un empleo más estable, con un 59,9% de los trabajadores con contrato indefinido, frente al 52,7% en el mercado laboral general; y con mayor presencia de jóvenes, ya que el 6,5% de los empleados/as en la economía social tiene menos de 25 años, frente al 4,2% de media en el conjunto del mercado laboral. Tomando en consideración esta realidad, uno de los objetivos prioritarios de la Agenda por el Empleo de Andalucía 2020 es promover la economía social como instrumento para la reorientación del modelo productivo en Andalucía, tal como subraya el Informe Económico de Andalucía 2016.

En relación al reto de contribuir al desarrollo social, la promoción de la dignidad humana y la generación de intervenciones sociales dirigidas al afrontamiento de situaciones de vulnerabilidad, bajo principios de la economía social como la solidaridad, justicia social, dignidad y derechos humanos, sostenibilidad ecológica y democracia, el Trabajo Social, supone un vehículo ejemplar, ya que comparte valores similares además de contar con objetivos, herramientas y metodologías adecuadas para ello.

Nos encontramos con características de la intervención social que van más allá de la asistencia directa, y que tiene que ver con la programación, la denuncia, el reconocimiento de los problemas sociales y el activismo social. La intervención es un proceso que parte del hecho de la existencia de un problema social, un desajuste con el entorno o un malestar, y de la legitimación en la persona de poder solventarlo y del Estado de garantizarlo.

Sin embargo, estaríamos posicionándonos en un modelo específico del trabajo social, y es el modelo del empoderamiento.

El modelo o enfoque del empoderamiento parte de que el objeto de la intervención es la identificación y desarrollo de las fortalezas más que del problema social para las personas, familias, grupos, comunidades... otorgándoles la capacidad de ser su propio agente de transformación social.

Barriga Jiménez (1996:94): "Mientras que los modelos centrados en la enfermedad apelan exclusivamente a la responsabilidad individual, los modelos centrados en la enfermedad apelan exclusivamente a la responsabilidad individual, lo modelos orientados a la salud privilegian, además, la orientación comunitaria de sus programas con las finalidades de: garantizar años a la vida y añadir vida a los años" (citado en Segado 2011:36).

Tradicionalmente el trabajo social se ha mantenido en el planteamiento de los problemas sociales y en el acercamiento a los sujetos de la intervención desde sus problemáticas, lo que ha proporcionado la definición de nuestra población de intervención desde el no-poder.

Sin embargo, como Sagrario Segado (2011) argumenta los objetivos del trabajo social son los mismos que pertenecen al trabajo social del empoderamiento: "El primero es el de aliviar la necesidad de los que tienen más carencias y el segundo, el de construir un orden social humano más justo" (2011:130). Por lo que consecuentemente cada vez más encontramos a profesionales ejerciendo su práctica profesional desde este modelo.

Los principios de la práctica del empowerment en el trabajo social son:

- 1. Desarrollar programas en respuesta a las preferencias y necesidades que son expresadas y demostradas por los clientes y los miembros de la comunidad.*
- 2. Asegurarse de que los programas y los servicios son de la máxima conveniencia y accesibilidad para el cliente y su comunidad.*
- 3. Pedir la misma dedicación para la resolución de los problemas del cliente como para los de uno mismo.*
- 4. Elicitar y construir sobre las fueras de los clientes y las comunidades.*

5. *Inventar y reinventar las intervenciones como respuesta a una configuración singular de las demandas, asuntos y necesidades con los que acude el cliente o el grupo. Resistir el entusiasmo por un método favorito de intervención y la tendencia a aparcarse otras alternativas.*

6. *Hacer el desarrollo del liderazgo una prioridad constante de la práctica y del desarrollo.*

7. *Ser paciente, dado que el empowerment lleva cantidades sustanciales de tiempo y continuidad en el esfuerzo.*

8. *Evaluar de forma continua tanto la falta de poder como el poder del trabajador/a social en el trabajo.*

9. *Usar el “conocimiento local” para contribuir al bien general. (Segado, 2011: 131)*

El puente entre el trabajo social y la economía social es el enfoque de capacidades de Amartya Sen (1993), donde ofrece un nuevo enfoque sobre el desarrollo, donde plantea considerar las capacidades humanas como parte del desarrollo y entendiendo el bienestar desde una dimensión social y no individual.

El PNUD (2008:2) define el desarrollo de capacidades como “un proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”.

Las capacidades pueden ser individuales o colectivas, según Luís Guridi y Juan Carlos Pérez (2016:173): “la economía solidaria contribuye al fortalecimiento de esa capacidad (colectiva), tan relevante para las organizaciones porque promueve la participación de las personas en sus organizaciones, su derecho a estar bien informadas, lo que mejora la capacidad de sus miembros para comprometerse y participar, a dotarse de mayores estímulos para el trabajo diario, para pensar en el futuro de manera colectiva, para consolidar esa identidad colectiva; una identidad que permitirá relacionarse desde la autoafirmación como organización y sobrevivir contextos de crisis en el contexto y en relación con otros actores”.

Desde este punto de vista, las organizaciones forman parte de subsistemas presentes en toda nuestra actividad diaria y están insertadas en las estructuras ideológicas, políticas y religiosas con las que constantemente estamos interactuando, como la familia, el empleo, la comunidad....

La economía social, sus principios, valores y propuestas forman parte del cuestionamiento de un orden establecido que permea en todas las áreas de la vida, no solo en la económica sino también en cualquier otra relacionada con el desarrollo, por lo que podríamos concluir todas las áreas de nuestra vida.

Por ello, y siguiendo a Luís Guridi y Juan Carlos Pérez (2016), el desarrollo de capacidades que fomenta la economía solidaria y a Segado (2011), con su propuesta de intervención social desde el empoderamiento, basándose en el fortalecimiento de capacidades y no en el problema social, la economía social y solidaria es una herramienta útil para la intervención social en el trabajo social.

5. Conclusiones

Como observamos la economía social ofrece mejores garantías de empleabilidad pero no es suficiente para lograr una mejora del bienestar social de la persona. Aunque se trata de un modelo económico que por sus fines y principios permite una mayor permeabilidad para incorporar las variables necesarias para que se convierta en una herramienta real de la intervención social.

Es necesario tener una visión colectiva del bienestar social para que realmente podamos hablar de los beneficios de la economía social y solidaria, así como la conexión de la economía con el desarrollo desde una perspectiva humana, por ejemplo, tenemos que tener el emprendimiento, generalmente relacionado con el ámbito empresarial, con el emprendimiento de vida. La mejora de mi situación económica debe de medirse en relación a los valores de la economía social: justicia social, dignidad humana, sostenibilidad medioambiental...

Además de esta aportación también posibilita el análisis de la economía tradicional que se nos ha presentado desde un punto de vista individual y en desconexión con el entorno y las estructuras sociales.

La economía social y solidaria es una herramienta útil de intervención social para el trabajo social, pero para ello es necesario hacerlo desde el modelo del empoderamiento.

6. Bibliografía

- Benería, Lourdes (2005). *Género, desarrollo y globalización*. Barcelona: D'Editorial Hacer.
- Benería, Lourdes and Sen, Gina (1986). Accumulation, Reproduction, and Women's Role in Economic Development: Boserup Revisited. In E. Leacock and H. Safa, Eds. *Women's Work, Development and the Division of Labour by Gender*. Massachusetts: Bergin and Garvey.
- Carr, Marilyn (2002). El empoderamiento económico de las mujeres: clave del desarrollo. En Liliana de Pauli, Ed. *Mujeres: Empoderamiento y justicia económica. Reflexiones de la experiencia en Latinoamérica y el Caribe*. México D.F: UNIFEM.
- Carrasco, Cristina, Ed (2003). *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona: Icaria.
- Comité Económico y Social Europeo (2007). *La Economía Social en la Unión Europea. Resumen del Informe elaborado para el Comité Económico y Social Europeo por el Centro Internacional de Investigación e información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC)*. Bruselas: Comité Económico y Social Europeo.
- Comité Económico y Social Europeo (2015). Dictamen sobre el tema "La Economía del Bien Común: un modelo económico sostenible orientado a la cohesión social". Bruselas: Comité Económico y Social Europeo.
- EBC (2013). *Manual básico sobre el Balance del Bien Común*. Asociación Federal Española para el Fomento de la Economía del Bien Común AFEF/EBC.

- Elson, Diane and Pearson, Ruth (1981). Nimble Fingers Make Cheap Workers: An Analysis of Women's Employment in Third World Export Manufacturing. *Feminist Review*, N°7:87-109.
- Felber, Christian. (2015). *La Economía del Bien Común*. Barcelona: Deusto.
- González Montes, Soledad (2005). Las Mujeres y las relaciones de género en las investigaciones sobre el México campesino e indígena. En Elena Urrutia (Coord). *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*. México: El Colegio de México.
- Gregorio, Carmen (2006). Contribuciones feministas a problemas epistemológicos de la disciplina antropológica: representación y relaciones de poder. *Revista de Antropología Iberoamericana*. Ed. Electrónica. Vol. 1, N°1. Enero-febrero:22-39.
- Guridi Aldamondo, Luís y Pérez de Mendiguren, Juan Carlos (2016). La economía social y solidaria, las capacidades colectivas, y el desarrollo humano local. En Carlos Puig (coord.). *Economía social y solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. Agencia Vasca de cooperación al desarrollo.
- Junta de Andalucía (2017). *Informe Económico de Andalucía 2016*. Consejería de Economía y Crecimiento. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Molina, José Luís y Valenzuela-García, Hugo (2007). *Invitación a la antropología económica*. Barcelona: Bellaterra
- Narotzky, Susanne (2013). *Economías cotidianas, economías sociales, economías sostenibles*. Barcelona: Icaria.
- PNUD (2008). *Diagnóstico de capacidades*. Nota práctica.
- Segado Sánchez-Cabezudo, Sagrario (2011). *Nuevas tendencias en trabajo social con familias. Una propuesta para la práctica desde el empowerment*. UNED: Editorial Trotta
- Setem (2016): *El Comercio Justo en España*. Barcelona: Icaria.



La transferencia de conocimiento en el reconocimiento y acreditación de competencias profesionales: el caso de las empresas de inserción

María José Chisvert-Tarazona y Sonia Guillera²⁰⁷

RESUMEN

El reconocimiento y acreditación de la experiencia laboral y de las vías no formales de formación, introducido hace más de una década en el Estado español, incluye entre sus objetivos posibilitar tránsitos a los sistemas formativos, ampliar la transparencia en el mercado laboral y reducir la marginación social. Las empresas de inserción participaron en una investigación desarrollada en 2014-2015 desde la Universitat de València "Mapa de ocupaciones acreditables desde el Sistema Nacional de las Cualificaciones y de la Formación Profesional en EI". Esta investigación analizó las oportunidades de acreditación de las personas trabajadoras de inserción y puso en evidencia la relevancia del acompañamiento en este proceso, especialmente en colectivos en riesgo de vulnerabilidad. A su finalización, con objeto de garantizar la transferencia de los resultados y de profundizar en su aplicabilidad se constituyó una comisión mixta, conformada por profesionales de estas organizaciones y por miembros de la Universitat de Valencia, bajo la coordinación de la *Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción* y la *Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria*. Esta ponencia tiene como objetivo mostrar la relevancia de poner en relación el mundo profesional y académico en beneficio de maximizar las oportunidades de acreditación en colectivos vulnerables. Entre los resultados, destaca el beneficio de proponer espacios de debate entre académicos y profesionales. Nuevas oportunidades se hacen efectivas al incorporar dispositivos de transferencia de conocimiento, ampliando el número de acreditaciones en contextos de vulnerabilidad social.

Palabras clave: Acreditación, cualificación, empresas de inserción social, reconocimiento, transferencia

1. Introducción

Los contextos sociopolíticos y económicos de la sociedad occidental actual se interpretan desde la incertidumbre y la transformación (Bauman, 1999; Beck, 2006). Las últimas décadas han evidenciado como los avances tecnológicos tienen un gran impacto en los procesos productivos. Las ocupaciones que requerían de menor cualificación se han ido sumando a estos cambios más lentamente, pero la actualización constante de habilidades, conocimientos y competencias se ha convertido en un factor clave de crecimiento económico y bienestar individual (Werquin, 2007). La aparición de nuevas cualificaciones, la progresiva especialización, la inestabilidad, el paro y la movilidad, así como los frecuentes cambios de actividad durante la vida laboral, requieren de la visibilización y el reconocimiento de las competencias disponibles.

En este contexto, la Unión Europea incorpora el objetivo de convertir Europa en una economía basada en el conocimiento y realiza importantes esfuerzos para dignificar la formación profesional y promover su acceso a lo largo de la vida. En esta línea, el establecimiento de sistemas de validación y acreditación de los aprendizajes adquiridos en espacios informales y no formales ha sido considerado como un tema clave en la

²⁰⁷ María José Chisvert-Tarazona, Universitat de València y Sonia Guillera, Fundación Federico Ozanam.

política de aprendizaje permanente en Europa (Comisión Europea, 2004, 2010, Diario Oficial de la Unión Europea, 2015). Este sistema permite la evaluación y certificación pública, formal, definida en el tiempo, de la competencia profesional demostrada (Cedefop, 2008, 2012; Consejo Europeo, 2012). Se trata de ofrecer la posibilidad de reconocimiento de aquello que se «sabe» en relación a un contexto de actividad, más allá del lugar en que se haya realizado el aprendizaje (Tejada, 2007). Es un proyecto de especial interés en contextos laborales como el español, en el que un buen número de ocupaciones no disponen de título formal, o bien se accede al mercado laboral sin su exigencia previa.

Los esfuerzos realizados desde las administraciones en el contexto español dirigidos a avanzar en el procedimiento de evaluación y acreditación de competencias profesionales han resultado ser hasta el momento insuficientes. Su implantación ha sido errática y desigual en las distintas comunidades autónomas, con criterios de convocatoria y asignación de recursos dispar, y siempre escasos. Las dificultades para prever convocatorias futuras en la mayoría de las cualificaciones profesionales restan credibilidad al procedimiento, que languidece a la espera de un impulso que revierta la situación. Basta acceder a la página web del Ministerio de Educación y Formación Profesional de TodoFP²⁰⁸ para evidenciar la escasez de convocatorias anuales en las comunidades autónomas desde 2009 hasta la actualidad.

A pesar de estas limitaciones, los colectivos en riesgo de vulnerabilidad podrían beneficiarse de este recurso cuando acceden a entornos profesionales protegidos en condiciones propicias. Es el caso de las Empresas de Inserción (EI), un instrumento de las políticas públicas dirigido a la lucha contra el desempleo y la exclusión (Quintão, 2007). Se trata de empresas caracterizadas por ser estructuras transicionales (Gregg, 2008), ya que su finalidad es servir de puente entre la situación de exclusión del trabajador o trabajadora de inserción contratado y el acceso a un empleo en la empresa ordinaria.

El perfil del personal de inserción contratado es muy heterogéneo. Si bien, mayoritariamente se trata de personas adultas que carecen de títulos o cualificaciones. Con objeto de paliar esta circunstancia, un objetivo central de las EI es mejorar la cualificación profesional, social y personal de las personas trabajadoras de inserción (Marhuenda, Martínez-Rueda, Arostegui y Galarreta, 2020). El acompañamiento que se desarrolla desde estas instituciones se nutre de una cantidad considerable de procesos educativos informales vinculados al desempeño del puesto de trabajo, a la adquisición de autonomía, a la toma de decisiones sobre su proyecto profesional y de vida. En este contexto, la relevancia del procedimiento de reconocimiento y acreditación de sus cualificaciones cobra amplio sentido (Cebolla, Chisvert-Tarazona y Guillera, 2019).

Estas instituciones del tercer sector comenzaron la pasada década a hacer uso del procedimiento en los casos en que desarrollaban profesiones reguladas, es decir, en aquellas EI con ocupaciones que requerían de acreditación para garantizar el mantenimiento del puesto de trabajo.

²⁰⁸ Se puede consultar en el enlace siguiente: <https://www.todofp.es>

Un proyecto de investigación desarrollado desde la Universidad de Valencia, "Mapa de ocupaciones acreditables desde el Sistema Nacional de las Cualificaciones y de la Formación Profesional en EI" puso en evidencia el mosaico de ocupaciones desarrolladas por el personal trabajador de inserción en estas organizaciones, mostrando aquellas susceptibles de ser acreditadas en las distintas comunidades autónomas, y haciendo también hincapié en ocupaciones que estaban desarrollando y no se incluían en el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales. Sus resultados favorecieron la apertura de un debate en estas instituciones sobre la relevancia del procedimiento. Pronto comprendieron que la fragilidad de las historias profesionales de la mayoría de las personas trabajadoras de inserción podría revertirse, al menos parcialmente, si el acompañamiento también se dirigía hacia el reconocimiento y acreditación de las cualificaciones profesionales. Eso significaría la incorporación del procedimiento en la orientación profesional. Es decir, requeriría la introducción de un balance de competencias susceptibles de ser acreditadas. Competencias que podrían haberse adquirido a lo largo de su trayectoria profesional, y no exclusivamente a través de la experiencia profesional adquirida en la propia EI.

Esta ponencia tiene como objetivo mostrar la relevancia de poner en relación el mundo profesional y académico en beneficio de maximizar las oportunidades de acreditación en colectivos vulnerables. Mostrará las relaciones entre ambas esferas, describiendo el estudio y el trabajo que posteriormente realizó la Comisión Mixta, conformada por profesionales de estas organizaciones y por miembros de la Universitat de Valencia. Esta comisión fue creada para aproximar el procedimiento de acreditación a las EI y posibilitar la acreditación del personal de inserción.

2. Metodología

Bajo este epígrafe se describe la metodología del estudio inicial desarrollado desde la Universidad de Valencia, "Mapa de ocupaciones acreditables desde el Sistema Nacional de las Cualificaciones y de la Formación Profesional en EI", así como la metodología de trabajo desde las EI que desarrolló un trabajo relevante en dos planos: el técnico y el político. En el plano técnico, la comisión mixta posibilitó la generación de un conocimiento adaptado a las EI, desde la incorporación de oportunidades de aplicabilidad y transferencia del procedimiento de acreditación. En el plano político, distintas federaciones nacionales y autonómicas se movilizaron para beneficiar convocatorias dirigidas a los colectivos en riesgo de exclusión, ampliando la participación en estas convocatorias de las Personas Trabajadoras de Inserción (PTI).

2.1. Metodología del estudio

El convenio firmado entre la Universitat de València y la *Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción* (Faedei) permitió consolidar el trabajo compartido entre el equipo investigador y las EI y facilitó la realización del estudio.

Según los datos de FAEDEI (2014), en 2013 se estimaba que el universo de EI era de doscientas dos empresas. Durante el trabajo de campo se contactó con un total de ciento noventa y nueve, de las cuales once cerraron durante el proceso de la investigación. Finalmente, se obtuvieron datos contrastados de ciento cuarenta y cuatro EI para la realización del mapa de cualificaciones profesionales.

En concreto, se obtuvo una descripción de las ocupaciones de mil quinientas sesenta y seis personas trabajadoras de inserción contratadas en estas instituciones. Es decir, de personas concretas, en puestos de trabajo concretos, cuyas ocupaciones podían ser susceptibles de ser acreditadas o no en atención a su proximidad a las Cualificaciones disponibles en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Una encuesta telefónica, dirigida a responsables de recursos humanos, permitió recoger información sobre la(s) ocupación(es) que desarrollan las PTI, así como ponerlas en relación con cualificaciones, competencias generales y unidades de competencia del CNCP. Las personas encuestadas eran las responsables de personal en EI.

La validez de contenido se garantizó al revisar personas expertas de la Universidad Autónoma de Barcelona el procedimiento y la encuesta elaborada. La fiabilidad quedaba preservada ya que nos dirigimos prácticamente al universo.

En cuanto a la aplicación del método, se definió un protocolo para el contacto con las EI. La información proporcionada a lo largo del trabajo de campo se codificaba en una base de datos que recogía datos generales de la EI, persona de contacto, ocupación/ocupaciones desarrolladas, primera correspondencia de dicha ocupación/ocupaciones con cualificaciones o con unidades de competencia del CNCP y confirmación de la correspondencia anterior con la persona responsable de la EI. El análisis cuantitativo de los datos permitió la elaboración del mapa de ocupaciones con la disposición de datos relevantes como sector productivo, familia profesional, ocupación o nivel de cualificación. Pero también permitió acceder a datos complementarios que pusieron de relieve lagunas en el Catálogo Nacional de las Cualificaciones profesionales.

Paralelamente al desarrollo de las encuestas telefónicas, se realizaron cinco seminarios de formación en territorios del Estado español escogidos bajo el criterio de alta concentración de EI: Bilbao, Madrid, Sevilla, Valencia y Zaragoza. Asistieron un total de noventa y una personas: trabajadores/as de gestión, de acompañamiento y producción de EI.

El objetivo de los seminarios era dar a conocer el discurso institucional sobre la acreditación de competencias, los protocolos de acreditación y los criterios evaluativos específicos de las cualificaciones profesionales en general, y de las cualificaciones profesionales detectadas en el mapa de ocupaciones en cada EI en particular. Asimismo, se pretendía generar un espacio de reflexión sobre las posibilidades de acreditación en las EI.

Complementariamente se revisaron las convocatorias de acreditación de las cualificaciones en cada comunidad autónoma hasta el momento del estudio y se reflexionó sobre su proximidad a las cualificaciones incorporadas en el mapa de acreditación de las EI.

El estudio, desarrollado entre 2014 y 2015, analizó cómo podría beneficiar y/o perjudicar el procedimiento de reconocimiento y acreditación de competencias profesionales a los colectivos vulnerables en EI.

2.2. Plano técnico: antecedentes y metodología de la Comisión Mixta

Finalizada la investigación, Faedei y la Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria (Aeress) recogen en el VI Seminario Estatal a la Inserción, celebrado en 2016 en Zaragoza, la preocupación de profesionales de las EI sobre la importancia de la cualificación profesional en las personas trabajadoras de inserción. La EI Mapiser, de la Fundación Picarral, y la EI Inserción y Trabajo, de Fundación Ozanam, presentan en este seminario casos prácticos de acreditación de la experiencia laboral dentro de la EI. Se ponen de manifiesto las ventajas derivadas de la acreditación para las personas participantes, pero también las dificultades encontradas en este proceso de acompañamiento por la falta de conciencia sobre las ventajas de dicha acreditación y por las dificultades derivadas de su reciente implementación, tanto dentro como fuera de la EI.

Desde este encuentro, el grupo de trabajo de personal técnico de acompañamiento, liderado por las Federaciones Nacionales Faedei y Aeress, propone iniciar la elaboración de una guía de apoyo a las empresas de inserción para promover y facilitar la acreditación profesional del personal trabajador de inserción durante su itinerario. Paralelamente, comienza también un proceso de trabajo dentro de algunas EI, aquellas que manifiestan interés por avanzar en el reconocimiento y acreditación de las competencias de sus trabajadores y trabajadoras. más allá de los programas *ad hoc* que se desarrollan según demanda.

Faedei-Aeress lideran entre 2015 y 2018 una comisión mixta conformada por personal de acompañamiento de EI y dos investigadores de la Universitat de Valencia, con la intención última de promover experiencias de reconocimiento y acreditación de competencias profesionales en personal de inserción.

La metodología de trabajo de esta comisión requirió reuniones bimensuales dirigidas a familiarizar en el procedimiento de acreditación de las cualificaciones profesionales a las EI. El trabajo desarrollado se concretó en la organización de los seminarios anuales dirigidos a personal de acompañamiento en 2016 y 2017, en los que se mostraron los avances de la comisión en su trabajo relativo a esta temática, paralelamente se elabora la guía encomendada por las Federaciones Nacionales. Esta guía fue validada por las propias EI en el VII Seminario Estatal a la inserción, celebrado en 2017 en Canarias. Se mantuvo también una reunión con la Dirección del Instituto Nacional de las Cualificaciones en la que se visibilizó el trabajo realizado desde la Comisión y se solicitó la introducción de nuevas cualificaciones que pudieran cubrir vacíos detectados en ocupaciones que desarrollan en la actualidad las PTI.

2.3. Plano político: el empuje de las Federaciones de Empresas de Inserción

La necesidad de disponer de oportunidades de acreditación dirigidas a las cualificaciones que aportaba el Mapa de ocupaciones acreditables desde el Sistema Nacional de las Cualificaciones y de la Formación Profesional en EI facilitó un trabajo en el plano político de las Federaciones de EI estatales y en algunas territoriales.

- Paralelamente al trabajo que estaba desarrollando la Comisión Mixta en el ámbito nacional, se promueve por parte de la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción (AREI), la creación de un grupo de trabajo con el objetivo de trasladar al territorio ese conocimiento adquirido, a partir del estudio de la Universidad de Valencia y el desarrollo

posterior de la nueva línea del grupo estatal. Esta iniciativa hace posible una experiencia piloto que a su vez alimentará la guía de apoyo publicada en 2017.

- Especialmente destacables fueron los contactos establecidos con la administración central y con administraciones autonómicas. El objetivo de las reuniones era generar oportunidades de participación en las convocatorias anuales de acreditación de las cualificaciones del PTI y visibilizar la necesidad de incorporar nuevas cualificaciones en el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales.

3. Resultados

Se obtienen resultados en tres planos complementarios: en el estudio desarrollado desde la Universidad de Valencia, en la comisión mixta promovida por las Federaciones Estatales de EI y en el impulso de la Federación de la comunidad de Aragón para hacer efectivos procesos de acreditación en PTI. Se analizan a continuación.

3.1. Resultados más relevantes del estudio

En el estudio se identificó que las ocupaciones desarrolladas por las EI tenían correspondencia con dieciocho familias profesionales. Las cualificaciones susceptibles de ser acreditables pertenecían mayoritariamente a las familias profesionales de Seguridad y medio ambiente y de Servicios socioculturales y a la comunidad, familias en las que se concentraba el 40.48% de las PTI con opciones de acreditación.

Por otra parte, el 47.9% de las EI orientaban su ocupación en dos o más familias profesionales. La implantación en el mercado de estas empresas no respondía al criterio de especialización. Se observaba una tendencia a vincular la actividad productiva a la realización de actividades que requerían escasa cualificación. Sin duda una estrategia dirigida a facilitar la contratación de colectivos en riesgo de exclusión social. También se evidenció que en muchos casos estas instituciones buscaban la diversificación para combatir problemas de estacionalidad. En esta realidad laboral las PTI durante el periodo de contratación recorrían diversas ocupaciones en respuesta a criterios productivos. También se observó un buen número de EI que desarrollaban su trabajo en sectores protegidos. Esta circunstancia reducía la presión productiva en beneficio de su formación, pero dificultaba la inserción posterior en el mercado ordinario.

- El Mapa de ocupaciones evidenciaba que en muchas de las cualificaciones susceptibles de acreditación algunas unidades de competencia no formaban parte de las tareas y/o funciones desarrolladas por las PTI. Circunstancia que resuelve el sistema de acreditación fragmentando la evaluación en atención a unidades de competencia y posibilitando una certificación parcial de la cualificación profesional (Real Decreto 1224/2009).
- Aunque efectivamente el reconocimiento de las cualificaciones se convierte en oportunidad sólo si el procedimiento es capaz de acreditar de forma regular a las PTI que dispongan de los requisitos previos y del nivel de cualificación exigido.
- De darse las condiciones en el sistema de acreditación, algunas EI comenzaron a valorar que la orientación profesional ejercida en la última fase de permanencia de las PTI pondría en relación dos vías de inclusión óptimas para estos colectivos: la FP y la acreditación de la experiencia laboral. En estas instituciones, fruto del estudio, comienzan a considerarse instrumentos que aproximan al objetivo último de favorecer la incorporación de las PTI en el mercado laboral ordinario.

- En 2014 había un total de seiscientos sesenta y dos cualificaciones profesionales disponibles en el CNCP en los niveles I, II, y III de cualificación. De ellas, tan sólo el 11.78% pertenecía a cualificaciones de nivel I. Si prestamos atención al nivel de cualificación de las ocupaciones identificadas en las EI, la mayoría de las opciones de acreditación se situaban en el nivel de cualificación I, de hecho, un 64,38% de las PTI desarrollaban ocupaciones que podrían atribuirse a este nivel.

Complementariamente, el 4.97% de las ocupaciones de las PTI no estaban recogidas en el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales (CNCP). Se trataba de actividades auxiliares o básicas no incorporadas; ocupaciones muy específicas que difícilmente podrían transferirse más allá de la empresa en la que se generaban; y actividades artesanales escasamente introducidas en el mercado laboral. En el primer caso se podría citar: la gestión de residuos urbanos e industriales; el manipulado y envasado de productos; el desarrollo de actividades de recogida, recuperación y triaje (de textiles, juguetes, electrodomésticos, etc.); el reciclaje de recursos informáticos, o la taquilla de parking. En el segundo caso se incluían algunas actividades dirigidas al mantenimiento y a la reparación de muebles y/o electrodomésticos. Entre las ocupaciones artesanas se encontraba la de pantalleras artesanales, especializadas en la elaboración de lámparas, o la de herrero. Todas ellas actividades que no son susceptibles de ser acreditadas dado que la norma curricular de referencia, el CNCP, no las había incorporado.

En todo el territorio nacional el porcentaje de PTI con posibilidades de acreditar su cualificación profesional, revisadas las convocatorias de acreditación en 2014, era de un 39.31%. Si bien las oportunidades reales de participación se reducían sustancialmente, dado que eran convocatorias autonómicas y la pertenencia a la comunidad era en algunos casos criterio de valoración explícito en la norma. Por otra parte, los colectivos vulnerables difícilmente se desplazarían a otras comunidades para participar en procesos de acreditación, dado que estos procesos evaluativos requerirían de la proximidad de lo local para favorecer la confianza en el sistema.

Las características del procedimiento fueron divulgadas a través de los seminarios dirigidos a personal de acompañamiento, así como resultados intermedios disponibles sobre el estudio. Los resultados definitivos del estudio se trasladaron a las Federaciones Faedei y Aeres.

3.2. Resultados de la Comisión Mixta promovida por las Federaciones Estatales

La disparidad de actividades profesionales desarrolladas por las distintas EI, que en todo el territorio alcanza un total de 18 familias profesionales (Chisvert-Tarazona, Ros-Garrido, Córdoba-Iñesta y Marhuenda-Fluixà, 2015) y condiciona las líneas de trabajo a seguir por las EI en los procesos de acreditación de las cualificaciones.

La certificación de la experiencia profesional no es igual de relevante para todas las actividades y sectores productivos. Sin embargo, esto no impidió el avance; pues los procedimientos cuentan con una estructura común y unas fases definidas y compartidas.

El trabajo desarrollado por la Comisión Mixta impulsa la mejora del acompañamiento desde las propias empresas de inserción. La información y orientación sobre el procedimiento, así como conocer sus fases y las funciones que se asumirían desde el

acompañamiento, es fundamental. Transmitir la importancia, motivar a la persona susceptible de participar, poniendo en valor el reconocimiento de su experiencia para la mejora de su empleabilidad, se considera un factor muy relevante para la consecución del éxito.

Entre los resultados que aporta la Comisión Mixta destaca la elaboración de una guía de acreditación de competencias dirigida a las EI (Guillera-Marco y Chisvert-Tarazona, 2018). Este documento permite obtener información de manera detallada, tanto de las fases tipificadas del procedimiento de validación, como de los pasos a dar como EI y de la implicación de los distintos agentes que componen estas organizaciones. Complementariamente, se incluyen ejemplificaciones que simulan contextos de acompañamiento y producción en EI en procesos de acreditación. Esta guía fue presentada en formato borrador en el VI Seminario Estatal a la inserción, y publicada al año siguiente atendiendo a las sugerencias generadas en ese encuentro. Ambos seminarios, coordinados por la Comisión Mixta, fueron también espacios de reflexión sobre la viabilidad del acompañamiento en procesos de acreditación de las cualificaciones en EI.

3.3. Los primeros avances hacia la acreditación en los territorios: el caso de Aragón

Los resultados de la comisión constituida en la comunidad de Aragón permitieron evidenciar la escasa o nula cualificación de las personas que trabajaban en las EI, dado que en la mayoría de los casos no disponían de titulación que avalara los conocimientos y competencias profesionales adquiridos a lo largo de su trayectoria en las propias empresas.

Complementariamente, al analizar el histórico de convocatorias de acreditación en la comunidad se evidenció la escasez de convocatorias en las actividades que desarrollan las EI en la comunidad, habitualmente de nivel I y II de cualificación. La preocupación aumentó al comprobar que las convocatorias a las que podría concurrir las PTI disponían de plazas limitadas. Preocupaba que, aún disponiendo de las competencias y requisitos exigidos, al entrar en concurrencia competitiva con otras personas candidatas, quedarán mayoritariamente excluidas. Se planteó la necesidad de negociar con la administración la generación de fórmulas de discriminación positiva para las personas trabajadoras más vulnerables.

AREI disponía en ese momento un argumentario suficiente para proponer la realización de una experiencia piloto a la Agencia de las Cualificaciones de Aragón, organismo competente para la publicación de convocatorias de validación de la experiencia; y, por tanto, colaboradora necesaria en este cometido.

Ante esta posibilidad, basándonos en el mapa de cualificaciones elaborado por la Universidad de Valencia y revisando el análisis previo ya efectuado para tal estudio por las empresas de inserción aragonesas, se estableció un listado de aquellas cualificaciones profesionales que respondían a la actividad de las EI en la comunidad. Además, se realizó una cuantificación actualizada y detallada de las PTI que en ese momento estaban activas en las distintas empresas, valorando su trayectoria profesional en atención a los requisitos necesarios, establecidos en el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. La cualificación *Limpieza de superficies y mobiliario*

en edificios y locales es la que se encuentra en primera posición y por la que se apuesta para esta primera experiencia.

El Mapa de ocupaciones elaborado desde la Universidad de Valencia permitió detectar de manera precoz que un alto porcentaje de PTI no podría acreditar una de las unidades de competencia recogidas en dicha cualificación de *Limpieza*, al no estar utilizando maquinaria industrial específica en sus puestos de trabajo y anticipar una solución que posteriormente resultaría crucial para la certificación completa de su experiencia.

AREI organiza y financia una formación específica dirigida a cubrir la deficiencia competencial de las PTI. Esta formación se desarrolla desde la entidad promotora de una de las EI, con autorización para realizar acciones formativas homologadas por el Servicio Público de Empleo. Posteriormente, esto permitió que las PTI que consiguieron acreditar el resto de las unidades de competencia a través del procedimiento de validación, pudieran presentar la cuarta unidad certificada, con la consiguiente expedición del certificado de profesionalidad.

Las EI implicadas desarrollaron nuevas funciones de acompañamiento dirigidas a la detección de las posibilidades de acreditación entre sus PTI. Labor que recae en el personal de acompañamiento; y que requiere responder a una nueva necesidad: generar conocimiento en las empresas de inserción acerca del procedimiento.

En este sentido, para las EI aragonesas tuvo especial relevancia tanto el propio seminario estatal organizado en Zaragoza en 2016, que a todos los efectos fue el motor del cambio que promovió esta experiencia territorial, como las jornadas técnicas que a raíz de éste se organizaron con la Agencia de las Cualificaciones Profesionales de Aragón, complementando así los seminarios realizados por la Universidad de Valencia el año anterior, tanto en Aragón como en otros territorios ya citados.

Asimismo, la Agencia de las Cualificaciones de Aragón volvió a ser una alianza indispensable, al reservar seis plazas específicas para Personal Técnico, tanto de Acompañamiento como de Producción, en el curso de formación para personas asesoras y evaluadoras, organizado ese mismo año. Esta iniciativa generó un conocimiento exhaustivo del procedimiento y habilitó al propio personal de EI para participar activamente en los procedimientos futuros como personal asesor y evaluador del mismo.

El procedimiento de validación en su diseño actual está supeditado a la existencia previa de una convocatoria pública y a los requisitos establecidos en ella. En este sentido, la incorporación de un mecanismo de discriminación positiva con reserva de un 15% de las plazas para PTI supuso un hito en el camino recorrido hasta la fecha por las EI del territorio.

Tras la publicación de la convocatoria, comienza un trabajo exhaustivo de acompañamiento a las personas que inician el proceso de acreditación. La recopilación de evidencias de la trayectoria laboral y la especial atención a cada detalle de los procedimientos representaron un aprendizaje para las personas participantes y también para el personal de acompañamiento.

El trabajo de acompañamiento, paralelo al curso del procedimiento a lo largo de las fases de inscripción, asesoramiento y evaluación, de las PTI participantes es fundamental en

el proceso de orientación y acompañamiento, necesario durante todo este periodo, que suele prolongarse varios meses.

4. Conclusiones

Los resultados del estudio, a través del Mapa de ocupaciones de las EI por territorios, mostraron: (1) el escaso volumen de cualificaciones de nivel I que se incorporaban en las convocatorias de acreditación; (2) el gran número de PTI que cubría estas ocupaciones; y (3) la necesidad de incorporar nuevas cualificaciones en el CNCP para poder atender a las necesidades de acreditación de estos colectivos (Chisvert-Tarazona, Ros-Garrido, Córdoba-Iñesta y Marhuenda-Fluixá, 2015). También repasa en las perversiones de un sistema que no tiene capacidad para prever la convocatoria de una cualificación, ni la disposición de tantas plazas en sus convocatorias como solicitantes cualificados.

Este estudio se convierte en un punto de inflexión que beneficia el trabajo colaborativo en las EI, dirigido a capitalizar ese conocimiento y posibilitar una ampliación de las oportunidades de acreditación de las PTI. Se toma conciencia de la relevancia de su actuación y se establecen mecanismos para paliar las dificultades de acceso a este procedimiento en los colectivos más vulnerables. Esta mirada colectiva de un procedimiento a priori individual, convierte en oportunidad los procesos de acreditación, procesos que quizás sin acompañamiento podrían ser un nuevo handicap.

El camino recorrido en los últimos años por las EI en el marco de la validación y el reconocimiento de competencias profesionales, permite hacer balance de los pasos dados, pero también de los retos por afrontar para seguir avanzando. Conscientes de la multitud de factores que inciden en el itinerario de las PTI, la mejora de su competencia profesional, desarrollada durante su paso por la EI, supone un aspecto crucial para su transición al mercado laboral ordinario. Por ello, el reconocimiento y acreditación de la experiencia se convierte en un potente instrumento para dar visibilidad y valor a esta competencia. Supone una oportunidad de mejora, no sólo para la persona trabajadora de inserción, sino para la competitividad de las propias empresas de inserción.

Si bien, como se expone a lo largo de esta comunicación, los procesos de acompañamiento que benefician estos procedimientos requieren de un esfuerzo conjunto entre la empresa y la persona trabajadora, siendo necesaria la actuación coordinada del personal técnico de acompañamiento, el personal técnico de producción, y por supuesto, de la gerencia y las propias entidades promotoras.

Acompañar desde estas organizaciones la acreditación de la experiencia implica, como hemos visto, hacer un ejercicio de observación y análisis por parte de la EI, sus procedimientos de trabajo y la correspondencia o no de éstos con el CNCP. Por otro lado, requiere disponer de personal técnico de producción implicado en el proceso de enseñanza y mejora de competencias profesionales por parte del personal de inserción; del mismo modo, que necesita de personal de acompañamiento, conocedor de los procedimientos de validación, sus fases, requisitos, dificultades y beneficios. Sin embargo el proceso más relevante lo realiza la PTI que participa en el procedimiento. Esta deberá invertir tiempo y esfuerzo en recopilar la documentación necesaria, y en poner en orden sus conocimientos, aptitudes y competencias, así como en la comunicación efectiva de éstos.

Tras estos años de recorrido, se ha comprobado que la formación específica del personal técnico de acompañamiento y producción en este tipo de procedimientos permite conocer de primera mano la realidad de los mismos, su utilidad para la mejora de la empleabilidad presente y futura de las personas, y desmontar falsas creencias limitantes que las personas trabajadoras de inserción tienen acerca de sus propias competencias. Por ello, resulta imprescindible continuar con estos procesos de formación y transferencia de buenas prácticas entre distintos territorios.

Reconocemos que nos encontramos ante unos procedimientos farragosos, burocratizados y con cierta exigencia de preparación; aunque susceptibles de integrarse en el día a día de la empresa. En este sentido, las experiencias desarrolladas hasta la fecha en las empresas de inserción, arrojan resultados satisfactorios, tanto por el porcentaje de acreditación obtenido, como por la experiencia de validación. Estos procedimientos son valorados por parte de empresas y personas trabajadoras de inserción como una oportunidad, más allá incluso de su objetivo último, el reconocimiento de la experiencia. Promueven la autoobservación, la reflexión y la toma de conciencia sobre aprendizajes previos. Un ejercicio de recapitulación y autoconocimiento que permite también la reflexión sobre el proyecto profesional y vital del PTI.

La puesta en marcha de medidas que beneficien el acceso a estos procedimientos a personas con mayores dificultades para incorporarse al mercado de trabajo es uno de los principales objetivos a abordar desde frentes multidisciplinares. Las federaciones estatales y territoriales de EI, las propias EI, en colaboración con universidades y las administraciones competentes, han iniciado un proceso de revisión de sus procedimientos y protocolos. Se trata de un camino fructífero y siempre en proceso. Medidas como la reserva de plazas para personal procedente de EI, o el acompañamiento desarrollado en estas instituciones, están permitiendo el acceso a personas que, de otro modo, quedaban fuera del sistema.

El trabajo que aquí se presenta es tan sólo el inicio de un proyecto que requiere generalizarse en las EI. Lo cual no será posible sin un amplio esfuerzo coordinado. La acreditación debería hacerse extensiva a todas aquellas personas solicitantes que dispongan de la competencia y no someterse a la incertidumbre de la disposición de convocatorias en el territorio o del número de plazas disponibles.

5. Bibliografía

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (2006). *Cosmopolitan vision*. Cambridge: Polity Press.
- Cedefop. (2008). *Terminology of European education and training policy – A selection of 100 key terms*. Luxembourg: Publications Office of the EU.
- Cedefop. (2012). *Development of national qualifications frameworks in Europe. October 2011*. Luxembourg: Publications Office of the EU.
- Cebolla, I., Chisvert-Tarazona, M.J. y Guillera, S. (2019): “Reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales en las empresas de inserción”, *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa - Noticias del CIDEDEC*, 60, 50-54.

- Chisvert-Tarazona, M. J., Ros-Garrido, A., Córdoba-Lñesta, A., & Marhuenda-Fluixá, F. (2015). Mapa de cualificaciones profesionales acreditables en las empresas de inserción. *CertiUni Journal*, 1, 36–50.
- Consejo Europeo (2012). *Council recommendations of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning (2012/C398/01)*. Brussels: Publications Office of the European Union. Available in: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:EN:PDF>
- Comisión Europea (2004). *Draft conclusions of the council and of the representatives of the governments of the member states meeting within the council on common European principles for the identification and validation of non-formal and informal learning*. Brussels: Publications Office of the European Union.
- Comisión Europea (2010). *Communication from the Commission Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels: Publications Office of the European Union.
- Gregg, P. (2008). *Realising Potential: A Vision for Personalised Conditionality and Support* An independent report to the Department for Work and Pensions, www.dwp.gov.uk/welfare
- Guillera-Marco, S., y Chisvert-Tarazona, M. J. (Coord.). (2018). *Acreditación de competencias profesionales. Guía para empresas de inserción*. Madrid: Aeres and Faedei.
- Marhuenda, F., Martínez-Rueda, N., Aróstegui, I. y Galarreta, J. (2020). Nudos en el acompañamiento y la formación en las Empresas de Inserción: Agenda de temas pendientes, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 98, 247-285. DOI: 107203/CIRIEC-E.98.16124
- Quintão, C. (2007). Empresas de inserción y empresas sociales en Europa, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 59, 33-59.
- Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. BOE 205, 25/08/2009.
- Tejada, J. (2007). Aprendizajes no formales e informales: reconocimiento y certificación en Europa. *Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional de Galicia y Norte de Portugal de formación para el trabajo*. Santiago de Compostela 25-26/10/2007.
- Werquin, P. (2007). Moving mountains: Will qualifications systems promote lifelong learning? *European Journal of Education*, 42(4), 459–484.

Las empresas de inserción como instrumentos de inclusión sociolaboral para la población gitana. Un modelo integral, supra-empresarial y multiterritorial.

Álvaro Gutiérrez Maestro²⁰⁹

RESUMEN:

A lo largo de la presente ponencia se describe el modelo de empresas de inserción promovidas por la Fundación Secretariado Gitano; modelo cuya diferenciación viene dada por contemplar un ámbito supra-empresarial (3 empresas de inserción) y multiterritorial (localizadas en 3 regiones diferentes) y focalizado en la inserción laboral de población gitana. Se realiza un recorrido por las dificultades que nos hemos ido encontrando desde la puesta en marcha inicial hasta nuestros días. Y se destacan, principalmente, los aspectos diferenciales, obviando cuestiones que consideramos pueden ser más o menos comunes a la mayoría de empresas de inserción.

Palabras Clave: Empresa de inserción, personas gitanas, itinerario de inserción, inserción laboral, referentes, integración en programa, Programa Acceder, modelo integral y homogéneo.

1. Fundación Secretariado Gitano.

La Fundación Secretariado Gitano es una entidad social intercultural sin ánimo de lucro que trabaja desde hace más de 35 años por la promoción y la igualdad de oportunidades de la población gitana en España y en el contexto europeo.

Nuestra Misión es la promoción integral de la comunidad gitana desde la atención a la diversidad cultural. Esta misión está orientada a la promoción y al cambio social para favorecer el acceso de las personas gitanas a los derechos, servicios, bienes y recursos sociales en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía.

Actualmente tenemos presencia en 14 Comunidades Autónomas, donde ofrecemos nuestra atención, servicios y acompañamiento en 73 sedes, interviniendo directamente 83 localidades.

Asimismo, contamos con un equipo intercultural compuesto por una media de 870 personas trabajadoras y 400 personas voluntarias. Hablamos de un equipo en el que personas gitanas y no gitanas, implicadas y comprometidas con los derechos de la comunidad gitana, la igualdad de oportunidades y la transformación social, trabajan de manera conjunta en pos de la misión de la entidad.

Nuestra actividad se vertebra en torno a 4 ejes fundamentales:

- La Promoción Social.
- La Defensa de Derechos.
- La Participación.
- La Sostenibilidad.

²⁰⁹ Organización: FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, España

Dado el contexto de la presente ponencia nos centramos en el primero de ellos: la **Promoción Social**.

La fortaleza tradicional de la FSG ha sido el desarrollo de programas y servicios dirigidos a la población gitana en aquellos ámbitos considerados clave para el cambio social:

- Lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Educación
- Empleo

Fruto de esta actividad desarrollamos anualmente más de 500 programas, en los que intervenimos de manera directa con más de 30.000 personas al año.

El desarrollo de nuestra actividad en torno a la Promoción Social tiene como Meta la contribución a la reducción de las desigualdades que afectan a la comunidad gitana, promoviendo su inclusión social, invirtiendo en los ámbitos más transformadores, orientada a resultados y con un enfoque más integral e innovador.

Para ello nos centramos en tres grandes prioridades:

Lucha contra la pobreza y la exclusión.

Nuestros programas de intervención y nuestras acciones de sensibilización política y social se centran en el desarrollo de los pilares básicos que sustentan la inclusión (vivienda digna, entornos inclusivos, educación...), en la garantía de que las necesidades básicas y de salud de las personas y las familias estén cubiertas y el ejercicio de una ciudadanía activa, participativa y constructiva.

Para ello priorizamos la atención a las familias en situación de pobreza o exclusión, sobre todo las que tienen menores a cargo, a las mujeres gitanas, y, sobre todo, a las personas gitanas en situación de exclusión grave y que viven en entornos degradados.

En total se interviene con más de 8.000 personas al año, 70% mujeres²¹⁰.

Educación.

A través del Programa Promociona desarrollamos una intervención integral para contribuir a cerrar la brecha en educación, con metodologías de apoyo a la escolarización en todas las etapas educativas, gestión de becas, acciones tutoriales, realización de estudios e investigaciones, desarrollo de publicaciones, formación y asesoramiento técnico a profesionales del ámbito educativo y socioeducativo, acciones dirigidas a favorecer la implicación de las familias gitanas en el proceso educativo de sus hijos y campañas de sensibilización.

El objetivo fundamental de Promociona es lograr que los jóvenes gitanos finalicen los estudios obligatorios y continúen estudiando para lograr así rebajar las cifras de abandono prematuro de los estudios, trabajando a través de la Orientación Educativa Individualizada de manera conjunta con: el propio alumnado, las familias, los centros educativos y otros agentes educativos y sociales.

²¹⁰ Ver: [Última Memoria Anual - Lucha Contra la Pobreza y exclusión](#)

En total se interviene con una media de 3.400 alumnos y alumnas al año²¹¹.

Empleo

A través del Programa Acceder realizamos una intervención integral que comprende el desarrollo de itinerarios individualizados de inserción, de programas de formación, de acompañamiento a proyectos de autoempleo y de acciones de intermediación con empresas.

Esta intervención se basa en el desarrollo de itinerarios individualizados de inserción que combinan acciones de diagnóstico, orientación, formación y búsqueda activa de empleo para incidir en la autonomía, en la mejora de la empleabilidad y en el acceso al mercado laboral, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia.

En las localidades donde contamos con empresa de inserción, aquellos perfiles que muestran un diagnóstico y una adecuación a la actividad de la empresa, desarrollan la última fase dentro de un itinerario de inserción en el seno de la empresa.

En total se interviene con más de 19.000 personas al año, alcanzando más de 6000 contratos y formando a más de 5000 personas²¹².

Poniendo en contexto este modelo de intervención con la actual ponencia, es importante señalar que nuestra actividad de Promoción Social se realiza de forma integral, cobrando especial relevancia el concepto de “**itinerario ampliado**”: en él una persona puede entrar en nuestro programa educativo en edad escolar, pasar a nuestro programa de empleo al afrontar la incorporación al mercado de trabajo (recibiendo orientación laboral, formación, prácticas en empresa...) y, en su caso, pasar a la empresa de inserción para desarrollar la última fase dentro de un itinerario de inserción en el seno de la misma.

2. Contexto

La población gitana es uno de los grupos sociales más desfavorecidos y afectados por la exclusión social. Según el "Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018"²¹³, publicado por la Fundación Secretariado Gitano en el año 2019, hablamos de una población muy joven, con un 66% de menores de 30 años, en la que el 86% de los hogares viven por debajo del umbral de la pobreza y el 46% padecen situaciones de pobreza extrema (con una tasa de pobreza infantil del 89%).

Un aspecto clave en esta situación es la exclusión del mercado de trabajo, con baja presencia en el empleo, muy marcada por la precariedad y por la desprotección. Así, la tasa de paro de la población gitana en el 52% (más de tres veces la del conjunto de población), y quienes logran acceder a un empleo, lo hacen en condiciones de baja calidad y débil protección, con una temporalidad del 73% y concentración en los sectores más precarios. A esto se agrega el impacto del Covid-19, que ha agravado su ya

²¹¹ Ver: [Última Memoria Anual - Educación](#)

²¹² Ver: [Última Memoria Anual - Empleo](#)

²¹³ Ver: "[Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018](#)". Elaboración Fundación ISEAK. © Fundación Secretariado Gitano (FSG) Madrid, 2019

frágil situación laboral, tal y como se desprende de la encuesta telefónica realizada por la Fundación Secretariado Gitano a 11 mil personas²¹⁴.

Y a todo esto hay que sumar el bajo nivel educativo. Solo el 17% de la población gitana mayor de 16 años tiene completada la educación básica obligatoria, frente al casi el 80% de la población general.

Ante esta realidad, se hace evidente la necesidad de contar con actuaciones, modelos e iniciativas de impacto que acerquen a la población gitana al empleo y que permitan incidir sobre las barreras existentes.

- Es ahí donde la Fundación Secretariado Gitano, a través del Programa Acceder²¹⁵, ha centrado su intervención, consolidando un modelo de referencia, con más de 110.000 personas atendidas, 87.000 contrataciones y 8.000 acciones formativas puestas en marcha.
- Es ahí donde la Economía Social, en su búsqueda del interés general en lo económico y social, y de acuerdo con algunos de sus principios fundamentales (primacía de personas sobre capital, promoción de solidaridad con la sociedad, compromiso con el desarrollo local, cohesión social, inserción de personas excluidas...), ha de jugar un papel creciente.
- Es ahí donde las Empresas de Inserción, como entidades de la Economía Social que facilitan un entorno de trabajo real y protegido para que personas vulnerables se acerquen progresivamente al mercado laboral, dan respuesta a esa necesidad, erigiéndose como una fórmula eficaz y efectiva, no solo para posibilitar el tránsito al empleo sino para dejar atrás la precariedad laboral que acompaña a los procesos de inserción (nuestra experiencia nos dice que el paso por una empresa de inserción, con lo que supone de adquisición de competencias, hábitos laborales, comportamientos en entorno de trabajo y habilidades sociales, facilita en mayor medida empleos a tiempo completo, contratos de larga duración o indefinidos y condiciones laborales más favorables).

3. Promoción de Empresas de Inserción.

Partiendo de la experiencia acumulada desde el año 2000 en el desarrollo del programa Acceder, así como de la concepción del empleo como factor clave de inclusión social, en la Fundación Secretariado Gitano hemos mantenido una intensidad en la puesta en marcha de iniciativas socio-laborales innovadoras, afrontando la inserción laboral de la población gitana desde la búsqueda de nuevas oportunidades y la apuesta por proyectos transformadores que combinen formación y empleo.

Esta apuesta nos lleva a incorporar en el año 2007 la promoción de empresas de inserción como línea estratégica en el marco del empleo, aumentando el alcance de los itinerarios laborales desarrollados desde el programa Acceder para personas gitanas en situaciones de vulnerabilidad.

Y lo hacemos en la consideración de proporcionar un recurso a medida y especializado para quienes ya han pasado por los itinerarios de inserción laboral del programa Acceder.

²¹⁴ Ver: [Resultados de Encuesta Impacto Covid-19](#)

²¹⁵ Ver: [Infografía Programa Acceder](#)

Este proceso de incorporación como línea estratégica generó las primeras complicaciones serias en forma de tensiones internas dentro de la Fundación; tensiones generadas entre sectores que venían necesario hacer una apuesta decidida por las Empresas de Inserción y sectores que no acababan de creer ni en el modelo ni en su viabilidad económica (además de las reticencias a la creación de estructuras con forma jurídica distinta e independiente de la de la Fundación).

Para dar respuesta a las barreras internas y para tratar de aumentar en la medida de lo posible la futura viabilidad de las empresas de inserción generamos un modelo de puesta en marcha que contempla 3 requisitos previos:

- a) **Mercado Inicial:** garantía de un volumen de trabajo una vez la empresa está en marcha. Disposición de un primer soporte en forma de cliente/s y trabajo/s que garantice un cierto volumen de actividad desde el que ir consolidando el proyecto (convenios de prestación de servicios, adjudicación de licitaciones, cláusulas sociales, contratación empresas privadas, actividad abiertas en primera instancia desde la Fundación...). Dada la merma de competitividad en cuanto a productividad de nuestras empresas de inserción, no planteamos salir abiertamente a competir con el resto de empresas en el mercado desde el momento inicial, sino empezar con un volumen de actividad garantizado de cara a sumir en posteriores fases el ir ganando competitividad y cuota de mercado.
- b) **Capacidad de nuestros equipos de empleo ACCEDER** en dos aspectos:
 - Disposición de recursos formativos y/u ocupacionales en el ámbito de la actividad a desempeñar que puedan nutrir a la empresa de trabajadores y trabajadoras.
 - Posibilidad, por parte del equipo, de liderar, coordinar y de asumir distintas funciones asociadas a la empresa (acompañamiento, orientación, relación institucional...), durante las primeras fases del funcionamiento de la empresa.
- c) **Disponibilidad de potenciales trabajadores y trabajadoras:** posibilidad de disponer de recursos humanos potenciales que puedan cubrir los puestos de inserción de manera continuada.

Además, la actividad de la empresa debe cumplir con dos condiciones:

- Sostenibilidad en el tiempo. La actividad ha de tener la estabilidad y la continuidad en el tiempo suficiente como para permitir el adecuado desarrollo de los itinerarios de inserción en el seno de la empresa.
- Coherencia. Hay que valorar que la actividad sea congruente con los itinerarios de formación y empleo desarrollados desde la Fundación Secretariado Gitano.

Finalmente, contemplados estos requisitos, y como consecuencia del aprovechamiento de las oportunidades específicas que ofrecía el contexto local, a finales del 2008 principio del 2009, ponemos en marcha en Asturias la primera empresa de inserción promovida por la Fundación Secretariado Gitano: **Vedelar**, en el ámbito de la jardinería, trabajos forestales y la silvicultura preventiva.

A esta se le unen 3 más en 2011: **Nabut** en Navarra como empresa de limpieza y servicios a domicilio y **Uzipen-Madrid** y **Uzipen-León**, en las actividades de limpieza, mantenimiento, obra y reforma.

A este respecto, precisar que la puesta en marcha se realiza desde un enfoque de integración en el territorio, una perspectiva local y un modelo vinculado a la gestión de

programas, asumiéndose su desarrollo inicial de forma complementaria al trabajo desarrollado por los equipos y generando inercias que en algunos casos se mantienen hasta hoy (si bien poco a poco nos hemos ido desprendiendo de gran parte y asumiendo modelos de gestión de carácter más empresarial).

Además, desde sus inicios, el objeto de las empresas obedece a un doble compromiso:

- El **compromiso social** intrínseco a las empresas de inserción (proporcionando un entorno de trabajo real y protegido para que personas en situación de vulnerabilidad adquieran las competencias profesionales, los hábitos laborales y las destrezas necesarias para poder dar el salto al mercado laboral).
- El **compromiso profesional**, centrado en la prestación de servicio que tratan de mantener en todo momento altos estándares de calidad y de profesionalidad (uno de nuestros objetivos es visibilizar a personas gitanas en entornos de trabajo profesionales y prestando servicios de calidad, contribuyendo a la ruptura de estereotipos y la sensibilización de la sociedad. En consecuencia, hemos que cuidar mucho la calidad del servicio para evitar que esto se vuelva en nuestra contra).

En la actualidad solo 3 de estas 4 empresas se mantienen en el mercado, algunas de ellas con líneas de actividad distintas a las que se planteaban inicialmente.

- **Vedelar** (Asturias): jardinería, trabajos forestales y la selvicultura preventiva.
- **Nabut** (Navarra): lavandería industrial, limpieza, transportes y servicios a domicilio. Actividades a las que en el año 2020 se ha unido un ecocatering bajo el nombre comercial de “El Fogón Errante”.
- **Uzipen** (Madrid): limpieza, servicios auxiliares y servicios de información

La empresa **Uzipen-León**, fue cerrada en el año 2015, principalmente a distintas cuestiones:

- El mercado inicial y las actividades que en el momento de tomar la decisión de su constitución creíamos tener aseguradas, una vez la empresa se puso en marcha, nunca llegaron a concretarse del todo. En base a esto la empresa tuvo que competir abiertamente y desde el principio en un sector tan exigente en cuanto a precio y condiciones como es la limpieza, la obra y la reforma.
- Mal dimensionamiento del mercado local y de la competencia.
- Dificultad para construir un equipo de trabajo técnico (técnicos de producción y profesionales cualificados no de inserción).

El cierre de Uzipen León, además de obligarnos a asumir un importante volumen de pérdida, ha estado condicionando la línea estratégica de empresas de inserción hasta prácticamente nuestros días.

4. Modelo

Las empresas de inserción, como entidades que han de facilitar el acceso al empleo de personas en riesgo de exclusión social, han de proporcionar un acompañamiento en puesto de trabajo que permita la paulatina adquisición de las competencias profesionales y las habilidades socio-laborales necesarias para afrontar con éxito el tránsito al mercado laboral.

En nuestro caso, concebimos las empresas de inserción dentro de un modelo con un claro fin social, con viabilidad y sostenibilidad económica, sólidamente gestionado, con unos productos y servicios de calidad y profesionalidad, con equilibrio entre la perspectiva social y económica, y que permita la consolidación de las actuaciones y de las empresas en el tiempo. Además, nuestro caso, las empresas de inserción contribuyen a dar a conocer a la población gitana en contextos de trabajo profesionales, contribuyendo a la mejora de la imagen de la comunidad gitana.

Este modelo reúne los aspectos fundamentales a la hora de abordar los procesos de empleo protegido y de tránsito al empleo de la población gitana, pudiendo destacarse como aspecto relevante:

Su integración dentro de procesos más amplios, algo que entendemos que es fundamental teniendo en cuenta que hablamos de población muy alejada del mercado de trabajo, en la que solo el 17% tiene completada la educación básica obligatoria, y con situaciones de alta vulnerabilidad, con un 86% de los hogares viviendo por debajo del umbral de la pobreza. En nuestro caso, como ya hemos apuntado, esto se materializa a través de los procesos de promoción social que se desarrollan desde la Fundación, y en lo que respecta al empleo, en su integración, como un tramo final, en itinerarios más amplios que se desarrollan desde nuestro programa Acceder (como se verá en este mismo apartado).

Los principios que las rigen son:

Calidad: gestionamos con competencia, aplicando criterios de eficiencia y calidad como una exigencia relacionada con su desarrollo.

Sostenibilidad: buscamos la sostenibilidad en tres aspectos: económico, social y en el tiempo. Promoviendo la innovación permanente en el desarrollo de sus actividades.

Impacto social: incidimos en la integración laboral de la comunidad gitana, actuando, no solo como puerta al mercado de trabajo, sino creando también estructuras de transición hacia el mismo para quienes aún no cuentan con las competencias y habilidades necesarias para su inserción laboral.

Orientación al cliente: ofrecemos en todo momento servicios y apoyo a nuestros clientes, desarrollando un alto nivel de compromiso, desarrollando nuestras habilidades y conocimientos técnicos, garantizando una adecuada atención especializada.

Transparencia: promovemos un uso adecuado de los recursos, buscando siempre el mejor uso de los mismos, informando de sus actuaciones y resultados. Asimismo, tanto las empresas de inserción como los departamentos de la Fundación Secretariado Gitano implicados en su gestión, actúan con la mayor transparencia a nivel interno y externo, propiciando el flujo de información Empresa-Exterior, Exterior-Empresa, Empresa-FSG y FSG-Empresa.

Coherencia: nos regimos por principios de coherencia, atendiendo no solo a criterios económicos, sino también a criterios de coherencia social y estructural (acorde con los recursos humanos y materiales disponibles).

Autonomía: nos regimos por principios de autonomía e independencia, siendo el papel de la FSG el de actuar como entidad promotora y organismo gestor en los procesos generales de la empresa.

Corresponsabilidad: perseguimos la responsabilidad de todos los agentes vinculados con las empresas, buscando un equilibrio entre los derechos y deberes de todas las partes.

Igualdad de Oportunidades: velamos por la igualdad de oportunidades del personal contratado en las empresas de inserción, tanto en el acceso al empleo, en la formación, y promoción profesional como en sus condiciones laborales. Buscamos la adopción de medidas de acción positiva, el trato de igualdad en el acceso a los recursos y la imparcialidad en la relación con ellos.

Perspectiva de género: velamos para que toda la práctica de las empresas de inserción esté orientada al objetivo de reducir y eliminar cualquier exclusión de origen sexista. Impulsamos el desarrollo de medidas que favorezcan a las mujeres más alejadas del mercado laboral, beneficiándose de la herramienta que suponen las empresas de inserción.

Personalización: nos responsabilizamos del cumplimiento del plan de acompañamiento que asegura una atención personalizada, individualizada y de calidad a las personas trabajadoras en inserción.

Compromiso con el territorio: nos comprometemos con el territorio en el ámbito de su actuación. Esto exige la participación en redes y la cooperación con otras organizaciones, lo que permite generar un modelo socioeconómico alternativo. Las empresas de inserción se desarrollan en una red de alianzas. Buscamos estar presentes en los centros de decisión social, así como el entramado económico y empresarial de nuestro entorno.

Partiendo de estos principios, se hace preciso señalar que:

Si hay algo que caracteriza especialmente nuestro modelo es la integración de la intervención dentro de un modelo más amplio proporcionado por nuestro programa de empleo Acceder. Por tanto, es necesario atender a su inclusión dentro de los itinerarios de acceso al empleo Acceder y en los que la intervención realizada desde la empresa de inserción constituye un último paso previo al tránsito al mercado laboral

En el ámbito de la intervención esta integración se contempla desde una doble perspectiva:

- **A priori:** la empresa de inserción se nutre de las personas que previamente han pasado por un itinerario de empleo dentro del Programa Acceder. Esto permite que los trabajadores y trabajadoras de la empresa hayan participado de procesos de orientación laboral, formación competencial, formación técnica en el ámbito de actividad de la empresa o prácticas no laborales. De esta forma, el itinerario de inserción en el seno de la empresa complementa los itinerarios personalizados de empleo del Programa Acceder (de los que en la práctica supone un último eslabón previo al paso al mercado laboral) y se nutre de los recursos específicos de que dispone el programa en los distintos campos de actividad (procesos de orientación laboral, cursos de formación ocupacional, programas mixtos formación-empleo...).

- **A posteriori:** la empresa de inserción nutre de trabajadores cualificados dentro de la empresa (en últimas fases de su itinerario de inserción) al servicio de intermediación con empresas del Programa Acceder, de cara a la búsqueda de oportunidades de inserción laboral. Hay que tener en cuenta que la intermediación laboral con empresas es una de las claves del Programa Acceder, contando con más de 17.000 empresas colaboradoras a nivel estatal y más de 3.000 convenios firmados²¹⁶

A este respecto, se hace preciso señalar que se incide especialmente en la elección de las personas que pasan desde el Programa Acceder a las Empresas de Inserción. Consideramos que la empresa de inserción no es un modelo válido para todas las personas con dificultades de acceso al empleo.

De hecho, en nuestro caso, el perfil de los trabajadores de empresas de inserción es muy específico:

Personas en situación de exclusión social en cuyo itinerario personalizado se estime necesario el paso por un empleo protegido, cuyos condicionantes técnicos y personales les permitan el acceso tanto a la empresa como al puesto de trabajo en cuestión, y que muestren una clara voluntad de incorporarse al mercado laboral ordinario lo antes posible.

En la práctica, esto supone:

- Dejar fuera a personas que requieran de otro tipo de intervención más amplia (con recursos formativos, prácticas...). Lo cual no implica que en fases posteriores de su itinerario no pueda valorarse su inclusión en procesos de selección para la empresa de inserción.
- Dejar fuera a personas que tras su paso por el Programa Acceder ya están en condiciones de acceder al mercado laboral.

No obstante, en la práctica, hay determinadas ocasiones en las que, tanto por condicionantes de las personas como por situación de trabajo de las empresas, se hace necesaria cierta flexibilidad en los procesos.

Por último, destacar como aspectos diferenciales dos cuestiones de especial relevancia:

- La importancia del trabajo en torno a los componentes culturales y las barreras que estos pueden plantear. Para ello, en nuestro caso, es esencial seguir un modelo de interculturalidad en el que se trabajan específicamente estos aspectos y en el que en las plantillas conviven trabajadores de inserción y no inserción, así como trabajadores gitanos y no gitanos.
- La importancia de visibilizar a personas gitanas en entornos profesionales, con lo que esto implica de ruptura de estereotipos muy asentados en la sociedad. Esto nos obliga a trabajar con unos estándares de calidad muy altos, que a veces son difíciles de asumir, pero que en nuestro caso son imprescindibles ya que si no al final esa visibilidad se volvería en nuestra contra.

²¹⁶ Ver: [Colaboración con Empresas – Programa Acceder](#)

5. Impacto

Desde el momento en el que empezamos a planificar la puesta en marcha de la primera empresa, tal y como se desprende de anteriores apartados de la presente ponencia, nuestro trabajo en este ámbito ha sido una auténtica *carrera de obstáculos*; hemos tenido que vencer nuestras propias reticencias a constituir empresas con entidad jurídica propia y autonomía respecto a la Fundación, hemos tenido que ver cómo se nos caían líneas de negocio que a priori resultaban rentables, hemos tenido que asumir el cierre de la empresa Uzipen - León, hemos tenido que aprender a compaginar el enfoque social con el puramente económico, hemos tenido que reformular y/o cerrar algunas líneas de actividad, hemos tenido que caernos y levantarnos una y otra vez.

Y sin embargo, a pesar de los tropiezos, a pesar de las dificultades encontradas, podemos afirmar que el estado de salud de nuestras empresas actualmente es excelente, con un volumen de facturación global que ronda 1,2 M€, con resultados positivos en las tres empresas y con una plantilla en proceso de inserción que alcanza el 74% (de la que un 15% ha accedido a un empleo externo en el último año).

Concretando estos datos para el último ejercicio económico²¹⁷ tenemos que la plantilla total de las 3 empresas es de 93 personas, de las cuales 69 se encuentran en un itinerario de inserción (teniendo en cuenta que el resto, en su gran mayoría, también proviene de situaciones de vulnerabilidad). De estas 93, 52 son mujeres y 41 son hombres.

A nivel global, desde su constitución, han pasado por las empresas de inserción un total de 314 personas, de las cuales un 69% están o han estado en itinerario de inserción.

A la hora de hablar de impacto cualitativo, y como factor diferencial, es preciso indicar que dada nuestra especificidad como entidad social vinculada a la intervención con población gitana, nuestras empresas de inserción, además de cumplir con la función de “puente hacia el mercado laboral” que se les presupone, juegan un papel decisivo en la supresión de barreras de acceso al empleo de la población gitana:

- Barreras externas: nuestras empresas de inserción contribuyen a dar a conocer a la población gitana en contextos de trabajo profesionales, centrados en la prestación de servicios de calidad, contribuyendo así a la mejora de la imagen de la comunidad gitana y a la ruptura de muchos estereotipos muy asentados en la sociedad mayoritaria.
- Barreras internas: el paso por empresas de inserción supone no solo la adquisición experiencia, conocimientos técnicos, competencias profesionales o hábitos laborales, sino que incide en los aspectos asociados a situaciones de alta vulnerabilidad, impulsando cambios de mentalidad y mejorando las expectativas vitales. Este impacto emocional se va consolidando a lo largo del itinerario de inserción, donde las personas ven como:
 - Su seguridad, autoestima y confianza, mermadas como consecuencia de procesos de exclusión social, se recuperan gradualmente, lo que redundará en aspectos como la mejora en la imagen personal, adquisición de rutinas o el sentimiento de pertenencia a un grupo.
 - Su capacidad de comunicación mejora gradualmente, aprenden a gestionar las relaciones formales-informales, jerárquicas-horizontales e individuales-grupales, a

²¹⁷ Ver: [Última Memoria – Empresas de Inserción](#)

utilizar distintos códigos y lenguajes según el contexto, y a desarrollar las competencias relacionales y habilidades sociales necesarias para su proceso.

Para la supresión de estas barreras (tanto las internas como las externas) las empresas juegan un papel fundamental en la generación de referentes dentro de la comunidad gitana; referentes que ejercen un papel importantísimo, tanto hacia el exterior (la visibilidad de personas gitanas en entornos laborales desempeñando labores de alta profesionalidad es una de las armas más efectivas para incidir en la ruptura de estereotipos) como hacia el interior (la comunidad gitana, donde los nexos sociales y familiares suelen ser más amplios que en el conjunto de la sociedad, es muy permeable a los referentes propios, de forma que la visibilidad de modelos de profesionalidad, facilita en gran medida la generación de cambios rápidos y la ruptura de barreras internas).

6. Retos de futuro

Tras unos años en los que la prioridad ha sido el lograr una situación de estabilidad de las empresas en el mercado y el afianzamiento de los itinerarios de inserción desarrollados en el seno de las mismas, una vez que las tres empresas están plenamente consolidadas y que se han propiciado dinámicas que aseguran unos adecuados niveles de sostenibilidad y rentabilidad económica y social, entendemos que llega el momento de impulsar actuaciones que permitan generar un salto cualitativo y cuantitativo en nuestra intervención.

Los aspectos diferenciales recogidos en el último apartado en cuanto al impacto cualitativo ponen de manifiesto la necesidad de incidir, no solo en los procesos de inserción de las personas, sino también en la generación de estructuras más competitivas, en la proyección de una imagen más profesional, en el paso de modelos heredados de la gestión de programas adoptados por las empresas en sus inicios a una gestión de carácter más empresarial, en el desarrollo políticas de calidad y de comunicación, en la generación de procesos homogéneos, con líneas estratégicas comunes y con planes de desarrollo integrales, de cara a ampliar el alcance de las empresas.

Para ello, dentro de la estrategia diseñada para los próximos años, pretendemos dar un enfoque más integral al trabajo que venimos desarrollando a través de nuestras empresas, generando un modelo que permita dotar de homogeneidad, fortaleza, competitividad, visibilidad y transferibilidad a la actividad desarrollada; enfoque y modelo que han de permitir promover líneas de acción comunes que fomenten el fortalecimiento, el crecimiento, la mejora competitiva y la expansión empresarial, evaluar las oportunidades de mercado para abrir líneas de actividad complementarias a las existentes, establecer una estructura organizativa que optimice el enfoque común y dé soporte a las tres empresas, y amplificar así el resultado de nuestra intervención y multiplicar su impacto.

Esta estrategia parte de un modelo de actuación que nos es intrínseco y que está plenamente incorporado tanto en los programas de la Fundación Secretariado Gitano como en las Empresas de Inserción. En él, la generación de soluciones innovadoras surge desde un proceso de experimentación en el que se ponen en marcha iniciativas piloto, se testan sobre el terreno, se evalúan en profundidad y se reformulan en consecuencia,

generando modelos metodológicos que facilitan su transferencia tanto a nivel interno como externo.

Se trata de un planteamiento pionero (generación de modelos integrales y transferibles de empresa de inserción), con un ámbito supra-empresarial (pocas entidades son promotoras de 3 empresas de inserción) y multi-territorial (empresas localizadas en 3 regiones diferentes), focalizada en la inserción laboral de población gitana y que puede constituirse en un proyecto referente y transferible a nivel estatal y europeo.

Esto conecta con la estrategia general desarrollada desde la Fundación Secretariado Gitano y desde nuestras empresas de inserción, buscando, en definitiva, ofrecer mayores posibilidades de inclusión social y laboral para la población gitana.

La ejecución de la reserva de contratos de la Administración Foral: un reto de las empresas de inserción en Navarra

*Xabier Berrade Castillo, Belén Gay Gota y Aída Romero De Miguel*²¹⁸

RESUMEN:

Las empresas de inserción sociolaboral (EIS) son un modelo de Economía Social de eficacia reconocida para la inserción sociolaboral de personas con dificultades de acceso al mercado laboral. Debido a la naturaleza de servicio a la sociedad de las EIS, gracias a la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos todas las administraciones públicas de Navarra están obligadas a reservar el 6% de sus contratos a Centros Especiales de Empleo (CEE) de iniciativa social y a EIS. El cumplimiento de la reserva de contratos es vital para la existencia, sostenimiento y desarrollo de la misión de las empresas de inserción y la consecución de sus objetivos sociales. La realidad en nuestra Comunidad Foral es que el cumplimiento de esta ley es muy reducido de acuerdo con el informe de ejecución de la reserva de contratos de la administración foral durante 2019, elaborado por el propio Gobierno de Navarra, el porcentaje de reserva sobre los contratos adjudicados se encuentra cerca del 2%. Únicamente dos departamentos del Gobierno de Navarra alcanzan o superan el 6% de contratos licitados en reserva. Siendo el caso de estudio la Comunidad Foral de Navarra, el objetivo de esta comunicación es relatar la experiencia de las empresas de inserción sociolaboral y determinar cuáles son los factores y los condicionantes que impiden el cumplimiento de la ley, mediante el análisis del papel que cada uno de los grupos de interés (empresas de inserción, empresas públicas y administraciones públicas) implicados en el proceso, además de la revisión bibliográfica en cuanto a índices de contratación y cifras de negocio.

Palabras clave: reserva de contratos, empresas de inserción, inserción sociolaboral, contratación pública estratégica, economía social.

ABSTRACT

The Social Integration Enterprises (SIE) are a Social Economy model of recognized efficacy for the socio-labour insertion of people with difficulties in accessing the labour market. Due to the nature of service to the society of the SIEs, thanks to the Navarre's Foral Law 2/2018 of Public Contracts, all the public administrations of Navarre are obliged to reserve 6% of their contracts to Special Employment Centres (SEC) of social initiative and SIEs. Compliance with the reservation of contracts is vital for the existence, maintenance and development of the mission of insertion companies and the achievement of their social objectives. The reality is that compliance with this law is a long way off; According to the report on the execution of the reserve of contracts of the Navarrese Employment Service during 2019, prepared by the Government of Navarre itself, the percentage of reserve on the contracts awarded merely is up to 2%. Only two departments of the Government of Navarre reach or exceed 6% of contracts tendered in reserve. Being the case study the Foral Community of Navarre, the objective of this communication is to relate the experience of the companies of socio-labour insertion and to determine what are the factors and the conditions that prevent compliance with the law, by analysing the role that each one of the interest groups (insertion companies, public companies and public administrations) involved in the process, in addition to the review of the published statistics regarding recruitment rates and business figures.

²¹⁸ Asociación de Empresas de Inserción de Navarra/Nafarroako Gizarteratze Enpresen Elkarte (EINA)

Keywords: reservation of contracts, social integration enterprises, socio-labour insertion, strategic public contracting, social economy.

LABURPENA:

Gizarteratze Enpresak (GE) lan merkatuan sartzeko zailtasunak dituzten pertsonak gizarteratzeko eta laneratzeko eraginkortasun frogatua duten gizarte ekonomiaren ereduak dira. Kontratu Publikoei buruzko 2/2018 Foru Legeari esker, Nafarroako administrazio publiko guztiek beren kontratuen %6 irabazi asmorik gabeko Enplegu Zentro Bereziei (EZB) eta GERi erreserbatu behar diete. Kontratuen erreserba betetzea ezinbestekoa da gizarteratze-enpresen xedea izan, mantendu eta garatzeko, eta haien gizarte-helburuak lortzeko. Egia esan, legearen betetzea oso urrun dago; Nafarroako Gobernuak berak egindako 2019an foru-administrazioaren kontratu-erreserba gauzatzeko txostenaren arabera, esleitutako kontratuen erreserba-portzentaia %2 ingurukoa da. Nafarroako Gobernuko bi departamentuk bakarrik lortu edo gaingitu dute erreserban eskaintako kontratuen %6. Azterlanaren kasua Nafarroako Foru Komunitatea izanik, komunikazio honen helburua gizarteratze eta laneratzeko enpresen esperientzia kontatzea eta legea betetzea eragozten duten faktoreak eta baldintzak zehaztea da, prozesuan inplikaturako interes talde bakoitzak (gizarteratze enpresak, enpresa publikoak eta administrazio publikoak) duen zeregina aztertuz, eta argitaratutako estatistikak berrikusiz kontratazio indizeei eta negozio kopuruari dagokienez.

Gako-hitzak: kontratuen erreserba, gizarteratze enpresak, kontratazio publiko estrategikoa, ekonomia soziala.

1. Introducción

Las empresas de inserción sociolaboral (EIS) son un modelo de Economía Social de eficacia reconocida para la inserción sociolaboral de personas con dificultades de acceso al mercado laboral. Son un instrumento importante para la puesta en práctica de las políticas activas de empleo ya que de manera autónoma y económicamente viable ofrecen itinerarios personalizados de formación, empleo e inserción sociolaboral a personas en riesgo o situación de exclusión social. Las EIS como recurso en Navarra han demostrado su eficacia como avala el reciente estudio de Evaluación de Impacto Social con metodología SROI realizado por la Asociación de Empresas de Inserción de Navarra (EINA) y la Universidad Pública de Navarra, cuyos resultados muestran que el retorno económico a la sociedad es de 1,8 euros por euro invertido. Por esta vía, la Administración Foral obtiene un ahorro de 3,6 millones de euros como consecuencia de la disminución de personas que participan en programas de renta de inserción, así como de la reducción de los costes de formación. Debido a la naturaleza de servicio a la sociedad de las EIS, la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos obliga a todas las administraciones públicas de Navarra a reservar el 6% de sus contratos a Centros Especiales de Empleo (CEE) de iniciativa social y a EIS. El cumplimiento de la reserva de contratos es vital para la existencia, sostenimiento y desarrollo de la misión de las empresas de inserción y la consecución de sus objetivos sociales. En este contexto el cumplimiento de esta ley está muy por debajo del umbral marcado por la misma; de acuerdo con el informe de ejecución de la reserva de contratos de la administración foral durante 2019, elaborado por el propio Gobierno de Navarra, el porcentaje de reserva sobre los contratos adjudicados se encuentra cerca del 2%. Únicamente dos departamentos del Gobierno de Navarra se acercan al 6% de contratos licitados en reserva. El objetivo de este artículo analizar cuáles son los factores y los condicionantes que impiden el cumplimiento de la ley. Para ello se empleará una metodología de

investigación mixta de combinación de enfoques cuantitativo y cualitativo, que consistirá en analizar el papel que cada uno de los grupos de interés (empresas de inserción, empresas del mercado laboral ordinario y administraciones públicas) implicados en el proceso representan, mediante entrevistas a informantes clave, análisis de las herramientas de promoción de la reserva actuales y análisis de las estadísticas publicadas en cuanto a índices de contratación y cifras de negocio. Las hipótesis que se contrastan ante este objeto de estudio son las siguientes: existe un amplio desconocimiento por parte de las administraciones públicas de cómo aplicar la reserva de contratos y las cláusulas sociales (reserva en ejecución)²¹⁹. Además, se unen otras como; las dificultades que encuentran las personas técnicas de las administraciones públicas para adaptar los pliegos, cuáles de esos contratos licitar en reserva debido a la brecha entre las demandas de la administración y la oferta y capacidades de servicios de las EIS.

El objetivo de este artículo es dar a conocer los obstáculos que impiden la expansión y aplicación normalizada del instrumento de las reservas de contrato.

2. La figura de la Reserva de Contratos

La figura legal de la reserva de contratos está presente en el ordenamiento jurídico navarro desde la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos públicos, en la cual, es el artículo 9 el que regula la reserva de contratos a entidades de carácter social y establece un mínimo de un 6 por 100 del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior. La actualizada Ley Foral 2/2018, traslada la reserva de contratos hasta el artículo 36, pero en esta ocasión, la desarrolla con hasta 10 puntos dentro del artículo. Ninguna de las dos leyes establece soluciones ni sanciones a su incumplimiento, por lo que la responsabilidad de su cumplimiento queda diluida y así el interés social que supone su aplicación.

Según la Guía de Compra Responsable del Portal de Contratación de Navarra, el instrumento de los contratos reservados se puede enmarcar dentro de la contratación pública responsable, concepto similar al de responsabilidad social corporativa dentro del sector privado. En este caso, la reserva de contratos debe considerarse como una inversión y no simplemente como un gasto, puesto que supone ahorros importantes en instrumentos de “sostenimiento social” como es la Renta Garantizada²²⁰.

El ordenamiento jurídico estatal también recoge la figura de los contratos reservados. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, tal y como indica Burzaco (2018) destaca, por su calado, el cambio de paradigma que supone la

²¹⁹ Desde EINA hemos denominado el concepto de “reserva en ejecución” a la inclusión de cláusulas sociales de cumplimiento opcional en los pliegos de licitaciones públicas. La inclusión de estas cláusulas por parte de las administraciones públicas, no contribuyen al cumplimiento del porcentaje de reserva de contratos estipulado por ley. Esta situación genera confusión entre el personal técnico, por lo que se ve necesario diferenciar adecuadamente estas dos figuras jurídicas; reserva de contrato y reserva en ejecución.

²²⁰ La Renta Garantizada es una prestación básica, económica y periódica destinada a las personas que no tienen cubiertas sus necesidades básicas y que cumplan con los requisitos previstos la Ley Foral 15/2016.

contratación pública estratégica: ésta trata de convertir la contratación en un mecanismo de intervención económico-social, trascender la visión de la contratación pública como “gasto”, convirtiéndola en “inversión”.

Según Burzaco (2018 b): 44), lo más destacable de la nueva regulación es el mayor compromiso por la reserva. Así, contrastando la anterior Disposición Adicional 5ª TRLCSP (que contemplaba la reserva, pero no establecía soluciones a su incumplimiento), la actual Disposición Adicional 4ª LCSP mantiene la obligatoriedad, pero indicando el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la LCSP para que el acuerdo se adopte, correspondiendo la competencia al Consejo de Ministros o el órgano autonómico o local competente. La reserva se contempla igualmente para la contratación de lotes (art. 99.4, último párrafo LCSP). Algunas Administraciones públicas ya han hecho efectiva esta obligación, como es el caso de Navarra con la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos, donde en el artículo 41 se refiere al establecimiento de los lotes:

1. Con carácter general los contratos se dividirán en lotes y alguno de ellos deberá reservarse a la participación de las entidades previstas en el artículo 36 de esta ley foral. Cuando el órgano de contratación decida no dividir en lotes el objeto del contrato, o decida no calificar como reservado ninguno de los lotes, deberá justificarlo.

Según la Guía de Contratos Reservado de Navarra de 2018, cabe destacar de este apartado no solo que se debe justificar cuando un contrato no se divida en lotes, sino que, en el ámbito específico de los contratos reservados, también se deberá justificar en el expediente cuando una vez dividido en lotes el contrato no se reserve ningún lote para Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción. Este condicionamiento viene expresado en el punto cinco del mismo artículo de la citada ley:

5. El pliego podrá establecer las siguientes limitaciones:

- a) El número de lotes para los que una misma persona física o jurídica puede presentar oferta.*
- b) El número de lotes que pueden adjudicarse a cada persona licitadora.*

Del mismo modo, también el artículo 36.2. de la misma LF 2/2018, de Contratos Públicos, señala expresamente la opción de reservar uno o varios lotes de un contrato:

2. La reserva podrá afectar al objeto íntegro del contrato o sólo a uno o varios de los lotes del mismo.

De nuevo la Guía de Contratos Reservado de Navarra de 2018 expone, mediante un ejemplo práctico, esta realidad:

Si por ejemplo se licita un contrato de limpieza viaria sin lotes, casi con toda seguridad ningún CEE o El podrá presentarse al carecer de la maquinaria y los medios necesarios, la solvencia o la clasificación empresarial. Sin embargo, si hacemos un lote de limpieza de pintadas; otro el vaciado y mantenimiento de papeleras; y un tercero la limpieza viaria, y además calificamos como reservados el lote de limpieza de pintadas y el de papeleras, solo podrán presentarse y resultar

adjudicatarios los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción.

Y añade:

Los lotes gozan todavía de mala reputación debido a las prácticas fraudulentas que por desgracia han abundado. No obstante, es necesario cambiar esta mentalidad, ya que la Directiva 2014/24/UE de contratos públicos ha alterado de modo significativo la regulación sobre los lotes en su artículo 46, que ha sido transpuesto a la normativa nacional y foral:

-Los lotes no constituyen una excepción, sino una obligación: los poderes adjudicadores deben fraccionar los contratos en lotes, sino deben justificarlo en el expediente.

-Más aún: en la normativa foral una vez fraccionado el contrato en lotes, si no se reserva alguno de los lotes, se deben también justificar las razones por las que no se ha hecho.

-Se puede decidir el tamaño y el número de los lotes.

- Se puede limitar el número de lotes a los que puede presentarse o concurrir un mismo licitador.

- Se puede limitar el número de lotes de los que puede resultar adjudicatario un mismo licitador”.

Por ello, la posibilidad de lotear en los contratos públicos es una condición que beneficia mucho a las EIS y que facilita enormemente que los contratos reservados puedan ser ejecutados por ellas.

3. Las Cláusulas Sociales y la Reserva de Contratos: dos figuras diferenciadas

Según la guía de compra social responsable, titulada “Cláusulas sociales, herramientas al servicio de la inserción socio-laboral” editada por Reas Euskadi en el año 2013, las cláusulas sociales se definen como la inclusión de aspectos de política social en los procesos de contratación pública y, concretamente, la promoción de empleo para personas en situación o riesgo de exclusión social con el objetivo de favorecer su incorporación sociolaboral. La inclusión de cláusulas sociales en los procesos de contratación pública puede hacerse bien como requisito previo (Criterio de Admisión o Reserva de Mercado), como elemento de valoración (Criterio de Adjudicación) o como una obligación inherente al contrato (Condición en fase de ejecución). La inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública aprovecha el potencial que la administración tiene en la economía, incrementa la coherencia entre políticas públicas y garantiza una compra pública ética, sostenible y responsable.

Según esta misma guía, las cláusulas sociales cumplen con un doble objetivo:

- Proporcionar mercado a las empresas de inserción sociolaboral (empresas de inserción, cooperativas de iniciativa social, centros especiales de empleo o similares), lo que redundará en la generación de empleos de inserción.

- Implicar a las empresas ordinarias con carácter lucrativo en la incorporación sociolaboral de las personas en situación o riesgo de exclusión (obligatoriedad de contratación de personas en situación o riesgo de exclusión).

Para Bernete (2013), las cláusulas sociales permiten establecer una nueva relación entre la Administración y las empresas, para que éstas asuman su compromiso con la responsabilidad social corporativa, integrando las preocupaciones sociales y ecológicas en sus actividades comerciales e implicándolas en la consecución de objetivos sociales.

El origen legal y la regulación de las cláusulas sociales es, tal y como señala Cubero Marcos (2020), la Directiva 2014/24, de 26 de febrero del Parlamento europeo y del Consejo, sobre contratación pública. En su exposición de motivos, señala que resulta especialmente importante que los estados miembros y los poderes adjudicadores tomen las medidas pertinentes para velar por el cumplimiento de sus obligaciones en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral, aplicables en el lugar en que se realicen las obras o se presten los servicios, y derivadas de leyes, reglamentos, decretos y decisiones, tanto nacionales como de la Unión, así como de convenios colectivos, siempre que dichas disposiciones y su aplicación cumplan el Derecho de la Unión.

Tal y como aclara Cuberos (2020), la transposición de esta directiva llegó al derecho del estado español a través de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). El artículo 99.1 de esta normativa obliga a definir el objeto del contrato especialmente en aquellos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten. Asimismo, se señala que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán las consideraciones sociales, laborales y ambientales que se empleen, bien como criterios de solvencia, bien como condiciones especiales de ejecución de los contratos. Entre estos criterios sociales, la Ley prevé la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación. La Ley obliga al órgano de contratación a informar acerca de las condiciones laborales inherentes al contrato, en especial, el deber de subrogación que recae sobre el empleador conforme al convenio colectivo aplicable, o bien las condiciones laborales del personal sujeto a subrogación.

En cuanto a la legislación autonómica, son varias las comunidades autónomas que ya han legislado al respecto. En Navarra, como caso de estudio, la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, contempla en su Artículo 66 los “Requerimientos de carácter social, medioambiental y de igualdad de género en la ejecución de los contratos”. La guía de compras responsables que se encuentra en el Portal de contratación del Gobierno de Navarra, en sus pautas de aplicación, se refiere a la aplicación de estas cláusulas y advierte:

“Es conveniente recordar que, para evitar efectos indeseados como consecuencia de la utilización de cualesquiera cláusulas de compra responsable, es preciso poner especial énfasis en el control de su cumplimiento por parte de la unidad gestora del contrato de manera que antes de su inclusión en el expediente, es preciso asegurarse de que se disponen de los medios precisos para llevar a cabo este seguimiento.”

Esta guía se configura como un catálogo no cerrado de cláusulas, pudiendo existir otras muchas que sirvan para la utilización estratégica de la contratación pública ajustándose a los principios de legalidad.

Las cláusulas que componen la guía no son válidas para cualquier contrato. Deben ser consideradas caso por caso, para cada contrato y previa evaluación del impacto que su adopción pueda tener en el cumplimiento de los principios de la contratación antes citados por el órgano gestor. La propia Directiva señala lo inconveniente de establecer cláusulas que impongan requisitos medioambientales, sociales y de innovación de carácter general y obligatorio, teniendo en cuenta las diferencias que existen entre los distintos sectores y mercados a los que afecta la contratación pública.”

Así pues, la guía aporta una serie de pautas ejemplares para aplicar el artículo 66 en el pliego de condiciones de los contratos públicos licitados. La experiencia de EINA durante 12 años de asesoramiento y participación esta materia es que, generalmente, las entidades licitadoras no realizan un trabajo de análisis previo sobre la idoneidad de añadir cláusulas sociales para cada caso, si no que se produce un “abuso” de las mismas añadiéndolas casi de forma indiscriminada en los contratos con el fin de cumplir con la reserva de contratos. Además, en muchas ocasiones, la unidad gestora no realiza un control del cumplimiento de dichas cláusulas tras la adjudicación, depositando en la voluntad de las empresas adjudicatarias dicho cumplimiento.

3.1 El caso del sector de la construcción en Navarra, en cuanto a la aplicación de Cláusulas Sociales

La práctica de las empresas asociadas a EINA en esta materia se centra principalmente en contratos referidos al sector de la construcción, mantenimiento y obras. Es en este sector económico donde las administraciones públicas, tanto administraciones locales como empresas públicas, pero especialmente las primeras, incluyen cláusulas especiales y además mayoritariamente de tipo social, olvidándose de las medioambientales y las de igualdad de género. De las entrevistas realizadas al personal técnico gubernamental, se extrae que el motivo por el que ocurre este fenómeno es la facilidad de “construir” requisitos en base a las cláusulas sociales, frente al resto de opciones existentes. Estos requisitos suelen ser del tipo:

- Subcontratación de Empresas de Inserción.
- Contratación para la ejecución de la obra de personas en exclusión social.
- Suministro de materiales de construcción por parte de una empresa de inserción.

Las empresas constructoras al presentarse a una licitación buscan de manera inmediata obtener esos puntos extras que otorgan las cláusulas sociales, dado que se han erigido como la única forma de destacar sobre el resto de empresas competidoras, ya que en la obtención de puntos por criterios técnicos y económicos están muy igualadas. En este escenario, la praxis habitual, es contactar con las empresas de inserción solicitando una carta de compromiso para poder presentar en la licitación. Para organizar y clarificar esta práctica, la Asociación EINA decidió canalizar estas demandas a través de la propia entidad, de tal manera que las empresas constructoras se ponen en contacto con la asociación cuando buscan empresas de inserción con las que participar en licitaciones. La Asociación se encarga de informar a todas las asociadas de una sola vez, y pone en

contacto con la constructora solicitante a aquellas EIS que muestran interés en participar.

Además, se ha detectado una mala praxis que se desarrolla de manera habitual. En este caso las empresas constructoras contactan a las EIS con urgencia, cuando tras haber sido adjudicataria gracias al compromiso de cumplir con las cláusulas sociales, y en el momento próximo a la finalización de la obra, en muchos casos, con la obra ya finalizada, buscan exasperadamente una EIS que ejecute las tareas necesarias para cumplir con dicho compromiso. Al recibir la solicitud de trabajo con tan poca antelación, lo habitual es que las EIS respondan que no tienen disponibilidad, circunstancia que es aprovechada por las constructoras para justificar frente a la administración contratante que no existen EIS disponibles para la ejecución de esa parte del contrato. Momento en el que la propia constructora decide encargarse de dicha ejecución. Esta situación está generando perjuicio a la imagen pública de las EIS, y haciendo creer a las administraciones públicas que las EIS no tienen capacidad de ejecución, sembrando la duda sobre si es conveniente incluir cláusulas sociales en las licitaciones públicas.

En este mismo escenario, otra práctica habitual detectada, es solicitar una carta de compromiso a una EIS a la hora de presentar la licitación, con un presupuesto ya pactado, y una vez adjudicado el contrato, y en el momento de la ejecución de la obra, no informar a la EIS que había aportado la carta de compromiso de la adjudicación. El origen de esta mala praxis viene dado por la falta de seguimiento y control por parte de administración gestora de ese contrato sobre el cumplimiento de las cláusulas sociales. Ocasionalmente se da el caso de que la entidad contratante descubre el incumplimiento, y en este supuesto, se salda con una sanción mínima por la que aún resulta rentable para la constructora ganar un concurso mediante esta práctica.

Para abordar esta dificultad, la solución planteada por las EIS es que la unidad gestora del contrato no abone el pago del contrato hasta haber comprobado y quedado demostrado el correcto cumplimiento de las cláusulas sociales.

Las empresas constructoras han manifestado reiteradamente su disconformidad en cuanto a la inclusión de cláusulas sociales en las licitaciones públicas. Los argumentos más comunes esgrimidos por las empresas constructoras sobre la inclusión de cláusulas sociales, es que la introducción de este tipo de cláusulas restringe la competencia y la concurrencia, y que además fomentan el *dumping social*²²¹ al combinar objetivos sociales con procedimientos discriminatorios. Destacan también que las cláusulas sociales dificultan el proceso de la licitación, tanto a la hora de presentarse como sobre todo en la ejecución, ya que quedan dependientes de la disponibilidad y las capacidades de EIS y CEEs para cumplir con el contrato.

En el seno de las EIS la inclusión de cláusulas sociales también es un aspecto que genera controversia, puesto que este tipo de contratos son por obra y servicio, es decir, temporales, y lo que realmente interesa a las EIS, son los contratos en reserva, ya que

²²¹ Prácticas legales o administrativas que reducen los niveles de protección de los trabajadores, produciendo un correlativo abaratamiento de los costes laborales, con vistas a favorecer la inversión extranjera y la exportación. Fuente: Diccionario panhispánico del español jurídico.

les da estabilidad en los ingresos para poder hacer contrataciones y crecer a largo plazo. Es por ello que se mantuvo una reunión con Asociación Navarra de Empresas de Construcción de Obras Públicas (ANECOP) para acercar posturas en cuanto a este asunto, y transmitírselo al Servicio Navarro de Empleo de cara a que las administraciones públicas tomarán nota en cuanto a cómo aplicar las cláusulas sociales.

Otro factor común, y de especial gravedad, es la tendencia de las administraciones públicas a confundir reserva de contratos y la aplicación de las cláusulas sociales. En reuniones con distintas administraciones locales, empresas y organismos públicos, consideran que al publicar licitaciones con cláusulas sociales (generalmente con el requisito de subcontratar EIS y CEEs por un montante del 10% del presupuesto total de ejecución del contrato) ya están publicando contratos en reserva y por lo tanto contribuyendo a cumplir con la obligación de licitar en reserva el 6% del presupuesto total destinado a compra pública. Con esta práctica, la errónea percepción de estar reservando contratos, es doblemente perversa, puesto que entonces dejan de reservar contratos de forma correcta y aumentan los contratos en abierto con cláusulas, teniendo que conformarse las EIS con estos contratos menos interesantes que obligan a plegarse a las condiciones marcadas por empresas del mercado ordinario poco sensibilizadas con el rendimiento de las personas en itinerarios de inserción. Por ello, una de las posibles soluciones, son reuniones y encuentros de carácter formativo y de sensibilización, explicando las diferencias entre una y otra figura, y proponiendo con ejemplos, contratos que se ajusten a las capacidades de las EIS.

4. Motivos por los que la Reserva de Contratos no alcanza el porcentaje mínimo

En la Comunidad Foral de Navarra la entidad gubernamental sobre la que ha recaído la responsabilidad de la monitorización del cumplimiento de la reserva es el Servicio Navarro de Empleo (SNE). Además, existe una comisión de seguimiento, creada mediante acuerdo del Gobierno de Navarra de 2 de noviembre de 2011, la Comisión de Apoyo al Empleo Protegido, tiene como una de sus funciones el seguimiento del cumplimiento de la reserva de contratos. El 5 de octubre de 2016, se modificó la composición de esta Comisión, ampliando el número de miembros e incorporando nuevos representantes de la Administración. También se amplió el número de entidades representadas y se incorporó la representación de las Entidades Locales. Aproximadamente desde el año 2016, esta comisión no ha estado activa. Sin embargo, con motivo de la redacción del Segundo Plan de Economía Social de Navarra, y a petición de la Asociación de Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social de Navarra (CEISNA) y de la Asociación EINA, se decide reactivarla. Así pues, el 24 de febrero de 2021, mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, se incorporan un miembro de la Administración del ámbito de Presidencia y Gobierno Abierto y otro de la Confederación Pública Empresarial de Navarra, dado que el cumplimiento de la reserva afecta a todas las entidades sometidas al ámbito de aplicación de la Ley Foral de Contratos Públicos, lo que exige una actuación coordinada y conjunta de todas las unidades orgánicas del Gobierno. En cuanto a la representación de los Centros Especiales de Empleo y Empresas de inserción, se ha acordado modificar la composición incluyendo a un mayor número de representantes de las Asociaciones EINA y CEISNA (2 por entidad).

Teniendo en cuenta lo citado anteriormente, en esta comunicación se incluyen los resultados de las siete entrevistas realizadas a cargos directivos del Servicio Navarro de Empleo y del Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra, en el marco de la realización de un estudio de impacto social de la labor de las empresas de inserción en Navarra realizado a lo largo del año 2020, en las que adicionalmente se indagó sobre las razones por las que no se cumple el porcentaje de contratos reservados. Del análisis de las entrevistas, se recogen los siguientes motivos:

Falta de conocimiento por parte de las Administraciones Públicas de la existencia y objeto de la reserva de contratos.

- Dificultades para su ejecución por parte de las Administraciones Públicas: al ser el cumplimiento de la ley una responsabilidad compartida. No hay especificidad sobre el órgano supervisor encargado del cumplimiento.
- El catálogo de servicios que prestan las EIS no es suficiente para satisfacer las necesidades de contratación de las Administraciones Públicas.
- El crédito disponible en las Administraciones Públicas; varía en función de la situación, es decir la disponibilidad va en función de la coyuntura social y política.
- La temporalidad en los cargos administrativos encargados de cumplir con la reserva de contrato. Con el cambio de persona en el cargo, puede desaparecer la sensibilidad hacia el cumplimiento de la norma.
- El personal técnico redactor de las licitaciones, opta por formulas aprendidas y que no suponen añadir dificultades, como generaría el adaptar los pliegos para cumplir con la reserva de contratos.
- Las EIS y los CEEs tienen dificultades para ejecutar determinados tipos de contratos, el personal de inserción del que disponen no es suficiente para sacarlos adelante.
- Prejuicios negativos por parte de algunas de las Administraciones Públicas sobre el rendimiento y la calidad del trabajo de las EIS. Esta situación provoca que solo se reserven contratos para labores en las que las EIS hayan demostrado previamente que desempeñan el trabajo satisfactoriamente, produciéndose un encasillamiento en las labores a ejecutar por las EIS.
- La subrogación de personal supone un escollo para sacar en reserva determinados contratos, dado que las EIS muchas veces no tienen capacidad de asumir la plantilla subrogada y además no cumplen con su objetivo de emplear a personas en inserción.

Como soluciones consensuadas entre EINA y diferentes Administraciones Públicas, se han planteado las siguientes:

- Planificación previa de las licitaciones y para así determinar cuales se podrían publicar en reserva en función de las capacidades de las EIS.
- Lotear: dividir por lotes los contratos de gran envergadura.

En este sentido, el Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra, sección de la que depende el Servicio Navarro de Empleo, es la que gestiona que personas hacen uso del recurso de las empresas de inserción. Como recurso del que hace uso, advierten que es necesario implementar la reserva de contratos para posibilitar que haya más empresas de inserción, habiendo en Navarra 9, siendo lo deseable que hubiese más y que llegasen a las distintas zonas del territorio de Navarra. La Administración Pública tiene la obligación de contratar a las EIS a través de la reserva de contratos, y en ese

sentido el Departamento de Derechos Sociales y el Servicio Navarro de Empleo están haciendo una labor sobre el resto de las Administraciones Públicas para posibilitar que las EIS tengan más posibilidades de empleo en sectores más amplios.

Hay departamentos que han sacado más reserva de contratos que otros, pero estamos aún lejos de lo que marca la ley de contratos. Las EIS deberían tener una mayor diversificación en cuanto a la actividad económica que ejercen, ya que lo que trasladan otros departamentos del Gobierno de Navarra cuando desde Derechos Sociales hacen un trabajo de concienciación es que las EIS no pueden dar respuesta a sus necesidades. Es por ello que es necesario que las EIS diversifiquen su actividad, siendo este un elemento fundamental para que haya más reserva en este ámbito público. Del mismo modo el tamaño de los contratos de las empresas de inserción hace que las pequeñas empresas de inserción no puedan dar la respuesta amplia que estos requieren. Es necesario buscar fórmulas distintas, para que las administraciones empleen a las empresas en proyectos que no puedan gestionar y que las habiliten para prestar los servicios que la administración requiere.

En términos de reinversión económica, para la Administración Pública es más beneficioso que las personas estén trabajando en una EIS. A parte de los aspectos económicos suponen un beneficio educativo para las personas que se encuentran en situaciones de exclusión social tanto de forma coyuntural como estructural. Las EIS tienen que ser eficientes en cuanto al servicio que prestan para que sean más sostenibles, dado que las políticas de las administraciones pueden cambiar, y para que puedan sostenerse por sí mismas gracias a los beneficios generados de su actividad en un mercado fuera de la Administración, pero recibiendo ayuda por parte de la misma.

Finalmente, es necesaria hacer una labor de concienciación entre los departamentos y demostrarles el impacto que tienen las EIS en la ayuda a las personas en exclusión para salir de una situación de dificultad y que puedan incorporarse al mercado ordinario.

5. Resultados de la Reserva de Contratos en Navarra en 2019

Anualmente, tanto la Asociación EINA como el Servicio Navarro de Empleo hacen un cálculo del número de contratos reservados en el año inmediatamente anterior. Según la Ley Foral 2/2018 del 13 de abril de contratos públicos, en el punto cuatro del artículo 36, *“el importe de los contratos reservados será de un 6% como mínimo del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior.”*

Para calcular la reserva de contratos por un lado es necesario calcular a qué cifra equivale el 6% del montante total de dinero destinado a compra pública en el año inmediatamente anterior al del ejercicio del periodo del que se quiere saber el resultado de la reserva y por otro sumar el total de todos los contratos publicados en reserva.

Desde EINA se realiza el cálculo de la reserva de contratos a empresas de inserción a través de la recopilación de los contratos reservados ejecutados por sus empresas asociadas, lo que aporta la cifra neta de los contratos reservados ejecutados por todas las EIS de Navarra. Dado que con este sistema únicamente se calculan las cifras de las EIS, ahora que desde finales de 2019 se constituyó CEISNA, la idea es calcular conjuntamente esta cifra incluyendo los contratos reservados ejecutados por los centros especiales de empleo. De este modo se obtendría una cifra muy próxima a la realidad, teniendo en cuenta que a este resultado aún habría que añadirle los contratos

reservados que quedaron desiertos y posteriormente se licitaron por procedimiento abierto. Según datos obtenidos por EINA a través de sus empresas asociadas, a lo largo del año 2019 se las empresas de inserción ejecutaron 29 contratos en reserva en Navarra. Estos contratos fueron licitados por 16 administraciones públicas distintas, sumando un total de 914.319,51 €. La Asociación EINA otorga anualmente un reconocimiento a entidades “Socialmente Responsables de Navarra” mediante el cumplimiento del porcentaje de reserva de contratos en licitaciones del 6%. Este reconocimiento tiene por objetivo promocionar el cumplimiento de la reserva de contratos a entidades sociales establecida en la Ley Foral 2/2018, de Contratos Públicos. Basándose en los datos previamente mencionados, en la tercera edición de este reconocimiento celebrado en noviembre del año 2020, los reconocimientos recayeron en las sociedades públicas, Navarra de Infraestructuras Locales, NILSA, y Gestión Ambiental de Navarra-Nafarroako Ingurumen Kudeaketa (GAN-NIK). Estas entidades licitaron contratos reservados hasta alcanzar el 7,13% y el 5,88%, respectivamente, de sus presupuestos de contratación pública.

Por parte del Servicio Navarro de Empleo, sobre el mes de septiembre presenta un Informe de Ejecución de la Reserva de Contratos ante el Departamento de Derechos Sociales y las asociaciones EINA y CEISNA. Según este informe, cuyo documento no se hace público, obtienen datos procedentes de dos fuentes de información propias del Gobierno de Navarra a partir de las cuales se han planteado los diferentes análisis:

- Datos procedentes del SAP del Gobierno de Navarra mediante la cual se gestiona la contabilidad. A través del SAP obtienen todas las facturas emitidas por los Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción Socio-laboral.
- Cotejan los datos del SAP con la información recogida en el Portal de Contratación de Navarra, donde se incluyen todos los contratos licitados por el Gobierno de Navarra.

Los datos recogidos se asocian a cualesquiera de las modalidades de contratación prescritas en la LFCP (cualquier licitación, ya sea en reserva o no, siempre que haya sido realizada por un Centro Especial de Empleo o Empresa de Inserción Socio-Laboral) así como las denominadas “contrafacturas” o contratos de cuantía menor, realizados con cualquier Centro Especial de Empleo o Empresa de Inserción.

De acuerdo con el Informe de Ejecución de la Reserva de Contratos 2019 elaborado por el Servicio Navarro de Empleo, al que ha tenido acceso la Asociación EINA, la situación de la reserva de contratos en 2019 indica que el importe económico derivado de los diferentes contratos realizados con los Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción, de acuerdo a la definición del Artículo 36 de la LFCP, ascendió a 2.469.832,90 € durante el ejercicio anterior (2018) y a 2.883.738,00 € (2019). Según los datos recogidos en 2018 el importe adjudicado por el Gobierno de Navarra ascendió a 195.042.909,21 € mientras que en 2019 creció hasta los 222.119.915,79 €. El porcentaje de reserva en 2018 se situó en un 2,11%, superior al registrado en 2019 (1,48%). El informe añade una pequeña revisión histórica, en la que, al comparar, el porcentaje reservado en 2017, 2018 y 2019 en relación a lo licitado en cada uno de los años (% reserva 2017 - total licitado 2017 e igual en 2018 y 2019), se observa que las diferencias son mínimas: 1,14% en 2017, un 1,27% en 2018 y un 1,3% en 2019.

Además, indica que, según los datos recogidos, el 66% ha ido a parar a las EIs y el resto a CEEs.

Estos resultados muestran claramente que están muy lejos del 6% mínimo establecido en la ley para la reserva de contratos, por lo que el Gobierno de Navarra incumple la propia ley de contratación pública. En una noticia publicada a finales de febrero del 2021, el Gobierno de Navarra se congratulaba de haber aumentado un 16% el importe contratado con CEEs y EIs, alcanzando el 1,3% del total de la contratación pública anual en 2019. Sin embargo, no mencionaba que el mínimo legal es el 6%, ni el dato de que en 2019 la reserva se sitúa en un 1,48% y que además supone un descenso respecto del año 2018.

Es importante destacar que los datos expuestos, son únicamente de la administración autonómica, y que resultan desconocidos los datos referentes a las entidades locales. Si bien algunos contratos de entidades locales han quedado recogidos en los datos presentados por EINA, la mayoría siguen siendo una incógnita. Los ayuntamientos son unos licitadores importantes para las EIs y de momento únicamente la Asociación EINA está realizando un trabajo de concienciación con las administraciones de este nivel.

6. Conclusión

Podemos concluir que el cumplimiento de la figura de la Reserva de Contratos, en el caso de Navarra, tiene un amplio margen de mejora y crecimiento, a pesar de que lleva casi 15 años en el ordenamiento jurídico foral. El desconocimiento de su existencia por parte de las Administraciones Públicas, junto con la confusión que se da con las cláusulas sociales, hace que su aplicación y, por lo tanto, su cumplimiento, sea menor de lo que se establece por ley. En este sentido se manifiesta la utilidad de la reserva de contratos para la administración pública, ya que esta herramienta es una forma de reinversión que tiene una doble vertiente: la de apoyar el desarrollo de la Economía Social y la de permitir la inserción de personas en exclusión.

Para conseguir el cumplimiento de la reserva de contratos es necesario realizar una labor pedagógica que corrija esta situación y ayude a cumplir con la norma, además de otras posibles soluciones como la de ampliar el catálogo de servicios por parte de las EIS para adaptar su oferta a la demanda existente.

7. Referencias bibliográficas

Asociación de Empresas de Inserción de Navarra (EINA) (2020): "Estudio de Evaluación de Impacto Social de la labor de las empresas de inserción sociolaboral de Navarra con metodología SROI. Informe Ejecutivo"

Recuperado de: https://www.einavarra.org/wp-content/uploads/2020/12/EINA_SROI_Informe_Ejecutivo-1.pdf

Último acceso: 05/03/2021.

Bernete, J. (2013): "Cláusulas sociales en la contratación pública: nuevos instrumentos para el fomento del empleo a nivel local". Cuadernos de Trabajo Social, 26(1): 85-94.

Burzaco, M. (2016): "Contrataciones públicas socialmente responsables: la necesidad de reconsiderar el potencial de la contratación pública en la consecución de objetivos sociales", CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 86, 281-310.

Burzaco, M. (2018): "La contratación pública como instrumento activo de innovación social", CIRIEC-España. Revista Jurídica N° 33/2018 259-294.

Cubero, J. I. (2020): "Las llamadas "cláusulas sociales" en los contratos del sector público: cuestiones competenciales y libre concurrencia para la fijación de condiciones salariales". Revista General de Derecho Administrativo, N° 53, Recuperado de:
<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1510393#nota22>

Último acceso el 01/03/2021.

Díaz, D. B. (2011): "Las cláusulas sociales en la contratación pública." Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, (3), 296-302.

FAEDEI (2013). Cláusulas sociales, herramientas al servicio de la inserción socio-laboral. REAS Euskadi. Recuperado de:
<http://www.faedei.org/images/docs/documento26.pdf>

Mendoza, J., Román, C & Hernández, M (2019): "La Economía Social y la contratación pública: la herramienta de los contratos reservados", CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 97, 213-244. DOI:10.7203/CIRIEC-E.97.14657.

Jiménez, J. M., Cervantes, C. R., & López, M. H. (2018). Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales. CIRIEC-España, revista jurídica de economía social y cooperativa, (33), 295-332.

Otras consultas

Gobierno de Navarra (2021/02/22): "Aumenta un 16% el importe contratado por el Gobierno de Navarra con centros especiales de empleo y empresas de inserción" Recuperado de: <https://www.navarra.es/es/noticias/2021/02/22/aumenta-un-16-el-importe-contratado-por-el-gobierno-de-navarra-con-centros-especiales-de-empleo-y-empresas-de-insercion?pageBackId=363032&back=true>

Último acceso: 02/03/2021.

Gobierno de Navarra: Guía de Compra Responsable. Recuperado de:
<https://portalcontratacion.navarra.es/documents/880958/1690345/GuiaCompraresponsablepautasaplicacion.pdf/5f5bf7a-ffd3-1847-082c-6d64993c4310?t=1549874778700> Último acceso: 05/03/2021

Gobierno de Navarra: Guía Sobre Contratos Reservados 2018. Recuperado de:
<https://gcpublica.navarra.es/publica01/SNEContratos/SiteAssets/Paginas/Gu%3%ada-Completa-Contratos-Reservados/GU%3%8dA%20DE%20CONTRATOS%20RESERVADOS%20NAVARRA%202018.pdf> Último acceso: 05/03/2021



**PANEL 6: ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICA SOCIAL PARA
UNA NUEVA SOCIEDAD**



The Brazilian health system and social right: challenges and strategies for consolidation

Maria Isabel Barros Bellini²²², Rodolfo de Bellini²²³ e Soares Marcelo V. Costa²²⁴

ABSTRACT

This is a research project for teams from different universities in Brazil. Justification: Health Education for Interprofessional and Collaborative Practice in Health Care are strategies with a significant role in the face of the challenges and difficulties faced by Brazilian health systems. Methodology: consists of different stages and the interaction between the collected results. Method: The project exposes facts and their consequences that are linked to the social, political, economic and cultural context and uses the dialectic method. This project is guided by the categories of the dialectical method which are historicity, contradiction and totality. Objective: To investigate and map the elements of health education / intervention proposed by the Ministry of Health and other official health institutions (PAHO, WHO). Results: It is intended from the results and knowledge production: to qualify the work processes to support the qualification of public policies, necessary for the training of health professionals with an impact on the health conditions of the population.

Key-words: Interprofessional Health Education; Collaborative Practice In Health Care; Health System

1. Introduction

Interprofessional Health Education (IPE) and collaborative practices in health care are important and innovative tools to face the global health crisis as they affect the construction of interventions that positively impact the health of patients and their families as professionals from different health professions they learn together interactively with the clear intention of implementing interprofessional collaboration (Reeves et al, 2016).

IPE is characterized by involving two or more professions that develop learning together and interactively in order to improve collaboration and the quality of health care for people, families and communities, which requires intentionality present in initiatives and collaboration as a principle in interprofessional relationships in health work. The Interprofessional Collaborative Practice in Health focuses on the intention of professionals from different areas who develop degrees of professional autonomy

²²² Professor at the Undergraduate and Graduate Programs in the Social Work Course at the School of Humanities at PUCRS. Productivity Researcher at CNPq. Coordinator of the Center for Studies and Research in Work, Health and Intersectoriality/NETSI/PPGSS/PUCRS. Coordinator of the Research Center at the School of Public Health/State Health Department/RS.

²²³ School of Medicine ; PONTIFICAL CATHOLIC UNIVERSITY -RIO GRANDE DO SUL

²²⁴ Professor at the Undergraduate and Graduate Programs- UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - Brazil; Coordinator of the Brazilian Network of Education and Interprofessional Work in Health (ReBETIS)

working together with other professionals and thus offer better health care to patients (D'Amour et al, 2008).

The World Health Organization and the Brazilian Ministry of Health have invested in professional training with a view to qualifying human resources in health, which in turn can more easily build team work and activities and shared interventions and responsibilities in the provision of services in health. This concern draws attention due to a global health crisis and the "... need to strengthen health systems based on the principles of primary health care has become one of the most urgent challenges for policy makers, health professionals, managers and communities around the world" (WHO, 2010, p 12) therefore considering education and health work as the pillars in this strengthening. These government health bodies also believe in training processes that promote shared decision making, frequent communication and community involvement, involving health professionals who together decide common goals and patient management plans, divide individual and shared tasks and they would negotiate shared resources, this would focus on more effective communication strategies, policies for conflict resolution and frequent dialogue between the team and members, which in turn would bring positive results in working with the population.

These movements struggle with structural processes unique to each society in which, as the WHO says, "Human resources for health are in crisis. The worldwide shortage of 4.3 million health professionals was unanimously considered as a critical barrier to the achievement of the health-related Millennium Development Goals" (2010, p12).

In Brazilian society, it appears that structural processes are characterized by the submission of social policies to economic policy. And the health system has historically "fragmented, reactive, episodic and focused on coping with acute conditions and acute chronic conditions" (MENDES, 2011, p.18), with approaches, vertical and partial actions that hardly establish a dialectic of all the needs of individuals.

And with the increase in social inequality, it is reproduced in every context of politics, from management to the organization of work with direct and indirect repercussions on the care model that guides actions and services and will certainly also impact the training of professionals. The Education Policy is also impacted by these structural processes and the responsibility for education, health training is divided between the Health Policy and the Education Policy.

This is a research project for teams from different universities in Brazil and the Objective is to investigate and map the elements of health education / intervention proposed by the Ministry of Health and other official International Health Institutions (PAHO, WHO) as important in reducing the global health work. The methodology consists of different steps to carry out the research work and the production of knowledge arises precisely from the interaction between the research process and its results collected in the different stages of the research. Work processes are qualified with research and social research and, in addition, we can with the production of knowledge subsidize the qualification of public policies, necessary to make professional health workers, which impacts on the health conditions of the population. Documentary analysis of university pedagogical project. The method exposes facts and their consequences that are linked to the social, political, economic and cultural context. For the better appropriation, interpretation and analysis of the interrelations that contemplate the object of study,

the dialectical method is used, in which the investigation of reality is present. Thus, it is believed that "... the dialectical method is contrary to all rigid knowledge: everything is seen in constant change, because there is always something that is born and develops and something that is disaggregated and transformed" (ANDRADE , 2005, p. 133). Therefore, in all stages of the research, this project will be guided by the categories of the dialectical method, which will guide all actions and interpretations. Thus, the categories historicity, contradiction and totality will be used mainly to understand this movement that the health worker performs in his "professional doing"; construction and reconstruction of knowledge that illuminates their professional practice. In its results, aims to offer subsidies, reflections, point out possibilities as well as deepen the analyzes and reflections elaborated in previous research and projects, expanding and densifying the knowledge accumulated with new elements about the IPE and in the Interprofessional Collaborative Practice in Care Health. For this purpose, the project focuses on Higher Education Institutions and the Health Network, with the objective of training undergraduate courses in health and postgraduate lato sensu, professional intervention in the health care network and training at broad level and as categories to be densified Interprofessional Education in Health and Collaborative Practices in Health Care.

The project is still in progress and does not present a finalized analysis, but it is already possible to anticipate, supported by documentary analyzes, that the challenge in health education is the barriers historically created by the maintenance of the boundaries between knowledge and practice in immobility and in the perpetuation of power slices between professional categories, between policy managers and between service network workers. It is also added the different expressions of social issues that outline the dramatic reality of health in Brazil, it is possible to think that IPE when expressed in health when strengthened can face this reality.

2. Conclusions

Considering the importance of qualifying health work in order to meet the health demands of the population, it is urgent to provide consistent responses and to deepen health education strategies, seeking more than answers, solutions boosting training processes, organizational processes and workforce that can count on greater institutional support and objectives reflected in the population's health reality. It is also essential to produce knowledge, practices, skills sustained in an ethical perspective and not driven by the market that have a decisive impact on the training of ethical professionals.

Interprofessional Health Education can assist in the appropriation by health teams of how to build work with other professionals, reflections reiterating the importance of health policy as a destination for those who seek to overcome their vulnerabilities.

BELLINI, Maria Isabel B; SHERER, Patricia, FERREIRA, Guilherme, FALER, Camilia S. Universalidade na universidade e Política de Saúde : interfaces possíveis in Intersetorialidade e políticas sociais: educação na saúde, EDIPUCRS, 2016.

BELLINI, Maria Isabel B; JESUS, Tiana B., SHERER, Patricia, FERREIRA, Guilherme, FALER, Camilia S. Pesquisa sobre intersetorialidade no contexto brasileiro: notas

sobre o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Trabalho, Saúde e Intersetorialidade in Intersetorialidade e Políticas Sociais: interfaces e diálogos, EDIPUCRS, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Curitiba: Juruá, 2006.

CRISP, Nigej, CHEN, Lincol. Global Supply of Health Professionals. *engl j med* 370;10 *nejm.org* march 6, 2014.

GALVÃO, Aline O.A. Previdência Social no Rio Grande do Sul: cenários e interfaces com a saúde do trabalhador. Porto Alegre. Dissertação de Mestrado- Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/PUCRS, 2015.

HOFF, Luíza R. PÚBLICO E PRIVADO NA POLÍTICA DA SAÚDE MENTAL: INFLEXÕES DE "UM MUNDO À PARTE". Porto Alegre, EDIPUCRS, 2016

Organização Mundial da Saúde, 20 Avenue Appia, 1211 Genebra 27, Suíça

OANDASAN, Ivy, SCOTT, Reeves. Key elements for interprofessional education. Part 1: The learner, the educator and the learning context. *Journal of Interprofessional Care*, (May 2005) Supplement 1: 21 - 38

SITES: Leia mais: <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAAP9MAJ/diretrizes-nasf-nucleo-apoio-a-saude-familia#ixzz21WLpT1xw>

http://www.cfess.org.br/arquivos/diagramacao_definicao_workshop.pdf

CAMPOS GWS. Reforma da reforma: repensando a saúde. São Paulo: Hucitec; 1991.

MENDES, E.V. Uma Agenda para a Saúde. Hucitec, São Paulo, 1996. 300p.

OMS, www.who.int/hrh/nursing_midwifery/en/, 2010

Políticas sociales del envejecimiento: nuevas necesidades, viejas políticas

Teresa Amezcua Aguilar, Marta García Domingo, Virginia Fuentes Gutiérrez y Leticia Cano López²²⁵

RESUMEN

Introducción: La Gran Recesión de 2008 y la posterior Pandemia del COVID19 han traído consigo un aumento de las situaciones de exclusión y desigualdad que afectan de forma particular a los colectivos más vulnerables. Las políticas sociales deben tener un papel relevante en la reducción de dichas desigualdades y en la nivelación de las situaciones de estos grupos de población. En el caso del grupo poblacional de personas mayores jubiladas son muchos los ámbitos en los que las políticas sociales tienen, o deberían tener, capacidad de actuación. La problematización de la vejez en los Estados de bienestar europeos se vincula a dos fenómenos emergentes: el aumento de la esperanza de vida y la pobreza en la vejez. Con respecto al primero, las nuevas tendencias demográficas refieren a un progresivo envejecimiento de la población europea. Con respecto a la segunda, la pérdida del vínculo laboral supone una reducción de ingresos, lo que conlleva una merma en las oportunidades de consumo y un deterioro de los estilos de vida. Ambos fenómenos deben ser tenidos en cuenta en la planificación de políticas públicas, lo que requiere una revisión de las mismas desde el paradigma de las capacidades diversas y la promoción del envejecimiento activo. **Objetivos:** Encontrándose España en la antesala de lo que se espera sea una nueva recesión económica, resulta necesario analizar el impacto de las políticas sociales centradas en las personas mayores en el marco del Estado de bienestar. **Metodología:** Desde un enfoque comparado transnacional entre España y Alemania se analizan los aspectos más relevantes de las políticas públicas centradas en las personas mayores en tres áreas preferentes: 1) tipología de las políticas públicas; 2) impacto de dichas políticas en el desarrollo social de las personas mayores; 3) Comprobar si las implementaciones de estas políticas están solucionando las problemáticas asociadas a la vejez. **Resultados y discusión:** Las políticas públicas no están dando una respuesta adecuada a las necesidades sociales de las personas mayores. Esta incapacidad del sistema de protección social ha provocado la movilización de las personas mayores reivindicando un cambio de paradigma en la definición de las políticas públicas. Es urgente la puesta en marcha de políticas sociales integrales y transversales que concreten los derechos reconocidos legalmente en medidas de intervención en los diferentes dominios públicos, incorporando el paradigma de las capacidades diversas, principalmente en las áreas de pensiones, salud y participación social.

Palabras clave: políticas sociales; personas mayores; necesidades sociales en la vejez; capacidades diversas; España; Alemania

1. Introducción. La reestructuración del Estado de bienestar

El Estado de bienestar en los países industrializados desarrollados enfrenta en estos momentos grandes y complejos desafíos. Los conceptos aplicados para la acción pública y social del pasado parecen tener una capacidad limitada para la solución de problemas presentes y futuros. La perplejidad se está extendiendo a medida que el desempleo masivo y la crisis financiera pública pueden superarse sin comprometer la

PANEL 6: Estado de Bienestar y Política Social para una nueva realidad

²²⁵ Teresa Amezcua Aguilar, Marta García Domingo, Virginia Fuentes Gutiérrez y Leticia Cano López, Universidad de Jaén

competitividad económica o la justicia social. ¿Qué conceptos demuestran ser sostenibles a largo plazo? ¿En qué medida las viejas dicotomías de desgaste "izquierda" y "derecha" de "más gobierno" o "más mercado" siguen teniendo vigencia? El Estado de bienestar se ha convertido en una carga para los gobiernos que se ven en la disyuntiva de ejercer de niveladores entre las exigencias liberalización del mercado y las demandas de los grupos de población más vulnerables. Los conflictos de distribución no son nada nuevo en el Estado de bienestar, sino un componente genuino de la política social, pero las condiciones del marco interno como externo han cambiado de manera decisiva. Por un lado, la internacionalización de la economía y la globalización de los mercados financieros generan dinámicas procesuales de reducción de derechos, recursos y capacidades básicas en los segmentos poblacionales sin vínculos o con vínculos débiles con el sistema productivo y el empleo. En la discusión política, encontramos posiciones encontradas. Por un lado, los sectores más liberales establecen una relación directa entre el nivel de bienestar público y la competitividad del Estado, ya que los grandes costes económicos del Estado de bienestar son un lastre para el repunte de una economía ya maltrecha, y que disminuye su capacidad de competencia. Estos sectores dictaminan la necesidad de limitar el margen de maniobra fiscal y monetaria de los Estados. Por otra parte, desde los sectores más progresistas se sigue apostando por el mantenimiento del Estado de bienestar en su sentido amplio, argumentando que la garantía del ejercicio de derechos requiere de una cobertura de servicios de gestión pública. Entre estas dos posiciones han ido surgiendo otras intermedias que promueven el llamado discurso de "la tercera vía", como sistema de economía mixto basado en la condición de Samuelson o, más recientemente, la "economía social de mercado" que predica que la estabilidad social es la base necesaria para el desarrollo económico. La complejidad de la disyuntiva se acentúa cuando ponemos el foco en las dos problemáticas de mayor relevancia en los países industrializados de las últimas décadas: el paulatino envejecimiento de la población y la precarización del empleo, que traen como consecuencia el incremento de las demandas de la distribución secundaria de la renta en forma de pensiones de jubilación y de prestaciones de desempleo aunado a una menor cotización en la seguridad social.

2. Los adultos mayores como colectivo vulnerable

En el caso del colectivo de personas mayores son muchos los ámbitos en los que las políticas sociales tienen (o deberían tener) capacidad de actuación.

En primer lugar, el ámbito de la salud es fundamental en el bienestar de la población de adultos mayores en cuanto a la calidad de las condiciones fisiológicas, pero también en cuanto al nivel del mantenimiento de la autonomía personal. Por otro lado, el cambio de relación con el mercado de trabajo posiciona a las personas mayores jubiladas en situación de vulnerabilidad social y económica. La pérdida del vínculo laboral supone, por un lado, una reducción considerable de ingresos, lo que conlleva una merma en las oportunidades de consumo y un deterioro de los estilos de vida. Por otra parte, en la sociedad posindustrial, que experimenta un desarrollo y cambio continuo, cuestiones como el estatus social o prestigio de los adultos mayores disminuye porque sus conocimientos, sus experiencias y habilidades se quedan obsoletos en poco tiempo. En definitiva, en el estado de bienestar, las personas mayores se quedan fuera de las funciones tradicionales de reproducción de conocimiento, protección y cuidados. Desde una perspectiva utilitarista, se sienten inútiles, y se les hace difícil "envejecer con honor"

Simonsen, (2017: 234), en el sentido de conservar su dignidad como resultado de mantener su autonomía personal. La existencia de políticas sociales enfocadas en el mantenimiento e inclusión de los adultos mayores en la sociedad es fundamental para el logro de un envejecimiento exitoso (Husa & Wohlschlägl, 2002).

3. Metodología

Realizamos una exploración sobre los diferentes modelos y enfoques de las políticas públicas hacia el colectivo de personas mayores, tanto desde la perspectiva social, como normo-jurídica y en el ámbito de las políticas sociales. Para ello se realizó una revisión bibliográfica sobre las normas y planes de actuación a nivel estatal en España y Alemania que benefician o afectan la calidad de vida de las personas mayores y que se amparan en las disposiciones internacionales. Metodológicamente, el recabado de la información incluyó la documentación oficial relativa a directrices de actuación y normativa específica y general. La estrategia de búsqueda se basó en datos de instituciones y organismos oficiales, utilizaron como descriptores de búsqueda avanzada los términos: “políticas públicas”; “política social”; “protección social”; “vejez”; “personas mayores”. Tras el recabado de la información se seleccionaron las referencias bibliográficas relativas a la temática de políticas sociales aplicadas a las personas mayores. Posteriormente, se realizó un análisis documental de los datos que se exponen en el presente trabajo.

4. Resultados. Políticas públicas en el ámbito de las personas mayores

En este apartado se exponen, de manera sucinta, las normativas y políticas sociales en materia de personas mayores que se implementan en los distintos ámbitos territoriales de actuación. En base a que en materia de política social prima el principio de subsidiariedad, expondremos los resultados desde el marco territorial internacional al estatal. Para ello comenzaremos por ofrecer una visión de la perspectiva política internacional en el sector de personas mayores para posteriormente concretar en el ámbito estatal alemán y español.

4.1. Ámbito Internacional

A nivel mundial se ha redactado un amplio marco normativo en relación a los derechos y protección de la vejez. El primer y más prolífico organismo internacional en abordar las directrices de la política social para los adultos mayores es la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Legislación básica.

El cuerpo normativo básico a nivel internacional de protección de cualquier colectivo y, por tanto, de las personas mayores, es la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (ONU, 1948), que reconoce la dignidad humana y recoge el principio de no discriminación. Más allá de la DUH, la ONU focalizó su atención en la promoción de derechos concretos para colectivos vulnerables como en el caso de la “Declaración de Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad” (ONU, 1991) donde insta a los gobiernos nacionales a incluir en sus programaciones “los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad” de los adultos mayores.

Políticas sociales. Planes de acción.

Los planes de acción son estrategias políticas en las que se estipula la programación de unas actuaciones para la consecución de unos objetivos concretos. Se trata de una guía de actuación política. La comunidad internacional ha impulsado diferentes planes de acción común focalizados en la promoción de los adultos mayores. Los de mayor relevancia han sido sin duda el “Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento” (MIPAA) de 2002, que se implementa por los Estados Miembros a través de planes de acción nacionales basados en estrategias de actuación regional y la “Conferencia Ministerial de la Región Económica para Europa de Naciones Unidas” a cargo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE). La CEPE trabaja para implementar el marco de políticas de las Naciones Unidas sobre el envejecimiento en los territorios europeos. La última Conferencia Ministerial de la CEPE tuvo lugar en Lisboa en 2017. La declaración ministerial de los 56 estados miembros de la CEPE enumera las medidas para los próximos cinco años, que se centran en: a) reconocer el potencial del envejecimiento; b) promover una vida laboral más larga y c) asegurar el envejecimiento con dignidad.

Tabla 1. Política social en el Ámbito Internacional ONU

Legislación	Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	Reconocimiento de la dignidad humana Principio de no discriminación
	Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad	Independencia; Participación; Cuidados; Autorrealización; Dignidad
Políticas sociales	Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002)	Las personas de edad y el desarrollo Fomento de la salud y el bienestar en la vejez Creación de un entorno propicio y favorable
	Instrumentos	Estrategia Regional de Aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Berlín, 2002)
Conferencia Ministerial de la Región Económica para Europa de Naciones Unidas (CEPE). Lisboa 2017		Reconocer el potencial del envejecimiento Promover una vida laboral más larga Asegurar el envejecimiento con dignidad

Fuente: Elaboración propia

4.2. Ámbito de la Unión Europea

La Unión Europea, a través del Consejo Europeo, ha desarrollado numerosas políticas sociales en relación a las personas mayores, sobre todo a partir de los años noventa. Hay tres principios fundamentales que rigen estas políticas: a) principio de subsidiariedad,

por el que la acción de la comunidad europea debe ser un complemento a las políticas de los estados miembros; b) principio de solidaridad intergeneracional y c) protección social de las personas mayores.

Legislación básica relacionada con las personas mayores de la Unión Europea.

La UE ha realizado un gran esfuerzo para garantizar los derechos de los colectivos más vulnerables. Por ejemplo, la “Carta Social Europea revisada” de 1996 ya especifica el compromiso de los estados miembros a garantizar el ejercicio efectivo del derecho de protección social de los adultos mayores en el ejercicio de su derecho de ciudadanía y de elegir su estilo de vida el mayor tiempo posible; y, en su caso, reciban una asistencia adecuada, bajo los principios de dignidad y participación. En el mismo sentido, la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” (2007), en su artículo 21.1. de “no discriminación”, se prohíbe toda discriminación, citando concretamente la discriminación por discapacidad y/o edad. El artículo 25, por su parte, se refiere concretamente a los derechos de las personas mayores “a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural”. En la misma línea la Comisión de la UE ha redactado comunicaciones que, aunque no dispongan de rango de ley, sí que comprometen a los estados miembros a impulsar medidas orientadas a la inclusión de las personas mayores. Por ejemplo, en la comunicación “El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad” (2006)²²⁶ se establecen cinco orientaciones políticas clave para favorecer la inclusión de la población mayor: a) Fomentar la sensibilización y la constitución de medidas de conciliación familiar, b) Promover una vida activa laboralmente más larga; c) Aumentar la competitividad de la economía europea incluyendo el fenómeno del envejecimiento en sus estrategias de producción e innovación; d) Recibir e integrar a los inmigrantes como mano de obra no cualificada; e) Buscar la sostenibilidad del sistema de pensiones a través de reformas en la normativa del mercado laboral. Con esta comunicación se ponen las bases de lo que ha de ser la política social de atención a los mayores en la Europa del envejecimiento y la crisis económica, empezándose a plantear reformas en los mercados laborales, sistemas de jubilación y pensiones y atención a la dependencia. Las mismas orientaciones políticas se mantendrían en la siguiente comunicación “Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la Unión Europea de 2009.

Políticas sociales. Planes de acción.

En los últimos años la Comisión Europea, en el marco de una política social unificada ha querido establecer las estrategias de actuación europeas para enfrentar los retos del envejecimiento. Los principios fundamentales que rigen estas políticas son el de subsidiariedad, la solidaridad intergeneracional y la protección social de las personas mayores. En 2012 redactó el “Plan Estratégico de Aplicación de la cooperación de innovación europea sobre el envejecimiento activo y saludable” que pone el punto de mira en acciones en torno a tres pilares: prevención, detección y diagnóstico temprano; asistencia sanitaria y restablecimiento; y envejecimiento activo y vida autónoma. Ahondando en el último de estos pilares, el del “envejecimiento activo”, la

²²⁶ Para más información consultar en: <https://eur-lex.europa.eu>

UE lanza el “Plan Estratégico de Aprendizaje a lo Largo de la Vida 2014-2020”. Este plan pretende la optimización de las capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias en el marco de la formación permanente como estilo de vida.

Tabla 2. Marco de la política social en el ámbito de la Unión Europea.

Legislación sobre personas mayores	Carta Social Europea revisada (1996)	Artículo 23. Toda persona de edad avanzada tiene derecho a protección social
	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007)	Artículo 21.1. No discriminación. Artículo 25. Derechos de las personas mayores.
Políticas sociales	Plan Estratégico de Aplicación de la cooperación de innovación europea sobre el envejecimiento activo y saludable (2012)	Prevención, detección y diagnóstico temprano; asistencia sanitaria y restablecimiento envejecimiento activo y vida autónoma.
	Plan Estratégico de Aprendizaje a lo Largo de la Vida 2014-2020.	formación permanente como estilo de vida.

Fuente: Elaboración propia

4.3. Ámbito de la República Federal de Alemania

La política social es entendida en Alemania como el conjunto de medidas para mejorar la situación económica y social de los colectivos en riesgo de exclusión social. El desarrollo de la política social alemana (Sozialpolitik) se lleva a cabo en muchas áreas e incluye la política de servicios sociales, la política fiscal, la política del mercado laboral o la política educativa.

El desarrollo de la política social alemana es complejo. Alemania tiene tres niveles de gobierno, el gobierno federal (Bund), los gobiernos regionales (Länder) y los gobiernos locales (Städte und Gemeinden) en los que prima una concepción de federalismo cooperativo (Fuest, 2006). La potestad legislativa social básica se reserva al gobierno Federal de la República, aunque la mayor parte de las competencias en materia de servicios sociales recaen en los Estados federales. Las atribuciones del Gobierno Federal en materia de servicios sociales para las personas mayores se ponen en marcha a través del Ministerio Federal de Asuntos de la Familia, Personas Mayores, Mujeres y Jóvenes (BMFSFJ)²²⁷, desde donde se impulsan las leyes generales, se gestionan las prestaciones económicas y en especie estatales y se supervisan las actuaciones de las asociaciones de

²²⁷ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (BMFSFJ): <https://www.bmfsfj.de/>

ayuda al bienestar. Otras prestaciones y servicios son competencia de ministerios como el Ministerio Federal de Salud (BMG)²²⁸, el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales (BMAS)²²⁹ o el Ministerio Federal de Justicia y Protección al Consumidor (BJV)²³⁰. En el segundo nivel se sitúa la estructura de los Estados Federados, que disponen de competencias plenas a nivel legislativo, ejecutivo y jurídico.

Competencias del Gobierno Federal de Alemania

Alemania ha sido pionera en la política social de la vejez. En 1884 el canciller Bismark puso en marcha el primer programa de seguro social de la Historia que incluía un seguro de jubilación. La Ley Fundamental alemana se compromete con la política social y establece que debe realizarse "por medio del desarrollo y el respeto de los derechos de las personas". Las obligaciones de esta ley incluyen asegurar el nivel de subsistencia (en el sentido de prevenir la privación material), garantizar servicios elementales (educación, prestación de cuidados) y reducir y controlar dependencias y reducir las desigualdades.

Legislación general

La base fundamental en materia de servicios sociales para las personas mayores (Altenhilfe) es el Código Social (Sozialgesetzbuch-SGB XII). El Estado alemán instauró con la Ley Federal de Servicios Sociales de 1962 (Bundessozialhilfegesetz, BSHG) un sistema de atención social general subsidiario para asegurar la subsistencia. Esta ley, fue reemplazada en 2005 por la reformulación del Libro XII del Código Social (SGB XII), que regula la atención individual y la asistencia en situaciones de dependencia desde los servicios sociales. Otras leyes sociales generales amparan a la población mayor: la "Ley de Igualdad de Trato" (Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, AGG) protege a todas las personas contra la discriminación, incluida la discriminación por discapacidad y/o edad; la "Ley de Compensación social" (Sozialen Entschädigungsrecht) por la que cualquier persona que sufra daños a la salud cuya responsabilidad sea atribuible a la comunidad tiene derecho a una compensación social (pensión, atención médica, servicios de cuidados, etc.) o la "Ley para Fortalecer la Disposición en el Seguro Médico Estatutario" (Versorgungsstärkungsgesetz, GKV).

Legislación específica.

A nivel federal no hay una ley social objetivada concretamente en las personas mayores, sino que existe abundante legislación que, de forma transversal, tiene relevancia para este grupo. Este cuerpo normativo se basa en los principios expuestos en la "Carta de los derechos de las personas con necesidades de apoyo y cuidados", desarrollándose disposiciones legales para la atención y el apoyo de las personas mayores y dependientes, que generalmente se aplican por los Estados Federales:

²²⁸ Bundesministerium für Gesundheit (BMG) <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/>

²²⁹ Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. <https://www.bmas.de/DE/Startseite/start.html>

²³⁰ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. https://www.bmiv.de/DE/Startseite/Startseite_node.html

Ley Federal de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes – BGG, 2002). Su objetivo es garantizar la igualdad de derechos de las personas con discapacidad en todas las áreas de la vida pública y privada.

Ley de seguridad básica en las necesidades de la vejez y la discapacidad (Grundsicherungsgesetz, GSiG, 2003). Su objetivo es erradicar la pobreza de la vejez, estipulando el derecho de las personas mayores de 65 años en situación de dependencia a una prestación económica que complemente sus ingresos si estos son inferiores a inferiores a 750 euros.

Ley de ocupaciones en el cuidado de las personas mayores 2003, (Altenpflegegesetz - AltPflG)²³¹, conocida popularmente como Ley de Desarrollo de Enfermería, es una legislación educativa que regula la capacitación profesional de los cuidadores de personas mayores..

Ley para el perfeccionamiento de la atención a la dependencia 2008, (Pflegeteweiterentwicklungsgesetz). Modifica la Ley para la atención geriátrica. Tiene como objetivo adecuar las prestaciones del seguro de atención con las necesidades de las personas que necesitan cuidados y sus familiares.

La Ley de Cuidados a largo plazo (Pflegerstärkungsgesetz), o de dependencia, ha desarrollado normativamente la aplicación de prestaciones y servicios especificadas en el Seguro de dependencia de 1995. Esta ley ha sufrido tres modificaciones. La PSG I (2015) y la PSG II (2016) delimitaron la cobertura de los servicios y prestaciones a la dependencia, las vías de financiación, la atribución de competencias y los requisitos de las entidades proveedoras de servicios. También previó un fondo financiero de cuidado a largo plazo que asegurase la viabilidad económica. Con la última reforma, la PSG III de 2017, se produce un cambio de paradigma en el seguro de asistencia a la dependencia, ampliándose los niveles de atención de tres a cinco²³². Pero lo más relevante es el fortalecimiento del papel de las administraciones locales en la prestación y planificación de los servicios sociales según el principio de subsidiariedad.

Instrumentos del Bundestag.

Los derechos reconocidos por este cuerpo normativo se desarrollan a partir de un entramado cuyo pilar es el Sistema de Seguridad Social desde el que se implementan todas las actuaciones en el área de la política social (BFSFJ, 2018).

El sistema de seguridad social alemán (Soziale Sicherung) se rige por el principio de solidaridad. Ofrece protección ante contingencias comunes como enfermedades, accidentes, desempleo y jubilación. El seguro social (SV) se cimienta en cinco seguros obligatorios a los que por ley toda la ciudadanía debe afiliarse: Seguro de desempleo (ALV), Seguro de enfermedad (GKV), Seguro de Pensión Alemán (RV), Seguro de

²³¹ La Ley de ocupaciones en el cuidado de las personas mayores. Gesetz über die Berufe in der Altenpflege 2003, (Altenpflegegesetz - AltPflG) es una ley promovida por los Ministerios de Salud, Educación y Familia. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/aeltere-menschen/hilfe-und-pflege/altenpflegegesetz/77744>

²³² Para más información sobre los niveles de dependencia consultar BGH. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/p/pflegrade-neuer-pflegebeduerftigkeitsbegriff.html> Grade Pflegegrade

accidente legal (UV) y el llamado “quinto pilar”, el Seguro de cuidado a largo plazo (PV). El sistema se financia principalmente a través de cotizaciones tanto del empleador como del empleado a la agencia tributaria de la administración competente. Las cuotas son proporcionales al salario bruto mensual estipuladas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales (BMAS).

- El seguro de jubilación (RV), cubre el pago de las pensiones de jubilación y servicios de rehabilitación médica. Los requisitos para recibir la pensión de jubilación dependen de los años de cotización y la edad de las personas beneficiarias. El mínimo cotizado para ser beneficiario de la prestación base es de cinco años y haber cumplido la edad de jubilación, que se ha ido incrementando con las últimas reformas de 65 a 67 años. Quienes hayan cotizado 45 años y 65 años de edad reciben la cuantía de la pensión íntegra. Por otro lado, para recibir la pensión íntegra deben haberse cotizado 45 años y tener 65 años de edad. Se contempla la prejubilación a los 63 años de edad cuando se hayan cotizado al menos 35 años, aplicándose una reducción del 0,3% por cada mes del periodo de prejubilación. El factor de acceso depende de la edad de jubilación. El importe de las cuantías de las pensiones de jubilación depende de las cuotas cotizadas. La pensión máxima está establecida en 2.900 euros, pero no se estipula una cuantía mínima de pensiones, sino que, a través de la ley GSiG, se establecen mecanismos para que aquellas pensiones inferiores a 750 euros puedan acceder a prestaciones económicas previstas para desempleados (GSiG).
- El seguro por enfermedad (GKV) aunque como los restantes es obligatorio, ofrece la posibilidad de elegir entre el seguro médico público (GKV) el seguro médico privado (PKV) para las rentas salariales superiores al umbral de ingreso bruto anual (JAEG)²³³ o el límite del seguro obligatorio. El límite del seguro obligatorio se redefine cada año y se basa en el ingreso bruto promedio de un año. El seguro de cuidados está vinculado con el de salud, por lo que quienes se decanten por éste deberán contratar además las prestaciones de dependencia. Las prestaciones “no aseguradas” en el seguro de salud se sufragan con subsidios del presupuesto estatal.
- El Seguro de Dependencia (Pflegeversicherung) (PV), cubre las prestaciones y servicios de atención a la dependencia. Este seguro se financia a través de las cotizaciones a la seguridad social de trabajadores y empresarios siendo el único pilar de la Seguridad Social alemana que no recibe aportaciones financieras del Estado.

En el ámbito regional los Estados Federados (Länder) asumen competencias legislativas y ejecutivas en servicios sociales, pero atendiendo al principio de subsidiariedad, generalmente delegan la ejecución de las actuaciones en los municipios y a la iniciativas sociales y privadas. En cuanto a la función legislativa, la actividad más profusa de los estados se centra en el derecho a la participación social del adulto mayor, como ejemplifica la Ley de Actuación para fortalecer los derechos de participación de las personas mayores en la vida social en el Estado de Berlín²³⁴, cuyo objetivo principal es:

²³³ Medida de ingreso bruto anual (Jahresarbeitsentgeltgrenze JAEG). Para más información consultar: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2015/sozialversicherungsrechengroessen-2016.html>

²³⁴ Gesetz zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der Seniorinnen und Senioren am gesellschaftlichen Leben im Land Berlin, Departamento de Trabajo y Asuntos Sociales del Senado https://www.berlin.de/sen/soziales/themen/berliner-sozialrecht/archiv-bis-2016/rechtsvorschriften/berlseng_201607-573445.php

“fomentar la participación activa de los ciudadanos mayores de Berlín en la vida social, cultural, social y política, utilizar su experiencia y capacidades, mejorar las relaciones entre las generaciones, desarrollar la solidaridad en la comunidad y garantizar un envejecimiento digno y sin discriminaciones a través de la participación activa de las personas mayores”

Competencias de la administración local

La participación social y la calidad de vida en la vejez están determinadas no solo por conciertos que se aplican de manera uniforme en todo el país (como el sistema de seguridad social), sino también en gran medida por la infraestructura local y las redes sociales de las personas. El artículo 71 del Libro XII del Código Social, atribuye a las entidades locales las competencias en “prevenir, superar o mitigar las dificultades que puedan surgir en la vejez y posibilitar a las personas mayores su participación en la sociedad.” Hasta 1995 los municipios ejercían las competencias en materia de planificación e infraestructuras de los centros de atención de cuidados a personas mayores y dependientes, concertándolos en su mayor parte con las Asociaciones de bienestar del Tercer Sector. Con la entrada en vigor del Seguro de Dependencia (1995), el Estado “creó estructuras de mercado y abrió ese mercado a la empresa privada. El Tercer Sector perdió su papel protagonista en la prestación de servicios mientras que la prestación pública de servicios pasó a ser marginal” (Montero, 2017: 4). Con la Tercera Ley de Dependencia devolvió a los municipios la competencia en la prestación de cuidados.

Instrumentos para el desarrollo de las políticas sociales de mayores en Alemania

En el sistema de seguridad social alemán la provisión de servicios recae en el Estado, pero también asumen competencias las empresas, los sindicatos y las organizaciones sin ánimo de lucro del Tercer Sector (Freie Wohlfahrtspflege) (Boeßenecker, 2005). Entre estas entidades destacan seis que copan la prestación de servicios de atención a la dependencia: Caritas (asociación de la Iglesia católica); Diakonie (asociación federal de la Iglesia evangélica); Cruz Roja; la Asociación del Bienestar de los Trabajadores Alemanes (AWO); la Organización de Bienestar Independiente de agrupación de movimientos sociales (Paritätische); y la Oficina Central de Bienestar de la Iglesia Judía (ZWST). Estas seis entidades proporcionan la mayoría de servicios y equipamientos, gestionando hospitales, centros de día, centros de ayuda para personas en riesgo de exclusión social, residencias y servicios de asistencia a domicilio para el cuidado de personas mayores. Sus prestaciones son financiadas predominantemente por el sistema de seguridad social y por el Estado, pero muchos de los servicios de atención a mayores son de copago. Los proveedores privados se han multiplicado notoriamente en los últimos años y comenzado a hacerles competencia a las organizaciones sin ánimo de lucro. Según la Oficina Federal de Estadísticas, en 1999 la oferta privada de ese tipo de servicios constituía el 51% del mercado, una década más tarde, representaba el 62%, (Boecker, 2015: 151). Estas seis entidades se unen en la “Asociación Federal de Bienestar Público” (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, BAGFW), el llamado “paraguas del bienestar alemán”. La BAGFW trabaja de manera coordinada a través de dos Comisiones sociales. La Comisión Social I se ocupa de asuntos de las áreas de

cuidado y atención de personas mayores, asistencia para personas con discapacidad, atención médica y asuntos de las asociaciones de atención social. Por su parte, el Comité técnico de las Personas Mayores (Fachausschuss Altenhilfe) desarrolla actuaciones principalmente para la prestación de cuidados, la atención ambulatoria y hospitalaria, así como a los aspectos de calidad de los servicios. Por su parte, la Asociación Federal de Organizaciones de la Tercera Edad (Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen, BAGSO) actúa como lobby que representa los intereses de los adultos mayores en la política, la economía y la sociedad. La Oficina de Políticas de Supervisión Internacional (Geschäftsstelle Internationale Altenpolitik) proporciona información sobre la evolución de la política internacional de vejez y actúa como intermediaria en los intereses de los adultos mayores en los procesos internacionales. Las estructuras y actuaciones de estas entidades están financiadas por el Ministerio Federal de Asuntos de la Familia, la Tercera Edad, la Mujer y la Juventud.

Tabla 3. Legislación Federal de la República de Alemania en materia de personas mayores

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Ley Fundamental	Artículo 20. La Seguridad social Artículo 28. Concepto de estado social Artículo 72. Obligaciones del Estado en política social
Sozialgesetzbuch. Código Social	Libro IV. Regula el Sistema de Seguros de desempleo (ALV), de seguridad social alemán (enfermedad (GKV), de (Soziale Sicherung) Jubilación (RV), de accidente (UV) y de Dependencia (PV). Libro XII. Regula la atención individual y la asistencia a la persona en el caso de dependencia a través de los servicios sociales
Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes - BGG 2002. Ley Federal de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	hacer cumplir y garantizar la igualdad de derechos de las personas con discapacidad en todas las áreas de la vida pública y privada.
Grundsicherungsgesetz, GSIG, 2003. Ley de seguridad básica en las necesidades de la vejez y la discapacidad.	Garantizar el derecho de las personas mayores de 65 años en situación de dependencia a una prestación económica que complemente sus ingresos si estos son inferiores a inferiores a 750 euros.
Pflegeweiterentwicklungsgesetz (2008) Ley para el perfeccionamiento de la atención a la dependencia	Adecuar las prestaciones del seguro de atención con las necesidades de las personas que necesitan cuidados y sus familiares
Pflegestärkungsgesetz PSG I, II, III) (2015, 2016, 2017). Ley de Cuidados a largo plazo/Ley de dependencia	Desarrollo normativo de la aplicación de prestaciones y servicios especificadas en el Seguro de dependencia de 1995 fondo financiero de cuidado a largo plazo que asegure la viabilidad económica
Gesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf. (2011). Ley de conciliación laboral y familiar	los familiares que prestan cuidados a largo plazo deben considerarse en activo y evitar la interrupción en su vida laboral.
Ley de ocupaciones en el cuidado de las personas mayores 2003, (Altenpflegegesetz-AltPflG)	Legislación educativa que regula la capacitación profesional de los y las cuidadores de personas mayores. La implementación de la ley para personas mayores es responsabilidad de los estados federales.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4. Planes de Acción Nacionales del Gobierno Federal de Alemania. Línea de acción de personas mayores - Handlungsfeld Ältere Menschen

Plan de Acción	Objetivos	Medidas	Actuaciones
Plan de Acción Nacional del Gobierno Federal NAP 1.0 (2011)	Principio de igualdad de acceso para las personas con discapacidad.	Programa de Vivienda social "Soziales Wohnen"	Diseño estructural y equipamiento técnico de la vivienda Redes de ayuda y servicios para la independencia y la participación en la vida social.
	Prevención del aislamiento de la comunidad.	Programa "Altersgerecht Umbauen". Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	Promoción de un parque de viviendas adaptadas
Plan de Acción Nacional del Gobierno Federal NAP 2.0 (2016-2020)	Igualdad de oportunidades	Programa "Baumodelle der Altenhilfe und der Behinderten hilfe"	Construcción de edificios residenciales y salas comunes adaptadas al uso de personas mayores y / o discapacitadas.
	Principio de rehabilitación previa a la situación de dependencia	Programa „Wirtschaftsfaktor Alter“	Promoción de productos y servicios diseñados para las personas mayores para fomentar la autonomía
	Cumplir las enmiendas legales, los programas de financiación y los proyectos de investigación de la CRPD ²³⁵	Programa "Viviendas Multigeneracionales". "Wohnen für Mehrgenerationen - Gemeinschaft stärken Quartier beleben"	Edificación adaptada a la vida en comunidad Fortalecer y dinamizar la comunidad Creación de unidades de convivencia multigeneracionales.
	Continuación del NAP 1.0 Promover reformas legislativas inclusivas	Elaboración de informes de participación	Proyectos de vivienda comunitaria en áreas rurales Viviendas y comunidades residenciales para personas mayores
	Elaboración de informes de participación	"Repensando la vejez - Imágenes del envejecimiento " „Alter neu denken Altersbilder“ Pflegetelefon. Teléfono de atención a la dependencia	Potenciar la imagen pública de la vejez Sensibilización social de las dificultades de la vejez Atención en información a personas en situación de dependencia y sus familiares

²³⁵ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). Para más información consultar: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

Promoción de la accesibilidad	Etiqueta de calidad "Generation friendly shopping" Sello de calidad "Productos amigables para las personas mayores"	Fomentar la producción y venta de productos según las directrices del "diseños para todos"
	Koordinationsstelle Tourismus für Alle e.V.	Información y contacto entre usuarios y proveedores del "turismo accesible"

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5. Instrumentos de implementación de las políticas sociales en Alemania

Asociación Federal de Bienestar Público (BAGFW)	Comisión Social I	Asociación de Trabajadores (AWO). Caritas (DCV) PARITÄTISCHE Diakonie (DW der EKD) Oficina Judía (ZWST) Cruz Roja (DRK)
	Comité técnico de las Personas Mayores	Prestación de cuidados Atención ambulatoria y hospitalaria Calidad de los servicios
Asociación Federal de Organizaciones de la Tercera Edad, BAGSO	Asociaciones de mayores regionales y locales	Representación y defensa de los intereses de los adultos mayores

Fuente: Elaboración propia

4.4. **Ámbito del Estado Español.**

En el marco jurídico español existen precedentes legislativos que incluyen la especial protección de las personas mayores como colectivo vulnerable, como la Constitución Española, la Ley de Integración Social de las Personas con Minusvalía de 1982 (LISMI), la Ley General de Sanidad de 1986, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en 1988 o la generalización del sistema de pensiones a través de la Ley de Prestaciones no contributivas de 1990. No obstante, ha sido en las últimas décadas cuando la actuación política ha puesto un mayor empeño en la protección de los adultos mayores.

Legislación general.

En el marco jurídico español existen precedentes legislativos que incluyen la especial protección de las personas mayores como colectivos vulnerables. La Constitución Española se refiere a los adultos mayores en el artículo 50, señalando tres obligaciones principales de las Administraciones públicas: a) obligación de mantener los derechos a pensiones adecuadas y actualizadas; b) obligación de prestación de cuidados de las familias; y c) obligación de los poderes públicos de instaurar un sistema específico de Servicios Sociales para personas mayores, independientemente de las obligaciones

familiares de prestación de cuidados. Cabría señalar otros artículos que, aunque no hacen referencia expresa a las personas mayores, si expresan derechos y libertades en general, como el art. 10. 1. Sobre la dignidad de la persona, y los derechos inviolables que le son inherentes; Artículo 14. Sobre la igualdad ante la ley independientemente de cualquier condición personal o social; Artículo 39.1. sobre la protección social, económica y jurídica de la familia; Artículo 41. Sobre el régimen público de Seguridad Social; Artículo 43. 1. de protección de la salud o el Artículo 49. Sobre las políticas sociales para las personas con discapacidad.

También el “Código Civil” protege específicamente a las personas de más edad. Este marco legislativo regula situaciones en que las personas, debido a la edad, ven disminuidas o pierden sus facultades para ejercer derechos y cumplir deberes, o se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad articulando la incapacitación como medida de protección personal y del patrimonio (*Artículos 200 y 210*). También se protege en este código a las personas mayores que se encuentren en situación de vulnerabilidad social por motivos económicos. Así, se establece la obligación de alimentos que una persona mayor puede reclamar a sus familiares (*artículos 143 y 142*). En este mismo sentido, el Código Penal, el artículo 226 establece diferentes sanciones en el caso de no ejercer la obligación de alimentos. El artículo 617 establece penas específicas para las agresiones producidas por familiares o personas que convivan con la víctima. Finalmente, el Artículo 619 estipula penas a quienes no presten asistencia y/o auxilio necesario a la persona mayor o discapacitada *que se encuentre desvalida y dependa de sus cuidados*.

Al igual que ocurre en Alemania, el sistema de protección social del Estado español se basa en el Sistema de Seguridad Social. Aunque existieron precedentes normativos de protección social, como la “Ley de Bases de la Seguridad Social” de 1963, la primera “Ley General de la Seguridad Social” es la de 1994, que ha sido modificada para incorporar las diferentes medidas tomadas con posterioridad, de forma que la norma que regula dicho sistema de protección es el “Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social” de 2016. El artículo 38 de la LGSS dispone la cobertura de: “asistencia sanitaria; recuperación profesional; prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad temporal, maternidad, paternidad; riesgo durante el embarazo y la lactancia; cuidado de menores con enfermedad grave; incapacidad permanente; invalidez no contributiva; jubilación; desempleo; muerte y supervivencia; prestaciones familiares; y prestaciones de servicios sociales en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad y los beneficios de la asistencia social” (Fernández-Orrico, 2016). El derecho de acceso a las prestaciones está vinculado, aparte de los requisitos particulares de acceso a cada prestación, al requisito de estar afiliado o en situación similar al alta en el SSS en el momento de la contingencia. En el caso de la pensión por jubilación, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, modificó la normativa de la pensión de jubilación desde 2013, en cuanto a edad, base reguladora, porcentaje de pensión, etc.

Legislación específica para personas mayores.

La política social enfocada en los adultos mayores inició su andadura de la mano de las políticas de inclusión para personas con discapacidad. En este sentido, la política social se centra en desarrollar programas centrados en la prevención, rehabilitación y atención de las situaciones discapacitantes o de dependencia. Tras la LISMI, la “Ley de igualdad

de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad” de 2003 refiere los principios de vida independiente, normalización, accesibilidad universal, diseño para todos, diálogo civil y transversalidad de las políticas en materia de discapacidad que son aplicables también a las programaciones dirigidas a los mayores. Pero sin duda, el gran hito de la política social española lo constituyó la “Ley de Promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia” (LAPAD) de 2006. Esta Ley, vino a conformar el llamado Cuarto pilar del estado de bienestar en España. Aunque no es una ley diseñada específicamente para adultos mayores, sino para personas dependientes, la realidad es que un gran porcentaje de las beneficiarias de las prestaciones y servicios que este derecho social prevé son personas mayores. Las prestaciones de dependencia que implanta esta ley tienen *carácter de derecho subjetivo de ciudadanía*, es decir, son exigibles, están garantizadas por la Administración. A su amparo se configura el “Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia” (SAAD). El SAAD es el conjunto de servicios y prestaciones destinados a la promoción de la autonomía personal, la atención y protección a las personas en situación de dependencia. Los servicios del SAAD se prestan por la Red de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas a través de centros y servicios públicos o privados concertados acreditados. Aunque el desarrollo de esta ley es competencia de las comunidades autónomas, el “Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales” (1988), regido por el principio de subsidiariedad atribuye a las entidades locales la implementación de dichos recursos. Este Plan sienta las bases de una red de atención de servicios sociales municipales que garantice unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situaciones de necesidad. Los Servicios Sociales Comunitarios dependen de los municipios, mientras que los Servicios Sociales Especializados (en el caso de mayores: centros de día, centros de participación activa, clubes, residencias, hogares, etc.) son competencia de las Comunidades Autónomas. La sostenibilidad de los servicios corresponde a una cofinanciación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Instrumentos para el desarrollo de las políticas sociales de mayores en España

Para la implementación de la legislación vigente, el Estado español ha instituido un conjunto de organismos públicos. Entre éstos, los más relevantes en el ámbito de los adultos mayores son el “Instituto de Mayores y Servicios Sociales” (IMSERSO), los Centros de Referencia Estatales (CRE) y el Consejo Estatal de las Personas Mayores.

En la actualidad, el Imsero, es la Entidad Gestora de la Seguridad Social. Las principales competencias del IMSERSO en materia de personas mayores son la gestión y seguimiento de las pensiones no contributivas, para jubilados, y las prestaciones económicas de la Seguridad Social; servicios complementarios de las prestaciones de las personas con discapacidad y de su inclusión social; establecer la normativa sobre los baremos de discapacidad; garantizar un sistema de servicios a las personas dependientes; la gestión de centros de atención especializada; la elaboración de planes de servicios sociales y el desarrollo de políticas y programas en relación con el envejecimiento activo.

Los Centros de Referencia Estatales (CRE) son un recurso de los servicios sociales SAAD. Estos centros prestan servicios especializados para las personas en riesgo o en situación de dependencia. Se trata de recursos supracomunitarios, que no socaban las competencias de las administraciones autonómicas, sino que complementan sus

actuaciones. En cuanto al Consejo Estatal de las Personas Mayores (CEM), es un órgano mixto entre la administración y las asociaciones, con el objetivo de canalizar la participación ciudadana de los adultos mayores. Existen órganos equivalentes en todas las comunidades autónomas.

Planes de Acción

Los planes de acción en el ámbito de las personas mayores no son una novedad en el Estado español. Ya en 1971 aparece el Plan Nacional de Asistencia a los Ancianos de la Seguridad Social y en 1992 se pone en marcha el Plan Gerontológico Nacional. Recientemente se han puesto en marcha diferentes planes. El “Plan de Acción para las Personas Mayores 2003-2007” supuso la puesta en marcha de una política estratégica integral enfocada a mejorar las condiciones de vida de las personas mayores a través del desarrollo de una red de recursos. Se estructura en cuatro áreas de acción: Igualdad de oportunidades, cooperación, formación especializada, información e investigación. A pesar de la profusión en su elaboración, no logró un desarrollo extenso debido a la falta de consenso en su diseño, lo que provocó escaso compromiso por parte tanto de las administraciones públicas como por las entidades sociales. Pero lo más importante es que carecía de un presupuesto específico para el desarrollo de las medidas propuestas. Tras la presentación del Plan 2003-2007 y previo a la elaboración de la LAPAD se redactó el “Libro Blanco de Atención a las personas en situación de Dependencia” (2005). Los “libros blancos” son la continuación de los planes de acción en políticas sociales. En este caso, el objetivo era crear un espacio de diálogo y colaboración entre las diferentes entidades sociales, tanto públicas como privadas, que tuviesen algo que aportar en el ámbito de la dependencia. Este documento fija las bases de lo que más tarde será la LAPAD, y establece sus criterios de actuación. Los planes nacionales de acción para la inclusión social del reino de España 2006-2008 y 2008-2010 continúan profundizando en las necesidades de las personas mayores considerándolas un grupo poblacional de especial vulnerabilidad, centrándose en la promoción de la salud y la prevención de las situaciones de dependencia. Entre los principales objetivos que se marcan en estos planes de acción desatacan el compromiso de “garantizar la equidad en la atención a las personas en situación de dependencia” promoviendo desde la prevención protección, promoción de la salud y hábitos de vida saludable. Para ello se impulsa la redacción del “Libro Blanco sobre Envejecimiento Activo” (Imsero, 2011) y la creación del “Observatorio de Mayores y Dependencia”. También se considera a las personas mayores beneficiarios del “Plan Avanza” para la inclusión en la Sociedad de la Información.

Finalmente, con el “Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016” se pretende lograr una situación social en la que primen los principios de igualdad de trato, no discriminación y fomento de la autonomía personal durante todo el ciclo vital, favoreciendo el envejecimiento activo. Entre sus objetivos concretos destacamos la Actuación 188 del Objetivo 2. “Atención de los grupos más vulnerables”, consistente en “Elaborar un Estatuto de las personas mayores bajo los principios de igualdad de trato, no discriminación y fomento de la autonomía personal”, documento que consideramos de relevancia pero que aún no ha visto la luz.

Tabla 6. Legislación básica española en materia de personas mayores

Constitución Española	Artículo 50. Obligaciones de las Administraciones públicas		mantener los derechos a pensiones adecuadas y actualizadas sistema específico de Servicios Sociales para personas mayores prestación de cuidados de las familias
Código Civil	Artículo 143. Obligación de alimentos		prestación de alimentos de las familias
Ley General de la Seguridad Social	Servicios y prestaciones		Asistencia sanitaria. Asistencia social Recuperación profesional Prestaciones económicas (incapacidad temporal, maternidad, muerte y supervivencia, invalidez; jubilación; desempleo. Rehabilitación de inválidos y asistencia a la tercera edad
Ley 51/2003 de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.	Principios		vida independiente normalización accesibilidad universal diseño para todos diálogo civil transversalidad de las políticas
Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD)	Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia (SAAD).	la	servicios y prestaciones económicas destinados a la promoción de la autonomía personal, la atención y protección a las personas en situación de dependencia Red de Servicios Sociales
Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales (1988).	Servicios Generales Comunitarios: Servicios Especializados	Sociales o Sociales	servicios de información y orientación ; prevención e inserción social; prestaciones de alojamiento y convivencia dirigidos a colectivos específicos (tercera edad, infancia, etc.),

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Planes de Acción Nacionales de España en materia de personas mayores

Plan de Acción para las Personas Mayores 2003-2007	Objetivos	Red de recursos sociales y de servicios de calidad Promoción del envejecimiento activo Políticas de protección de las personas mayores en situación de dependencia Mejorar la imagen social de la vejez y el envejecimiento.
	Instrumentos	Libro Blanco de Atención a las personas en situación de Dependencia (2005)
Planes nacionales de acción para la inclusión social del Reino de España (PNAIN) 2006-2008; 2008-2010	Objetivos	Garantizar la Equidad en la Atención a las Personas en Situación de Dependencia Prevención, protección y promoción de la salud y hábitos de vida saludable
	Instrumentos	Libro Blanco sobre Envejecimiento activo Observatorio de Mayores y Dependencia Plan Avanza
Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (PNAIN) 2013-2016	Objetivos	Garantizar un sistema de prestaciones que permitan apoyar económicamente a aquellas personas en situación de vulnerabilidad y reducir la pobreza infantil Garantizar la prestación de unos servicios básicos a toda la población enfocados de forma particular hacia los colectivos más desfavorecidos
	Instrumentos	Consolidar el sistema de pensiones de vejez e invalidez no contributivas Estatuto de las personas mayores Políticas orientadas hacia un modelo que contemple todo el ciclo vital, favoreciendo el envejecimiento activo. Información de la situación de las personas mayores en España y los recursos sociales a ellas destinados Plataformas informativas temáticas referidas a personas mayores, Servicios para la permanencia en su entorno social y familiar.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8. Instrumentos de implementación de las políticas sociales para la vejez en España

Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)	Entidad Gestora de la Seguridad Social	gestión y seguimiento de las pensiones y las prestaciones económicas de la Seguridad Social garantizar un sistema de servicios a las personas dependientes; gestión de centros de atención especializada; elaboración de planes de servicios sociales
Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)	Administración pública, proveedores de servicios públicos y privados	desarrollo de políticas y programas para el envejecimiento activo
	Catálogo de servicios y prestaciones	Servicio de ayuda a domicilio Servicios de atención residencial Centros de día / noche Prestaciones económicas
Centros de Referencia Estatales (CRE)	Recurso del SAAD	servicios especializados para personas en riesgo o en situación de dependencia
Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	Órgano de cooperación institucional	instrumento de cooperación para la articulación de las políticas sociales ejercidas por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas
Consejo Estatal de las Personas Mayores	Órgano consultivo	canalizar la participación ciudadana de los adultos mayores

Fuente: Elaboración propia

5. Conclusiones

Las políticas sociales españolas y alemanas para la vejez ponen el foco en la estabilización de los sistemas de pensiones. Las políticas sociales de pensiones y jubilación pretenden asegurar ingresos adecuados en la vejez al mismo tiempo que garantizar la sostenibilidad financiera del sistema. En este sentido, se cimientan en un sistema de seguridad social de reparto de carácter contributivo, aunque incluyen la provisión de pensiones no contributivas en los casos en los que las aportaciones cumplidas no adquieren el derecho a una pensión contributiva. Los beneficios y el sistema de cálculo de pensiones presentan diferencias en ambos países. Mientras en España la tasa de reemplazo agregada para pensiones (excluidas otras prestaciones sociales) es del 70%, en Alemania es sólo del 44% (EUROSTAT, 2020), lo que explica que la suscripción de planes de pensiones individuales en Alemania llegue al 30% (OCDE, 2015). Por otra parte, también existen desigualdades en el nivel de protección económica frente a contingencias. Alemania implementa un sistema de puntos que protege ante diferentes situaciones como periodos de inactividad por prestación de cuidados a hijos, salarios bajos o situaciones de dependencia. En España, en cambio, los complementos sólo incluyen al cónyuge a cargo. Estas diferencias implican que los

efectos de la crisis financiera (2008-2013) y de la COVID19 (2020- ¿?) en la inestabilidad y precariedad laboral tendrán más impacto en las pensiones de las personas jubiladas españolas que en las alemanas, especialmente en las clases sociales más bajas, con menores niveles educativos y de ingresos.

Por otra parte, debido a la descentralización del sistema de atención, federal en el caso de Alemania y autonómico en España, en ambos contextos se produce una gran disparidad en la proyección, orientación metodológica, financiación e implementación de los servicios de atención a la vejez, originando desigualdades en el acceso a recursos sociales en función del territorio de referencia.

Finalmente, las políticas sociales para la vejez se fundamentan en el paradigma del envejecimiento exitoso, desarrollándose planes de actuación integrales dirigidos a la atención de los diferentes ámbitos en los que los adultos mayores pueden ver vulnerados sus derechos, incidiendo en la atención a la salud, la autonomía personal y la participación. No obstante, en el ámbito español se identifica una tendencia de las políticas públicas hacia la sectorialización de las actuaciones, provocando la segregación por edad de este grupo social. En el ámbito alemán, la objetivación de las actuaciones en la población general y la tendencia a la promoción de actuaciones intergeneracionales promueve una mayor inclusión comunitaria.

6. Bibliografía

- Boeßenecker, K. H. (2005). Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege: Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder der deutschen Wohlfahrtsverbände. Beltz Juventa.
- Boecker, M. (2015). Erfolg in der sozialen Arbeit. Im Spannungsfeld mikropolitischer Interessenkonflikte. Wiesbaden.
- Fuest, C. (2006). Federalismo fiscal y nivelación fiscal en Alemania. *CLM-Economía*, (8), 261-290.
- IMSERSO. (2011). Libro blanco del envejecimiento Activo. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)
- BFSFJ. (2018). Siebter Altenbericht. Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften und Stellungnahme der Bundesregierung. Drucksache 18/10210 – II – Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode
<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/120144/2a5de459ec4984cb2f83739785c908d6/7-altenbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf>
- BFSFJ. (2016) *Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín: Deutscher Bundestag. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49790-2>
- Eurostat. (2020). Employment and [https://ec.europa.eu/eurostat/web/employment-and-social-inclusion-](https://ec.europa.eu/eurostat/web/employment-and-social-inclusion)
- Husa, K., & Wohlschlägl, H. (2002). Vom " Baby Boom" zum " Grey Boom"?: Sozio-demographische Transformationsprozesse in Südostasien. *Journal für Entwicklungspolitik*, 18(4), 311-336.

Montero, M. (2016) Kommunale Integrationsstrategien: Entwurf eines Communityzentrierten Ansatzes, en Pfeffer-Hoffmann, Chr. (ed.) Gestaltung der europäischen Arbeitsmigration. Analysen, Strategien und Praxismethoden, Berlín: Mensch und Buch Verlag, 36 – 88.

Montero, M. (2017): Los cuidados de larga duración en Alemania: situación y reforma, ponencia presentada el 21 de abril de 2017 en el Real Patronato sobre Discapacidad. http://www.siposo.com/IMG/pdf/ponencia_miguel_montero-2.pdf

OCDE. (2015). *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*. París: OCDE



La Renta Básica de ciudadanía en el contexto de cambio de ciclo de los sistemas de bienestar

Berta Lago, Paloma Bru, Manuel Basagoiti y José María Herreros²³⁶

RESUMEN:

El fracaso de las Rentas Mínimas para resolver los problemas de pobreza y desigualdad existentes en España, agravados en el contexto económico social actual, pone de manifiesto la necesidad de pensar en medidas y políticas sociales innovadoras, que aseguren realmente la cobertura de las necesidades y garanticen la igualdad de oportunidades y el acceso a los derechos de ciudadanía.

La propuesta de Renta Básica de Ciudadanía (universal, suficiente, incondicionada e individual) viene a sumar, pues se integra en el marco de un Estado Social de Derecho y en complementariedad con el resto de pilares y derechos sociales. Teniendo en cuenta los problemas estructurales existentes en España, se han de acometer así mismo otras medidas de carácter integral (reforma fiscal y laboral, política de vivienda...), que vayan de la mano de las políticas de servicios sociales y de garantía de ingresos.

Con esta comunicación, desde el Observatorio de Renta Básica de Ciudadanía de ATTAC Madrid queremos contribuir a los interrogantes que se plantean en torno a su implementación y en la Mesa 6.1 de este Congreso (Política Social para una nueva sociedad).

Palabras clave: Renta Básica Universal, Estado del Bienestar, Derechos, Ciudadanía.

1. La Renta Básica. Definición y características

La Red Renta Básica, que es la sección oficial en España de la organización internacional Basic Income Earth Network (BIEN), y de la que formamos parte el Observatorio RBC de ATTAC Madrid, define la renta básica²³⁷ “como un ingreso pagado por el Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada. Sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otro modo, con independencia de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien convive”.

La renta básica, por tanto, es una asignación monetaria de cuantía suficiente, es decir, igual o superior al umbral de la pobreza, pagada por los poderes públicos con arreglo a los principios de suficiencia, universalidad, incondicionalidad e individualidad. La recibe cualquier ciudadano de forma individual (personas, no hogares), solo por el hecho de existir, con independencia de su situación familiar y de convivencia, de cualquier otra posible fuente de ingresos, de si quiere o no trabajar o de otras circunstancias personales (discapacidades, no discapacidades, etc.).

Esta propuesta de renta básica no sustituye al Estado del Bienestar, sino que lo completa y transforma, haciéndolo pasar de un Estado del bienestar compensatorio a un Estado

PANEL 6: Estado de Bienestar y Política Social para una nueva realidad

²³⁶ Berta Lago, Paloma Bru, Manuel Basagoiti y José María Herreros (Observatorio de RBC de ATTAC Madrid)

²³⁷ <http://www.redrentabasica.org/rb/>

del bienestar emancipatorio. Es un instrumento complementario a los demás pilares del Estado de Bienestar, sanidad, educación, vivienda, servicios sociales.

No sólo garantiza el derecho a la existencia y a una vida digna, sino que permite el acceso de una forma efectiva al resto de derechos y bienes sociales. Su carácter universal e incondicionado la hace equiparable al derecho de sufragio.

La garantía de un ingreso básico suficiente, pagado por el Estado de forma incondicional a todas las personas, es uno de los ejes del nuevo Contrato Social que, más pronto que tarde, habrá que establecer para equilibrar la devastación causada por las políticas de la globalización neoliberal²³⁸.

En España existe una gran confusión conceptual sobre la Renta Básica, la razón la encontramos en la denominación de las rentas mínimas de varias Comunidades Autónomas con el término “renta básica”. Con el fin de esclarecer este panorama, vamos a desarrollar con mayor detalle los cuatro principios que caracterizan a la renta básica que defendemos, ya que ninguna de las prestaciones existentes actualmente en España las cumple, aunque se denominen de forma similar.

Universal: la renta básica universal (en adelante RBU) se paga a todas las personas sin control de sus recursos económicos. No está sujeta a límites de ingresos, ahorros o propiedades. Cualquier persona, con independencia de su edad, ascendencia, nacionalidad, lugar de residencia, profesión, etc., tiene derecho a recibirla.

Individual: todas las personas la percibirían como derecho subjetivo individual, lo que garantiza la privacidad y evita el control de otras personas. No tiene por tanto en cuenta el estado civil, la composición familiar, con quien convives, ni los ingresos o los bienes de otros miembros del hogar o de la familia. Esto proporciona la libertad real a las personas y las permite decidir por sí mismas.

Incondicional: No está sujeta a ninguna condición previa, respecto a requisitos de edad, sexo, ingresos, residencia, ni condicionada a determinadas obligaciones y compromisos, a demostrar la disposición a trabajar, participar en un servicio comunitario o escolarizar a los menores, etc.

De cuantía suficiente: Esto significa que su importe debe ser al menos superior al umbral de pobreza y debe permitir un nivel de vida digno.

Desde el Observatorio de RB de ATTAC creemos que la implantación de la RBU permitiría a las personas recuperar la esperanza y las libertades perdidas que las actuales políticas liberales están dejando en la cuneta y liberaría de estigmas y caridades y del sufrimiento social que las actuales prestaciones condicionadas están generando.

²³⁸ <https://www.revista7im.com/2017/07/entrevistas/cive-perez-la-renta-basica-dignifica/>

2. Contexto económico, social y político en el que se fundamenta la propuesta de la Renta Básica de Ciudadanía de Attac Madrid

2.1. El impacto de la crisis sanitaria y económica en el aumento de la desigualdad y la pobreza. La respuesta política y social

La pandemia de Covid-19, que el 14 de marzo de 2020 provocó en España la declaración de estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria, tuvo como inmediata consecuencia el aumento de las situaciones de carencia en Madrid y en el conjunto del estado español, junto con un incremento en la demanda de atención social de emergencia dirigida a los centros de Servicios Sociales. Asistimos desde entonces a una crisis social contundente e inesperada, pues nadie antes había anticipado una situación similar.

Desde el mismo inicio de la emergencia sanitaria y el confinamiento, las entidades y redes vecinales de apoyo ofrecieron una primera, rápida y ágil respuesta, reactivando con ello las iniciativas de solidaridad que emergieron en la anterior crisis financiera (muchas de ellas surgidas al calor del movimiento social del 15M).

Estas mareas de solidaridad han revelado, por un lado, la resiliencia y fortaleza de la organización ciudadana y, por otro, la insuficiencia de las estructuras de bienestar y de los recursos públicos de protección social para dar respuesta a esta crisis social sobrevenida.

La crisis ha tenido su mayor impacto en el mercado laboral: la tasa de paro en nuestro país se ha incrementado por la imposibilidad de reactivación de los sectores de actividad relacionados, entre otros, con el turismo, la hostelería, el comercio y las actividades recreativas, los servicios personales y de cuidados.

También ha tenido otros efectos en el incremento del gasto público, de la brecha digital y la exclusión tecnológica de determinados sectores poblacionales y de los problemas relacionados con la salud mental y emocional, así como los conflictos relacionales en el ámbito de la familia durante el periodo de confinamiento y desescalada.

Pero la pandemia de Covid 19 también ha evidenciado las consecuencias de más de diez años de políticas de recorte del gasto social, impuestas por la Troika (Comisión europea + Banco Central europeo + FMI) y el G-20 en países de la periferia sur de Europa, como España y Portugal.

Las políticas económicas de reajuste desarrolladas en España desde hace una década han contribuido a aumentar las desigualdades en nuestro país y, de nuevo, la situación de desempleo y empobrecimiento ha afectado en mayor medida a sectores de población ya muy precarizados, por estar ocupados en las actividades más afectadas por la crisis del coronavirus.

En resumen, en el contexto de crisis actual, han emergido nuevos perfiles de personas en situación de pobreza (empresarios autónomos, asalariados afectados por ERTes, empleadas de hogar y de los sectores de la hostelería, el turismo y los cuidados personales), que han venido a sumarse a las personas y familias que ya estaban en situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión y estaban siendo atendidas por unos dispositivos de protección social muy mermados por las políticas de corte neoliberal de la última década.

2.2. Incidencia en España de las políticas de gestión de crisis. Emergencia de nuevos riesgos sociales y procesos de vulnerabilidad y cronificación de la precariedad, la desigualdad y la pobreza.

España no ha conseguido reducir sus índices de pobreza y desigualdad, ni siquiera durante anteriores etapas de crecimiento sostenido de la economía y el empleo (periodo de 1995 a 2007), fundamentalmente porque no apostó por unas políticas económicas y sociales distributivas y garantistas. De acuerdo con el Informe FOESSA de 2008, “no se aprovechó la bonanza coyuntural para fortalecer las débiles estructuras de nuestro Estado de Bienestar”²³⁹.

En un contexto de desempleo estructural y precarización crónica, numerosos autores han venido señalando la necesidad de esfuerzos suplementarios y de políticas a medio y largo plazo para organizar un nuevo modelo social que termine con la exclusión económica en España²⁴⁰.

En esa línea, el VIII INFORME FOESSA sobre Exclusión y Desarrollo Social en España 2019 ya cuestionaba cómo se estaba enfocando la salida de la crisis de 2008 y cuáles eran las consecuencias de *la crisis en la poscrisis*: alertaba entonces (con datos del 2018) de que en España había ya más pobres que en 2008²⁴¹.

Como consecuencia de esa “falsa salida” de la crisis financiera, para el economista Luís Ayala la fractura social se agrandó en España en los años inmediatamente anteriores a la pandemia de Covid 19, medida en términos de distancia económica entre los ganadores y los perdedores de la mal llamada recuperación económica y la exclusión afecta desde entonces de manera desigual a hombres y a mujeres, a jóvenes y a mayores, a españoles y a extranjeros y a determinados tipos de hogares (familias numerosas y hogares monomarentales).

Así, la desigualdad se perpetua y emergen nuevos riesgos sanitarios (Covid-19) y problemas eco-sociales (cambio climático, migraciones forzadas, precariedad, violencias urbanas...). Mientras tanto, los viejos problemas económicos y sociales (desempleo, precariedad, pobreza y exclusión) siguen presentes y sin resolver, generando sufrimiento social y malestar en cada vez más grupos y sectores sociales (mujeres, menores, jóvenes, inmigrantes y minorías).

²³⁹ VVAA: VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Ed. Fundación FOESSA y Cáritas Española.

²⁴⁰ VV.AA.: Monográfico Un nuevo modelo productivo. En Temas para el Debate nº 179. Octubre de 2009.

²⁴¹ Los resultados del Informe confirman, “una situación que aunque mejora respecto al 2013, (...), sigue anclado en un modelo de desarrollo económico y social caracterizado por una debilidad distributiva, por sus dificultades para no dejar a nadie atrás y con serias dificultades para afrontar y mejorar la vida de aquellos que viven la precariedad, de las personas excluidas, de los expulsados que no consiguen salir del pozo de la exclusión”.

FUENTE: <https://www.revistaeclesia.com/el-informe-foessa-caritas-senala-que-hay-mas-pobres-en-espana-que-hace-diez-anos/>

En el contexto actual, un año después de la declaración del estado de alarma sanitaria, España se ha visto afectada por un incremento del desempleo en 2020 de hasta el 19%, frente a un 13% de la etapa pre-covid²⁴².

Esta pérdida del empleo, llevará consigo, según José Moisés Martín (RED2RED) e Íñigo Macías-Aymar (Oxfam Intermón):

- Un incremento de la pobreza relativa de 1,57 puntos, hasta alcanzar al 23,07% de la población, lo cual supone que el número de personas por debajo de la línea de pobreza aumentaría en más de 700.000 de personas, hasta alcanzar los 10,8 millones de personas.
- Un incremento de la desigualdad de renta neta de 1,72 puntos medidos en términos del índice de Gini, hasta alcanzar el 34,24 frente al 32,52 pre-covid.

Teniendo en cuenta el indicador alternativo de la línea de pobreza anclada a un año de referencia (la línea de pobreza de 2019, que se situaría por encima de los 8.200 euros), la simulación de Oxfam Intermón para España ofrecería una tasa de pobreza monetaria relativa -anclada a la línea de pobreza pre-covid-, que alcanzaría al 25,96% de la población. La pobreza severa alcanzaría al 10,51%.

La destrucción de empleo afectará a todos los deciles de renta, pero no de la misma manera. El impacto será asimétrico, afectando más a los deciles más pobres, lo que se traducirá en una mayor pérdida relativa de renta entre aquellas personas con menores niveles de ingresos.

El impacto del desempleo generado por el COVID también es desigual por sectores específicos de actividad económica. Como resultado de las medidas de confinamiento decretadas por el estado de alarma y atendiendo a datos de afiliaciones a la Seguridad Social, la caída del empleo se ha centrado particularmente en los siguientes sectores: hostelería, construcción y actividades recreativas. El único sector en el que se experimenta un crecimiento relativo es en el sector de la salud y los servicios sociales.

En la prospectiva de Oxfam Intermón también se ha estimado la probabilidad de perder el empleo, que para la población inmigrante es de un 145% sobre la población de nacionalidad española. De acuerdo con los datos de afiliación a la Seguridad Social entre febrero y marzo de 2020, el sector más afectado por la destrucción de empleo para personas inmigrantes ha sido la hostelería, seguido de la construcción y el comercio. Pese a que la población inmigrante significaba alrededor del 9% del total de la población afiliada a la seguridad social, el 20% de las pérdidas de afiliación a la seguridad social durante el periodo correspondieron a inmigrantes.

Atendiendo a esta diferencia de acceso al empleo, el porcentaje de desempleo en 2020 para este sector poblacional se situaría en el 27,7% de la población activa de nacionalidad extranjera, esto es, nueve puntos más que antes de la crisis del coronavirus y 10 puntos porcentuales por encima de la tasa de desempleo prevista para la población de nacionalidad española (prevista en torno al 17,7%).

²⁴² José Moisés Martín e Íñigo Macías-Aymar: *Estimación del efecto del covid-19 en la pobreza y la distribución de la renta en España*. Documento explicativo de las estimaciones realizadas para el documento de Oxfam Intermón, “Una reconstrucción justa es posible y necesaria. No es momento para la austeridad, elijamos dignidad”.

Finalmente, teniendo en cuenta que la tasa de pobreza para la población residente no nacional de la Unión Europea es 2,46 veces la tasa de pobreza del conjunto de la población, se prevé así mismo que la tasa de pobreza de la población inmigrante no comunitaria podría pasar del actual 50% al 56,8%, una tasa de crecimiento de más del doble respecto del promedio de la población total. Las cifras se moderan para los residentes extranjeros ciudadanos de la Unión europea.

Las mujeres también son uno de los sectores poblacionales que más va a sufrir las consecuencias de la crisis económica generada por el COVID-19. Atendiendo a la mayor tasa de pobreza monetaria (un 22,2% frente a un 21,5% de la población total), podemos estimar que la tasa de pobreza de las mujeres alcanzará en 2020 a un 22,35% de las mujeres. Esta cifra supone que el 53% de la población por debajo del riesgo de pobreza serán mujeres.

2.3. La propuesta de la Renta básica en el marco de las políticas sociales

T. H. Marshall²⁴³, definía la Política Social como “*la Política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos*”.

Más recientemente, desde un enfoque complejo e interdisciplinar, Teresa Montagut²⁴⁴ apunta que la Política Social *debería* tener objetivos más ambiciosos, tales como:

- Crear Ciudadanía -personas con conciencia de ser sujetos con derechos y libertades, deberes y obligaciones-, más que ayudar a la cobertura de necesidades.
- Transformar y modificar las estructuras sociales, económicas o políticas que generan desigualdad.
- Crear redes sociales y vínculos de solidaridad y apoyo mutuo generadores de cohesión social.
- Consolidar una verdadera democracia, activando la participación de la ciudadanía en cuanto personas y como comunidad.

En esta línea más proactiva, y de acuerdo con Luís Moreno²⁴⁵, las políticas sociales *protegen y promueven bienes* (los seis bienes de las políticas sectoriales que tienen como resultante el bienestar) *en clave redistributiva, asistencial, promocional y transformadora*.

Por otro lado, a través de las políticas transversales, esta acción de gobierno *contribuye al fortalecimiento de diversos agentes* (el individuo, la familia, la comunidad, la iniciativa social).

Así pues, la protección social, desde su puesta en marcha y desarrollo en la segunda mitad del siglo XX, se ha venido articulando a través de un conjunto de leyes, medidas e instituciones con las que el Estado de un país aseguraba la existencia de sus miembros en todos aquellos casos en que no pueden valerse por sí mismos. Garantizaba así mismo

²⁴³ Marshall, T.H (1965): *Social Policy in the XX Century*. Londres.

²⁴⁴ Montagut, T (2008): *Política social. Una introducción*. Barcelona. Ariel

²⁴⁵ Prólogo del libro *Diseño de Políticas Sociales* de Fernando Fantova (CCS.Madrid, 2014).

la igualdad de acceso a los derechos, a través de recursos y Servicios Públicos destinados a cubrir estos aspectos básicos de bienestar.

Sin embargo, a lo largo del primer tercio del siglo XXI hemos sido testigos de la transformación de las bases que habían sustentado el consenso en torno a las estructuras de los Estados de Bienestar tras la II Guerra Mundial, subordinando cada vez más las políticas sociales a la competitividad y sostenibilidad económica, que pesan además sobre la planificación del gasto social, donde también ha primado la lógica económica (crecimiento, rentabilidad), por encima de los criterios de redistribución y de equidad (justicia social e igualdad de oportunidades). Este proceso, según Joaquín Estefanía, “ha devenido en una inseguridad global y en la multiplicación de la vulnerabilidad individual”²⁴⁶.

Tras la recesión de 2008, y como analiza Ana Arribas en el Informe Foessa 2019²⁴⁷, en España el periodo 2011-2015 se ha caracterizado por el desmantelamiento generalizado del Estado de Bienestar, vía recorte de gasto público, y un desequilibrio en la inversión social. Los recortes que han sufrido los servicios públicos fundamentales en los últimos años (educación, sanidad, dependencia, servicios sociales) han afectado a la disponibilidad, asequibilidad y adaptabilidad de los mismos a las situaciones de mayor precariedad.

El freno a la inversión social también ha tenido como efectos la quiebra del diálogo social, la ruptura del pacto social Estado-Ciudadanía y una recuperación económica y salida de la crisis muy lenta y desigual (por la calidad del empleo, fundamentalmente).

La recuperación del gasto social en los últimos años (2015-19) ha sido moderada y deja en España, según Arriba, “un Estado de Bienestar de tamaño medio, variable, con lagunas (por ejemplo, la protección a los parados de larga y muy larga duración) y muy poco sostenible (por el trabajo precario y los bajos salarios)”. Y este Estado de Bienestar, débil y muy desigual (por sectores o pilares de las políticas sociales y por territorios), no puede hacer frente, a las consecuencias económicas y sociales de la actual crisis sanitaria.

El Informe FOESSA también advierte de que la solución al problema del mantenimiento del sistema de bienestar no puede ser la disminución de impuestos, sino la mejora de la redistribución del coste y del gasto de su mantenimiento: aumentar la progresividad en la recaudación vía IRPF y la presión fiscal a las empresas y a la población con mayores ingresos y patrimonio. Es necesaria la acción reguladora, proveedora y protectora del Estado para asegurar la existencia de sus miembros en todos aquellos casos en que no pueden valerse por sí mismos.

Es en esta lógica del Estado del bienestar –regulado, preventivo y proactivo- y en el reconocimiento del Derecho a la Existencia donde queremos enmarcar nuestra propuesta de Renta Básica de Ciudadanía, como un nuevo instrumento vertebrador y

²⁴⁶ Joaquín Estefanía: libros para repensar el sistema (Suplemento BABELIA del diario EL PAÍS, 29/2/2020). https://elpais.com/cultura/2020/02/28/babelia/1582891433_869353.html. Véase también: <https://enpositivo.com/2020/02/libros-e-ideas-para-repensar-el-capitalismo-joaquin-estefania/>

²⁴⁷ Jornada de presentación del VIII Informe FOESSA sobre Exclusión y Desarrollo Social en España celebrada en Madrid el 26 de junio de 2019.

articulador de la sociedad, dentro de un proyecto amplio de impulso de cambio hacia un modelo de desarrollo social más justo, inclusivo y sostenible.

Sólo en este entramado político e institucional, de fortalecimiento y blindaje del Estado de Bienestar -alineado con una política económica y fiscal redistributivas-, y sólo desde un enfoque garantista y de universalidad e indivisibilidad de los derechos sociales tiene sentido la propuesta de una renta básica que aspira a consolidarse como una nueva medida-política de integración social y de refuerzo de la cohesión y la participación social.

La renta básica de ciudadanía se presenta como una oportunidad para repensar nuestro modelo social, económico y político, en el sentido de recuperar -frente a la pérdida de los vínculos comunitarios y valores societales- el compromiso, la solidaridad y los deberes -de todos y todas- hacia la comunidad y dotar a las políticas sociales de nuevas herramientas de inclusión frente a la fragilidad y la fragmentación social en la que estamos instalados.

3. La política de Garantía de Ingresos: Las rentas mínimas autonómicas y el ingreso mínimo vital

Nos encontramos con una política de protección social de garantía de ingresos muy fragmentada y precaria y que no está dando la respuesta necesaria y anunciada “de no dejar a nadie atrás” sino todo lo contrario, se están quedando fuera muchas personas.

El sistema se caracteriza por su gran complejidad y diversidad y su vinculación a la inserción laboral - a excepción de las pensiones de vejez-, y está compuesto por las pensiones y prestaciones o subsidios de competencia estatal de carácter contributivo y no contributivo y por las prestaciones de ingresos mínimos de las Comunidades Autónomas.

Para acceder tanto a unas como otras hay que acreditar el cumplimiento de los requisitos regulados en la normativa de aplicación, no existiendo coordinación ni armonización entre unas y otras, ni en los requisitos exigidos, ni en los periodos de aplicación ni en la duración de las mismas. Estas diferencias, en la práctica, tienen consecuencias perversas para las personas en situación de pobreza y de exclusión.

Las rentas mínimas de inserción autonómicas son una prestación asistencial de cuantía variable que se otorga como ayuda social y constituyen la última red de protección social. Su misión es asegurar un mínimo de ingresos económicos para cubrir las necesidades más básicas de una persona, como integrante de una unidad de convivencia, así como proporcionar ayuda para su inserción social y laboral. Consisten en una prestación económica, integrada por una prestación mensual básica y un complemento variable, en función de los miembros que forman la unidad de convivencia.

Son prestaciones condicionadas al cumplimiento de requisitos (de edad, carencia de ingresos, residencia, empadronamiento, unidad de convivencia, escolarización de menores) y de obligaciones tanto referidas a la prestación económica como a los compromisos acordados para la inserción social y laboral (cumplimiento de programa de inserción -búsqueda activa empleo- y obligaciones de uso de la prestación).

Tienen carácter subsidiario y complementario, teniendo que acreditar el no acceso a otras prestaciones y todos los ingresos, calculando a partir de estos la cuantía a percibir, según baremo.

En los casi 30 años de existencia, las rentas mínimas han demostrado su ineficacia para reducir la pobreza y exclusión -por su cobertura insuficiente- ni en los años de bonanza ni mucho menos a partir de la crisis 2008. Según EAPN²⁴⁸ para el conjunto del territorio nacional la suma de titulares de la prestación más los miembros dependientes de cada uno de ellos, es de 679.180 personas, cifra que, puesta en relación con el número de personas en pobreza severa, da como resultado una tasa de cobertura del 15,8 %.

Sus cuantías son insuficientes y desiguales, e incumplen lo establecido en el art. 13 de la Carta Social Europea; circunstancia puesta de manifiesto en reiteradas ocasiones por el Comité Europeo de Derechos Sociales en sus informes anuales. Tampoco cumplen con el art. 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales UE y Cap. III art. 14 del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

La falta de una normativa específica europea o estatal, que establezca una regulación homogénea, se refleja en la gran diversidad y diferencias entre las rentas mínimas autonómicas en cuanto a denominación, naturaleza, cuantía, duración, requisitos de acceso, procedimientos administrativos, complementos y medidas complementarias. Como consecuencia de ello las rentas mínimas actuales existentes en las Comunidades Autónomas aumentan la desigualdad territorial.

El Relator especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos en relación con la situación de la pobreza en España, destaca en el informe elaborado tras su visita en enero y febrero de 2020²⁴⁹, de forma muy clara y contundente, algunos de los problemas del sistema de asistencia social español, como la excesiva burocratización, las diferencias entre las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas y, hasta ese momento, la ausencia de un mínimo estatal a nivel nacional. Y que España sólo logró reducir en un 22,94 % la tasa de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en 2018, en comparación con el 33,2 % en la Unión Europea.

El Gobierno español, al aprobar el Real Decreto-ley 20/2020 de 29 de mayo por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital (en adelante IMV)²⁵⁰, no parece haber tenido muy en cuenta las observaciones señaladas por el Relator especial, recogidas en el apartado V. 85: "(...) es de particular importancia que el Gobierno: a) adopte un programa nacional de renta mínima de inserción que permita a las personas beneficiarias, incluidas las menores de 25 años, vivir con dignidad, circular libremente por España, evitar los onerosos requisitos administrativos y no ser castigadas por aceptar trabajos mal remunerados o temporales. Debería introducirse una prestación nacional por hijas o hijos a cargo para los progenitores con menos recursos, así como un plan de

²⁴⁸ <https://www.eapn.es/publicaciones/408/el-paisaje-del-abandono-la-pobreza-severa-en-espana>

²⁴⁹ Naciones Unidas, *Informe del Relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España*, A/HRC/44/40/Add.2, 2020 (ver apartado Protección Social pág. 6-8)

²⁵⁰ Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital', *Boletín Oficial del Estado*, núm. 154, de 1 de junio de 2020

prestaciones no contributivas e universales para las familias y las personas con hijas o hijos a cargo”.

El Real Decreto-ley 20/2020 define el IMV como “prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas”. Además, en el artículo 2 lo regula como un derecho subjetivo “a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica”.

En los meses previos a su aprobación, el IMV fue objeto de un intenso debate y de gran expectación, alimentada con declaraciones del orden de “permitirá no dejar a nadie atrás”, “sacará de la pobreza extrema a más de un millón de personas”, etc. Se suponía y publicitaba como un gran avance en las políticas de garantía de ingresos, que daba respuesta a exigencias de cumplimiento de normativa europea e internacional. De momento, por su contenido y tramitación no ha cumplido con las expectativas generadas; todo lo contrario.

Los datos contenidos en la nota de prensa de la Interpelación en el Congreso de los Diputados al Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones²⁵¹ corroboran esta situación: en diciembre de 2020, el número de solicitudes presentadas era de 1.100.000, de ellas, unas 160.000 (un 15%) han sido resueltas favorablemente: 75.000 de oficio (procedentes de la antigua prestación por hijo o hija a cargo) y solo 85.000 han sido aprobadas tras el análisis de la documentación presentada. Si se excluyen las concesiones de oficio, esto supone que se han resuelto favorablemente menos del 12% de las solicitudes, muy lejos de los 850.000 hogares vulnerables que se estimaba cubrir.

Una vez más nos encontramos con una normativa excesivamente compleja, que no se ajusta a lo establecido respecto de este tipo de prestaciones en la Carta Social Europea, con una cobertura insuficiente, por la edad requerida de 23 a 65 años, porque su cuantía es insuficiente (469,93 €/mes para una persona sola), está por debajo del umbral de pobreza, no tiene carácter individual, sino que se otorga a la unidad de convivencia regulando esta con una gran amplitud y que limita su concesión a dos prestaciones por vivienda, independientemente de las familias que compartan casa.

Existen excesivos filtros de requisitos y condiciones que dejan fuera a una gran mayoría de personas (jóvenes, personas sin hogar...) y que no están coordinados con los que regulan las rentas mínimas autonómicas. En definitiva, adolece de las mismas limitaciones que estas, sumando otras trabas (tramitación electrónica compleja, falta de personal acreditado para su gestión, cierre de oficinas de la seguridad social para atención presencial...).

A esto se une que la gestión y tramitación realizada en los ocho meses de funcionamiento es poco transparente, las resoluciones de denegación, suspensión o de concesión están poco motivadas y fundamentadas y generan indefensión en la persona solicitante. En consecuencia, la regulación del IMV no cumple con las directrices del

²⁵¹ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2020/161220-ingreso-vital.aspx#:~:text=Recursos->

Parlamento Europeo sobre rentas garantizadas: adecuación, accesibilidad y capacitadora de una vida digna.

Por último, al haberse regulado el IMV sin un amplio debate previo y consensuado con las Comunidades Autónomas, su implantación ha ocasionado que la mayoría de las rentas mínimas autonómicas -en aplicación del criterio de subsidiariedad que todas contemplan en su normativa-, se hayan dejado de tramitar (en el caso de nuevas solicitudes), o se haya exigido a las personas que las están percibiendo que soliciten el IMV (y han suspendido el cobro de la renta hasta que presentan la resolución del IMV) y, dependiendo de su respuesta positiva o negativa, se ha procedido a su extinción.

Para adecuar la política de garantía de ingresos a las exigencias de la Carta Social Europea y del Parlamento Europeo hubiera sido necesario que la normativa del IMV regulase la complementariedad de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas y entre ambas, garantizar una cuantía suficiente y equivalente a la estimada en el umbral de pobreza.

El Relator especial de Naciones Unidas, en el punto 5 de la Introducción del informe hace la siguiente consideración: “Si se pudiera solucionar la pobreza con planes estratégicos y voluminosos informes, España estaría a la cabeza. Pero si no se actúa a conciencia para hacer realidad los derechos sociales a la vivienda, a la educación y a un nivel de vida adecuado, esos grandes propósitos seguirán siendo tan ineficaces como lo han sido en la última década. España necesita innovación en el Gobierno central, que debe contar con recursos y con el apoyo de las comunidades autónomas para realizar reformas de gran alcance. El anuncio del Gobierno de que dará prioridad a los derechos sociales, la justicia fiscal y la mejora de las condiciones materiales de las personas más vulnerables es digno de elogio, pero sus palabras deben traducirse en hechos. La pobreza existe, en definitiva, a causa de decisiones políticas, y los gobiernos pueden optar, si lo desean, por eliminarla”.

4. Ventajas de la RBU frente a las prestaciones condicionadas: Rentas Mínimas e Ingreso Mínimo Vital

Las principales ventajas de la RBU son:

- La RBU confiere a la persona dignidad, libertad y mayor poder de negociación.
- Nos da libertad para elegir cómo y qué queremos hacer en nuestra vida y nos garantiza nuestra autonomía personal y la no dependencia de otra persona para cubrir nuestras necesidades materiales.
- Nos permite elegir un trabajo adecuado sin la presión de la necesidad acuciante de un salario y el desarrollo de nuestras capacidades y lo que es más fundamental, nos evita gastar energía en sobrevivir.
- Actúa de forma preventiva (ex-ante) y promocional, frente al carácter paliativo de las ayudas condicionadas existentes.
- Carece del efecto estigmatizador de las prestaciones condicionadas, que responsabilizan y criminalizan a la persona y a la unidad familiar de su situación, obligándola a demostrar de forma exhaustiva su condición de “pobre”.

- Supone una reducción de la complejidad administrativa y burocrática en los sistemas condicionados o en otras propuestas como el trabajo garantizado, ahorrando en costes de personal y gestión.
- Finalmente, es una solución a la 'trampa de la pobreza' y del desempleo. Las rentas condicionadas favorecen la cronificación en la prestación, al vincular las medidas o apoyos de inserción a la percepción de la prestación y desincentivan la búsqueda de empleo, ya que, si la persona consigue un empleo, supone la pérdida total o parcial de la prestación sin seguridad en la continuidad del empleo.

5. Justificación normativa de la Renta Básica

La Renta Básica Universal figura definida en el art.1.3 de la Declaración de los Derechos Humanos Emergentes (Monterrey 2007)²⁵² como derecho de ciudadanía que asegura a toda persona, con independencia de su edad, sexo, orientación sexual, estado civil o condición laboral, el derecho a vivir en condiciones materiales de dignidad. Si se reconociera por todos los países se cumpliría con los principios y valores de dignidad, libertad, igualdad, y participación que se contemplan en las normas internacionales y europeas que defienden los Derechos Humanos.

En el ámbito internacional, la Renta Básica Universal como derecho de ciudadanía cumpliría con lo establecido en el art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁵³, con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 7 y 11) y con los objetivos 1, 2 y 3 de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, de la Asamblea General de Naciones Unidas)²⁵⁴: "reducción de la desigualdad dentro de los países, debiendo fomentarse la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición".

En el ámbito europeo, el artículo 13 de la Carta Social Europea de 1961, ratificada por España en 1980, dispone que para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, los Estados se comprometen a velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes pueda obtener una asistencia adecuada.

Por otra parte, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, anuncia el reconocimiento del derecho a «una ayuda social y a una ayuda a la vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes» (artículo 34.3), sólo la renta básica universal e incondicional haría efectivo este derecho.

²⁵² Declaración de Derechos Humanos Emergentes
https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/04_Docentes_UdeO_ubicar_el_de_alumnos/Contenidos/Lecturas%20obligatorias/M.5_cont_3_DUDHE.pdf

²⁵³ <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20Universal%20de%20los,historia%20de%20los%20derechos%20humanos.&text=La%20Declaraci%C3%B3n%20establece%2C%20por%20primera,a%20m%C3%A1s%20de%20500%20idiomas.>

²⁵⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Por último, es una medida fundamental para alcanzar los objetivos de dignidad humana, libertad e igualdad contemplados en el Tratado de la Unión Europea (TUE). La RBU, definida por sus cuatro criterios, hace realidad todos los valores enumerados, pues garantiza sin condiciones la seguridad material y la plena participación en la sociedad, combinada con la igualdad entre todas las personas.

En palabras de Luis Arroyo “en España el principio de Estado social no sólo obliga a los poderes públicos a prestar servicios y adoptar medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social, sino, de manera mucho más amplia, a *promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo [...] sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud* (artículo 9.2 de la Constitución). La implantación de una renta básica universal es una medida objetivamente idónea para garantizar que las condiciones materiales concretas en las que se encuentran los ciudadanos les permiten configurar con autonomía sus respectivos planes de vida. Este argumento, que se ha manejado en la discusión acerca de la renta básica desde la teoría política, tiene en España una dimensión constitucional”²⁵⁵.

En el informe del anterior Relator Especial de la ONU, presentado al Consejo Derechos Humanos de la ONU en junio de 2017 se concluye: “En múltiples aspectos, la renta básica universal ofrece una solución audaz y creativa a muchos problemas acuciantes que están a punto de empeorar aún más, como consecuencia del rumbo hacia el que la economía mundial parece orientarse de manera inexorable” y reconoce que “difícilmente podría concebirse un programa mejor, más desarrollado y con mayor apoyo que ese para el establecimiento de unos niveles mínimos de protección social”²⁵⁶.

En conclusión, la propuesta de Renta Básica Universal de ATTAC Madrid que presentamos se fundamenta en el enfoque de Derechos Humanos Emergentes (Declaración de Monterrey) y tiene cabida tanto en el marco jurídico europeo (Carta Social) como en el español (Constitución). Su carácter universal e incondicionado la hace equiparable al derecho de sufragio y, no sólo garantiza el derecho a la existencia y a una vida digna, sino que permite el acceso al resto de derechos y bienes sociales.

6. Financiación de la RBU

Aunque el debate sobre la viabilidad financiera de la RBU ha quedado ya superado, incluso para los detractores de la propuesta (para quienes el principal reparo ha pasado a ser de tipo moral y filosófico), no podemos dejar de abordar este factor aun de manera muy superficial dada la necesaria brevedad de esta comunicación.

De las diferentes propuestas publicadas hemos elegido, por ambiciosa, minuciosa y completa, la de Jordi Arcarons, Daniel Raventós y Lluís Torrens (2017), cuyo modelo econométrico está basado en una muestra de cerca de dos millones de liquidaciones de IRPF de toda España, a excepción de las comunidades autónomas vasca y navarra, cedida por el Instituto de Estudios Fiscales y la Agencia Tributaria. Los datos corresponden al año 2010, es decir, inmersos en plena crisis financiera, y partiendo de determinadas condiciones que debían cumplirse:

²⁵⁵ <https://agendapublica.es/renta-basica-y-constitucion/>

²⁵⁶ <https://undocs.org/A/HRC/35/26>

1. La renta a recibir es de carácter individual e incondicional.
2. Su importe debe ser igual o superior al considerado umbral de pobreza para las personas mayores de 18 años y un 30% de ese importe para los menores de esa edad.
3. Dicha cantidad no estaría sujeta a imposición del IRPF.
4. Sustituiría toda prestación pública monetaria de cantidad inferior y debería ser complementada cuando sea inferior a esta.
5. Su implantación no supondría detraer fondos de ningún otro ingreso público. El modelo deberá financiar lo que ya se financia actualmente (sanidad, educación y resto de partidas de gasto público).

Bajo estas premisas se propone una reforma fiscal cuyas características más relevantes serían la integración de la base del ahorro en la base general, evitando las ventajas actuales para las rentas del capital; la eliminación de factores correctores del modelo actual como mínimos personales y compensación entre rendimientos; la eliminación de reducciones de la base imponible (aportaciones a planes de pensiones y demás) y de todas las deducciones de la cuota (vivienda e incentivos); un tipo único del 49%.

Estas características y algunas más vienen explicadas y ampliadas por los autores en el libro "Renta Básica Incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa" (2017)²⁵⁷ o en artículos publicados en la revista digital SinPermiso (2014)²⁵⁸.

Posteriormente y en base a la obtención de nuevos datos fiscales que permitieron determinar ingresos totales por hogar, acceder a un conjunto de rentas hasta entonces inaccesibles, cuantificar el ahorro que supondría la RBU en prestaciones monetarias e identificar las características socio-familiares de los integrantes del hogar por tramo de edad, género y clasificación socio-económica, se publicó en SinPermiso (2018) un nuevo artículo²⁵⁹ en el que se mejoraba y ampliaba el estudio, pudiendo ofrecer hasta doce variantes diferentes en función del importe de la RBU (entre 7.800 y 9.800 euros anuales), el tipo único o progresivo en la reforma del IRPF o la posibilidad o no de financiación complementaria.

Las consecuencias más relevantes de la aplicación de este modelo comparado con la situación actual serían:

1. Los hogares con ingresos inferiores a 60.000 euros saldrían beneficiados, es decir, el 100% de las personas situadas en el 75% más bajo de la renta.
2. Para el 20%-25% más rico, en algunos hogares y para algunas personas también sería beneficioso monetariamente, aunque en porcentajes simbólicos y decrecientes según aumentan los ingresos.

²⁵⁷ Arcarons, J., Raventós, D. y Torrens. Ll. (2017): Renta Básica Incondicional. Una Propuesta de financiación racional y justa. Ediciones del Serbal. Barcelona 2017

²⁵⁸ Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede y es racional | Red Renta Básica (redrentabasica.org). Publicado en Revista SinPermiso el 7/12/2014

²⁵⁹ Nuevo modelo de financiación de la Renta Básica | Red Renta Básica (redrentabasica.org). Publicado en Revista SinPermiso el 25/11/2018.

3. En porcentajes totales, saldrían beneficiados el 79,69% de las personas y el 77,52% de los hogares.
4. La transferencia entre personas ricas (20%) al resto, sobre todo a las más pobres, supone una cantidad de 3.200 millones de euros, un 10,40% de la renta bruta total. Referenciada a los hogares es de 2.489 millones de euros (8,10%)
5. En términos de desigualdad, el efecto redistributivo de esta reforma supondría una disminución del índice de Gini del 14,10%, mientras que el actual modelo reduce la desigualdad en un poquísimos 3,70%.
6. El impacto de género sería de una transferencia de algo más de 431 millones de euros de hombres a mujeres, que sin ser la solución es al menos paliativo de las diferencias de ingresos salariales y de otro tipo que se vienen denunciando.

Pero ya que nos adentramos en el proceloso mundo de las finanzas, vayamos solo un poco más lejos y hagámonos la pregunta inversa: ¿Cuánto nos cuesta no tener Renta Básica Universal?

Además del coste económico de los diferentes tipos de rentas condicionadas, incluido el reciente Ingreso Mínimo Vital, está el administrativo, pues cada euro empleado en este tipo de ayudas conlleva otro euro en gastos administrativos (tramitación, seguimiento y control), lo que supone en gasto agregado más de 10.000 millones, a pesar de que su efecto apenas altera los porcentajes de población en situación de pobreza y riesgo de exclusión social, según el último informe AROPE²⁶⁰, alcanza ya a un 25,3% de la población.

En cuanto a los costes sanitarios, se calculan gastos de 25.000 millones por diferentes patologías en salud mental (trastornos por estados de ánimo, ansiedad, adicciones) relacionadas directamente con situaciones de pobreza y necesidad, y otro tanto en salud física, por carencias de todo tipo, desde energéticas a alimenticias y nutricionales.

Finalmente, hemos de tener en cuenta los costes por la ineficiencia de las sociedades con altos índices de desigualdad, difícilmente cuantificables, pero mucho más elevados que los hasta aquí expuestos, y que tienen que ver directamente con la experiencia de la pobreza y con las malas decisiones que se toman bajo situaciones de angustia permanente, por no saber cómo hacer frente al pago del alquiler o al cuidado de hijas e hijos.

En último término, las personas menores de edad son las principales víctimas de la situación de pobreza, pues, además de carencias materiales y situaciones familiares marcadas por el miedo y la desesperación, se ven afectados en aspectos fundamentales de desarrollo personal e integración social (herramientas de aprendizaje, habilidades de interacción social y modelos de referencia estables) que, a su vez, inciden en una incalculable pérdida de potencialidades individuales y en la retroalimentación de estos procesos (herencia de la pobreza). Si luchar por la justicia social y por acabar con la pobreza no fuera un deber debería ser al menos un cálculo de sus costes económicos y sociales.

²⁶⁰ 10º Informe 2020. **El estado de la pobreza.** Seguimiento del Indicador de Pobreza y Exclusión Social en España. 2008-2019 <https://www.eapn.es/estadodepobreza/descargas.php>

7. Algunas experiencias de puesta en marcha de la Renta Básica y sus resultados

A) DAUPHIN (CANADA)²⁶¹

Periodo	1974-1978
Contexto geográfico y social	Localidad de la provincia de Manitoba (Canadá) de unos 10.000 habitantes
Modalidad	Complemento de ingresos
Participación	Todas las familias residentes
Resultados más significativos	
<p>Comparadas con la población de control, sin ingresos complementarios, las tasas de hospitalización se redujeron en un 8,5% debido a las reducciones de accidentes. También los ingresos por problemas de salud mental. Se redujo el estrés pero no la motivación para seguir trabajando o buscar un nuevo trabajo, aunque hubo un ligero descenso en la ocupación de los adolescentes y las madres de niñas y niños pequeños. Las y los ciudadanos elegían con mayor libertad el trabajo que podían y querían llevar a cabo.</p> <p>Las visitas al médico se redujeron en un 8,5%, mejoró la salud mental y un mayor número de adolescentes terminó sus estudios. Descendió la violencia de género y el número de accidentes de coche. Los efectos permitieron a sus habitantes vivir más felices, tanto aquellos que recibían la paga como el resto porque en un contexto mayoritariamente agrícola, el experimento garantizaba estabilidad. Los beneficiarios sentían que ese apoyo económico les liberaba de las consecuencias de una mala cosecha, una repentina enfermedad o un gasto económico imprevisto.</p>	

B) OTJIVERO-OMITARA (NAMIBIA)²⁶²

Periodo	2007-2009
Contexto geográfico y social	Zona rural pobre, de bajos ingresos
Modalidad	Pago mensual de 100 dólares namibios (12,4 dólares estadounidenses)
Participación	Todos los habitantes (930) de la zona menores de 60 años
Resultados más significativos	
<p>La tasa de abandono escolar se redujo del 40% al 5%. También la pobreza en todos sus niveles. El índice de paro bajó 15 puntos porcentuales. Frente a los temores de aumento del alcoholismo, grave en esa zona, no solo no aumentó, sino que la nueva situación indujo a la</p>	

²⁶¹ <https://www.lse.ac.uk/LSEE-Research-on-South-Eastern-Europe/Assets/Documents/Events/Conferences-Symposia-Programmes-and-Agendas/2018/FORGET-MINCOME-and-Ontario-short.pdf>

²⁶² http://www.bignam.org/BIG_pilot.html

comunidad a crear una comisión con el objetivo de reducir su incidencia. El 40 % de las y los beneficiarios utilizaron el 40% de sus ingresos para cubrir gastos relacionados con la salud, la educación y la agricultura, produciendo un efecto general de mejora de la alimentación y su inmediato efecto sobre la salud. Los delitos económicos como la caza ilegal y el robo se redujeron en más de un 50% y la criminalidad bajó a la mitad.

Pero los resultados más espectaculares se dieron en los avances en la lucha contra el SIDA en un contexto en el que en el 78% de los hogares de la zona había muerto alguien por esta enfermedad. Parte de los ingresos recibidos complementaron los esfuerzos gubernamentales pues los afectados pudieron pagar el coste de 4 dólares namibios que suponía el tratamiento.

C) MADHYA PRADESH (INDIA)²⁶³

Periodo	2010-2011 (18 meses)
Contexto geográfico y social	Zona rural. Grupo de 8 aldeas pobres de la zona
Modalidad	Pago mensual de 200 rupias (24 dólares) para personas adultas y 100 para menores, pagadas a los padres. Posteriormente se aumentaron a 300 y 150 rupias respectivamente
Participación	Universal. Hombres, mujeres, niñas y niños. 6.000 personas
Resultados más significativos	
Evaluados por comparación con otras doce aldeas similares y mediante el estudio y seguimiento de 80 casos concretos, esta asignación trajo mejoras muy importantes en la salud y nutrición infantil, así como en el aumento de los índices de escolarización. Aumentó el gasto en los hogares con mejoras en el suministro de agua y el aumento en la calidad, cantidad y variedad en la alimentación. Mejora de la iluminación de los hogares y en la salud por el aumento de gasto en asistencia, medicamentos y otros tratamientos médicos. Con respecto a la salud mental, se redujeron en un 13,4% los casos de ansiedad. De nuevo fallaron los malos augurios sobre el aumento de gasto en alcohol y tabaco	

D) FINLANDIA²⁶⁴

Periodo	2017-2018
Contexto geográfico y social	Personas desempleadas elegidas al azar de diferentes lugares del país
Modalidad	Pago mensual de 560 euros, cantidad inferior al umbral de pobreza de Finlandia, libres de impuestos, sin la obligación de búsqueda de empleo y manteniéndola en caso de ser empleados

²⁶³ <https://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2016/04/Indias-Basic-Income-Experiment-PP21.pdf>

²⁶⁴ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161361/Report_The%20Basic%20Income%20Experiment%2020172018%20in%20Finland.pdf

Participación	2.000 personas
Resultados más significativos	
Según las encuestas realizadas a 81 receptores de este ingreso, en general experimentaron mejoras en indicadores de bienestar como mayor autonomía, seguridad financiera, confianza en el futuro y mayor participación ciudadana. Mejora en aspectos como estrés, depresión, tristeza y soledad comparados con el grupo de control	

E) BARCELONA²⁶⁵

Periodo	2016-2019
Contexto geográfico y social	Contexto geográfico y social: Hogares de 10 barrios del Eje Besós, zona con las mayores tasas de vulnerabilidad del área metropolitana de Barcelona
Modalidad	Pago de ingreso variable en función de las circunstancias familiares denominado Soporte Municipal de Inclusión en cuatro modalidades diferentes. 1) Condicionada. Obligada participación en políticas activas de empleo. 2) No condicionada a esa participación. 3) Limitada. Los ingresos recibidos por otros conceptos reducían las cantidades percibidas. 4) No limitada. Los ingresos obtenidos por otros conceptos no reducían la cantidad a percibir
Participación	1.000 hogares
Resultados más significativos	
Reducción de la tasa de privación material severa y la inseguridad alimentaria. Tranquilidad psicológica al reducirse la incertidumbre financiera. Reducción de 9 puntos porcentuales en el riesgo de contraer enfermedades mentales	

En los Países Bajos una treintena de municipios llevan a cabo actualmente proyectos de Renta Básica. Por su rango cabe destacar a Utrech, en el que se lleva a cabo una experiencia con 300 personas, beneficiarias todas de prestaciones diversas y divididas en seis grupos con diferentes tipos de ayudas cuyos resultados se encuentran pendientes de análisis.

Otras experiencias que deben ser consideradas para este propósito y que se encuentran actualmente en funcionamiento son las de Alaska y Carolina del Norte. En Alaska se reparte anualmente entre toda su población el 25% de los beneficios obtenidos por el fondo de inversión creado con los beneficios de sus explotaciones petrolíferas. Las cantidades anuales oscilan entre los 2.000 y los 8.000 dólares²⁶⁶. En Carolina del Norte es la comunidad cherokee la que reparte entre sus miembros la mitad del beneficio

²⁶⁵ https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-sdocuments/resultados_bmincome_cast.pdf

²⁶⁶ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X1830024X>

obtenido en el casino propiedad de la Eastern Band of the Cherokee Nation, que oscila entre los 500 y los 10.000 dólares anuales para cada uno de sus 8.000 habitantes²⁶⁷. Los estudios realizados sobre los efectos de esta renta en sus perceptores no difieren de los realizados en los experimentos anteriormente citados.

Estas son solo algunas, las más significativas, de las muchas experiencias que se han realizado y siguen poniéndose en práctica²⁶⁸. Se podrían citar más, también los proyectos temporales que están en preparación con la intención de estudiar y evaluar sus pros y contras, pero como ha dicho Boaventura de Sousa Santos, hay problemas que no se solventan en la teoría sino en la práctica.

8. Coronavirus y Renta Básica. Una nueva política social para una nueva sociedad

La coyuntura de emergencia sanitaria nos obliga a pensar en esta pandemia como un "analizador" de los graves problemas sociales y económicos -de carácter estructural- de España y de los efectos más dramáticos que la crisis ha hecho (y hará) emerger.

Una vez pasado el periodo de confinamiento y cuarentena tocará, además de afrontar la recuperación de la actividad económica (turismo, hostelería, comercio, ocio, cultura...), el empleo y la vida en la ciudad, restablecer los vínculos y la vida social con criterios de equidad. Podemos (y debemos) aprovechar esta nueva oportunidad para afrontar cambios profundos, tanto en nuestra forma de producir, consumir, trabajar y desplazarnos (de una manera más responsable y sostenible), como en nuestras relaciones personales y sociales y en las políticas públicas, apostando, de verdad, por aquellas medidas progresistas -de corte keynesiano- con mayor impacto en la recuperación y reconstrucción de nuestro Estado de bienestar y en la reducción de las desigualdades y la pobreza en todas sus dimensiones.

En palabras del sociólogo Jorge Galindo²⁶⁹: "desde hoy, el mundo tiene que estar preparado ante la emergencia inesperada de eventos que afectan desproporcionadamente al bienestar de grandes porciones de la población (...) igual que la II Guerra Mundial nos trajo el Estado de bienestar, quizás esta será la pandemia que nos deje algún tipo de renta básica"

Cientos de economistas están reclamando políticas de protección a la ciudadanía más vulnerable y tienen claras, como es el caso de Guy Standing, sus vías de financiación. Para Standing²⁷⁰ "los Gobiernos deberían proporcionar a la gente corriente los medios para tener más resiliencia. La mejor forma sería garantizar a todos los miembros de nuestras sociedades una seguridad económica básica (...) la renta básica podría

²⁶⁷ <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/197482>

²⁶⁸ <http://www.redrentabasica.org/rb/la-renta-basica-y-su-impacto-en-la-salud-mental-a-partir-de-algunos-experimentos/> ; <http://www.redrentabasica.org/rb/experimentos-de-renta-basica-de-la-evidencia-cientifica-al-debate-colectivo/>

²⁶⁹ Jorge Galindo: *El bienestar tras la pandemia* (EL PAÍS, 26/3/2020) https://elpais.com/elpais/2020/03/25/opinion/1585138638_129545.html

²⁷⁰ Guy Standing: *Coronavirus, crisis económica y renta básica* (EL PAÍS, 13/3/2020). https://elpais.com/elpais/2020/03/11/opinion/1583929510_196303.htm

financiarse igual que se financió la expansión cuantitativa, que consistió en que los bancos centrales y el Banco Central Europeo inyectaran cientos de miles de millones de dólares, euros y libras en los mercados”.

Pero la renta básica no puede ir sola, sino acompañada de otras medidas de estímulo económico y de políticas sociales. Y para Standing “también debería ir asociada a una nueva serie de impuestos ecológicos, empezando por un impuesto al carbono (...) así, un sistema de renta básica ayudaría a luchar contra la crisis médica y contra la crisis ecológica que define nuestra época”.

Hay que aprovechar pues la coyuntura –emergencia de un debate ideológico que se inclina favorablemente hacia las propuestas del “new deal”- para restaurar un Estado Social fuerte, garante de -todos- los derechos sociales y de unos servicios públicos de calidad (salud, servicios sociales, garantía de ingresos...) y sostenible, a través de una recaudación de ingresos más justa y progresiva (reforma fiscal) y un incremento de la inversión pública (gasto social).

9. Referencias Bibliográficas:

- Arcarons, J., Raventós, D. y Torrens. Ll. (2017): Renta Básica Incondicional. Una Propuesta de financiación racional y justa. Ediciones del Serbal. 2017.
- Fantova, F, (2014): Diseño de Políticas Sociales. CCS.Madrid.
- Marshall, T.H (1965): Social Policy in the XX Century. Londres.
- Moisés, J. y Macías, I. (2020): Estimación del efecto del covid-19 en la pobreza y la distribución de la renta en España. Oxfam.
- Montagut, T (2008): Política social. Una introducción. Barcelona. Ariel.
- Raventós, D. (2021): “La Renta Básica ¿Por qué y para qué?”. Ed. La Catarata.
- VVAA: 10º Informe 2020. El estado de la pobreza. Seguimiento del Indicador de Pobreza y Exclusión Social en España. 2008-2019
- VVAA: Informes FOESSA 2018, 2019, 2020. Ed. Fundación FOESSA.
- VV.AA.: Monográfico Un nuevo modelo productivo. En Temas para el Debate nº 179. 2009.

Desigualdad regional y políticas sociales

Olga García Luque, Manuel Hernández Pedreño y Salvador Manzanera-Román²⁷¹

RESUMEN

Como se ha evidenciado con la pandemia de COVID-19, el proceso de descentralización del gasto público en España, unido a las divergencias socioeconómicas entre regiones, requiere adoptar una perspectiva territorial en el análisis de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, que sirva para orientar la actuación política y restaure los niveles de cohesión social.

Este estudio evalúa la desigualdad territorial en España desde diferentes perspectivas. Por un lado, se examina la evolución de diversos indicadores de la situación social en siete ámbitos diferenciados (ingresos, empleo, educación, vivienda, salud, familia y participación), así como el gasto social en sus tres componentes (sanidad, educación y protección social), durante el periodo 2008-2017. Por otro lado, se lleva a cabo un análisis documental de normativa, planes y programas vigentes en 2018 que conforman la política social en los ámbitos considerados. Adicionalmente, se proporciona información más reciente que permite aproximar el posible impacto de la crisis sanitaria en las distintas autonomías españolas.

Nuestros resultados constatan que la crisis de 2008 amplió la brecha territorial en los niveles de riesgo social, acrecentándose las importantes distancias que ya mantenían las autonomías en los años previos. Asimismo, la respuesta institucional a dicha crisis, medida a través del compromiso político documental o del gasto social, ha sido muy dispar a nivel territorial. Estas diferencias, bajo la tendencia actual de tornarse cada vez más acusadas, reclaman una profunda reflexión sobre las causas que impiden una cobertura social más homogénea en todo el territorio nacional, formulándose desde aquí algunas propuestas.

Palabras clave: crisis, exclusión social, desigualdad territorial, análisis documental, política social.

1. Introducción

En España, el balance tras la crisis económica de 2008 muestra mayores niveles de desigualdad y exclusión social que los del periodo precedente, a lo que se han unido las recientes repercusiones de la pandemia de COVID-19. Esta creciente desigualdad tiene especial eco a nivel territorial, erosionando gravemente la cohesión social (EAPN, 2015, Fundación FOESSA, 2014; Hernández Pedreño, 2014; Jurado y Pérez Mayo, 2014; Laparra y Pérez, 2012).

Cuando apenas comenzaba a consolidarse cierto crecimiento económico, la esperanza de recuperar el terreno perdido en materia de bienestar social se ha visto truncada bruscamente, a causa de la pandemia de COVID-19. La gravedad de la situación es tal que, a simple vista, se sabe que sus efectos sobre los niveles de pobreza y exclusión social, ya de por sí importantes antes de la crisis sanitaria, pueden ser excepcionalmente elevados, sin necesidad de esperar a disponer de datos fiables que avalen estas sospechas.

PANEL 6: Estado de Bienestar y Política Social para una nueva realidad

²⁷¹ Olga García Luque, Universidad de Murcia; Manuel Hernández Pedreño, Universidad de Murcia y Salvador Manzanera-Román, Universidad de Murcia

Este estudio tiene como finalidad evaluar la desigualdad territorial en España desde diferentes perspectivas²⁷². Se abordan aspectos demográficos, económicos y sociales para analizar las principales dimensiones del riesgo social de la población: ingresos, empleo, educación, vivienda, salud, red sociofamiliar y participación. Asimismo, se elabora un ranking de la respuesta institucional y del compromiso político de todas las autonomías, incluidas las ciudades de Ceuta y Melilla. En suma, se mide la brecha territorial en términos de riesgo de exclusión y de cobertura social y eficacia de las políticas sociales autonómicas.

La metodología empleada es mixta combinando dos análisis diferenciados y complementarios. Por un lado, se ha considerado la evolución entre 2008-2017 del gasto social en sus tres componentes (sanidad, educación y protección social), así como de indicadores de la situación social en siete ámbitos diferenciados (ingresos, empleo, educación, vivienda, salud, familia y participación); habiendo recopilado, además, algunos datos recientes para evaluar la situación social y territorial en 2020, tras el primer estado de alarma. Por otro lado, se realiza un análisis documental de la normativa, planes y programas vigentes en 2018 que conforman la política social en los ámbitos considerados.

Se comienza ofreciendo algunos de los principales resultados del análisis cuantitativo, llevado a cabo a partir de dos tipos de indicadores sociales, output e input, es decir, desde el punto de vista de los resultados (riesgo de exclusión social de la población) y desde la perspectiva de los recursos (gasto social realizado para cubrir las necesidades de los ciudadanos). Por motivos de espacio, de los 26 indicadores examinados para cada autonomía (Hernández et al., 2020), en este trabajo solo se muestra un indicador por dimensión analizada, comentando los aspectos más destacables del resto. A continuación, se presenta el análisis cualitativo, basado en la revisión de las bases documentales de la política social autonómica. Seguidamente, se examina la situación actual derivada de la crisis sanitaria y su impacto territorial. Para finalizar, se exponen las principales conclusiones.

2. Riesgo social y gasto público por autonomías en la crisis financiera

En esta sección se analiza el riesgo social autonómico, a partir de diversas variables que informan de la situación social en cada uno de los ámbitos de la exclusión social durante el periodo 2008-2017. Junto a ellos se incluyen los indicadores de gasto social. En general, salvo indicación contraria, la información autonómica contenida en las tablas se ha ordenado en función de los datos del último año analizado, de mejor a peor resultado o de mayor a menor valor (como sucede para la población o el gasto social por habitante). Además, se da cuenta de la brecha territorial, o distancia autonómica, a través del rango del indicador estudiado (diferencia entre sus valores máximo y mínimo).

²⁷² Se trata de una síntesis, revisada y actualizada, de un trabajo previo, Hernández et al. (2020), al que se remite para un análisis más extenso y pormenorizado, así como para ampliar las cuestiones metodológicas.

2.1. Contexto sociodemográfico y riesgo social autonómico

El volumen y la estructura demográfica (envejecimiento, proporción de población extranjera, etc.) del territorio determinan en gran medida los recursos humanos y las necesidades sociales en todos los ámbitos contemplados. Asimismo, el contexto urbano/rural incide también en el potencial de desarrollo económico y social, influyendo a su vez en la respuesta institucional.

Tabla 1. Población por autonomías, 2008, 2014 y 2017

Autonomía	miles de personas			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Andalucía	8.202	8.402	8.380	0,4	-0,1	0,2
Cataluña	7.364	7.519	7.556	0,3	0,2	0,3
Madrid	6.272	6.454	6.507	0,5	0,3	0,4
C. Valenciana	5.030	5.005	4.942	-0,1	-0,4	-0,2
Galicia	2.784	2.749	2.708	-0,2	-0,5	-0,3
Castilla y León	2.557	2.495	2.426	-0,4	-0,9	-0,6
País Vasco	2.157	2.189	2.194	0,2	0,1	0,2
Canarias	2.076	2.105	2.108	0,2	0,1	0,2
Castilla-La Mancha	2.043	2.079	2.031	0,3	-0,8	-0,1
Murcia	1.426	1.467	1.470	0,5	0,1	0,3
Aragón	1.327	1.325	1.309	0,0	-0,4	-0,2
Baleares	1.073	1.103	1.116	0,5	0,4	0,4
Extremadura	1.098	1.100	1.080	0,0	-0,6	-0,2
Asturias	1.080	1.062	1.035	-0,3	-0,8	-0,5
Navarra	620	641	643	0,5	0,1	0,4
Cantabria	582	589	580	0,2	-0,5	0,0
La Rioja	318	319	315	0,1	-0,4	-0,1
Melilla	71	85	86	2,8	0,6	2,1
Ceuta	77	85	85	1,6	0,0	1,0
España	46.158	46.771	46.572	0,2	-0,1	0,1
Distancia autonómica	8.131	8.318	8.295	0,4	-0,1	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Indicadores demográficos básicos y Padrón municipal.

La tabla 1 muestra la evolución de la población por autonomías para el período 2008-2017. Si bien, la población española se reduce levemente en los años más recientes, en el conjunto del periodo analizado registra un crecimiento, aunque el comportamiento autonómico es muy heterogéneo. Por otro lado, el peso relativo de cada autonomía al total español es muy diferente, pues solo cuatro autonomías suman cerca del 60% de la población española en 2017 (Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana). Además, se observa un comportamiento territorial muy dispar en el resto de indicadores demográficos analizados (Hernández et al., 2020).

En *ingresos*, el balance es negativo para la cohesión social, ya que en los cuatro indicadores considerados (renta mediana equivalente, tasa de pobreza, carencia material y dificultades para llegar a fin de mes) aumentan las divergencias autonómicas. En la tabla 2 se ha seleccionado el indicador de ingresos donde la brecha autonómica es mayor y, además, se incrementa durante el periodo.

Tabla 2. Dificultades para llegar a fin de mes por autonomía, 2008, 2014 y 2017

	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Navarra	19,0	17,1	4,7	-1,7	-35,0	-14,4
La Rioja	28,0	33,8	9,8	3,2	-33,8	-11,0
Galicia	27,4	41,4	14,5	7,1	-29,5	-6,8
Cantabria	34,0	33,6	15,1	-0,2	-23,4	-8,6
Castilla y León	24,3	29,2	15,2	3,1	-19,6	-5,1
Aragón	12,8	25,6	15,7	12,2	-15,0	2,3
País Vasco	18,4	25,4	16,5	5,5	-13,4	-1,2
Madrid	32,5	35,0	19,6	1,2	-17,6	-5,5
Baleares	28,2	32,2	20,0	2,2	-14,7	-3,7
Cataluña	32,2	32,2	20,6	0,0	-13,8	-4,8
España	31,9	39,1	25,1	3,5	-13,7	-2,6
Asturias	13,6	27,1	25,2	12,2	-2,4	7,1
Melilla	26,3	31,7	27,9	3,2	-4,2	0,7
Castilla-La Mancha	33,8	28,5	28,7	-2,8	0,2	-1,8
C. Valenciana	36,3	48,1	30,3	4,8	-14,3	-2,0
Extremadura	31,4	44,9	34,1	6,1	-8,8	0,9
Andalucía	38,4	53,2	35,9	5,6	-12,3	-0,7
Canarias	44,3	47,2	36,9	1,1	-7,9	-2,0
Murcia	36,4	48,1	40,3	4,8	-5,7	1,1
Ceuta	41,1	55,5	41,9	5,1	-8,9	0,2
Distancia autonómica	31,5	38,4	37,2	3,4	-1,1	1,9

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

Como se comprueba, el porcentaje de población con dificultades para llegar a fin de mes varía enormemente. Este indicador pone de manifiesto, no solo las grandes distancias autonómicas, sino también la diferente trayectoria seguida durante el periodo de crisis.

De los indicadores disponibles para analizar la dimensión empleo, la tabla 3 recoge la evolución de la población que vive en hogares con baja intensidad laboral, que evoluciona de forma desfavorable para el conjunto nacional. Por otro lado, este indicador muestra una alta divergencia autonómica.

Tabla 3. Viviendo en hogares con baja intensidad laboral por autonomía, 2008, 2014 y 2017

	% población (0-59 años)			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Baleares	5,0	7,5	3,7	7,0	-21,0	-3,3
La Rioja	3,2	10,7	5,4	22,3	-20,4	6,0
Aragón	4,7	10,5	5,9	14,3	-17,5	2,6
País Vasco	6,5	12,2	7,7	11,1	-14,2	1,9
Navarra	3,1	7,5	8,2	15,9	3,0	11,4
Cataluña	5,2	12,0	8,8	15,0	-9,8	6,0
Castilla y León	5,5	17,7	9,2	21,5	-19,6	5,9
Madrid	3,5	9,6	9,2	18,3	-1,4	11,3
Cantabria	9,2	18,4	9,3	12,2	-20,3	0,1
Asturias	9,1	18,0	11,5	12,0	-13,9	2,6
Galicia	7,6	14,9	12,0	11,9	-7,0	5,2
Murcia	5,5	22,2	12,6	26,2	-17,2	9,6
Castilla-La Mancha	5,0	14,9	12,8	20,0	-4,9	11,0
España	6,6	17,1	12,8	17,2	-9,2	7,6
C. Valenciana	6,4	18,1	13,6	18,9	-9,1	8,7
Melilla	6,0	18,0	13,9	20,1	-8,3	9,8
Extremadura	8,8	22,2	15,4	16,7	-11,5	6,4
Canarias	9,3	28,1	19,2	20,2	-11,9	8,4
Andalucía	10,1	27,4	21,9	18,1	-7,2	9,0
Ceuta	22,5	26,2	30,6	2,6	5,3	3,5
Distancia autonómica	19,4	20,6	26,9	1,0	9,3	3,7

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

Educación es una de las dimensiones de la exclusión que mejor evolución conjunta presenta, según se desprende de los indicadores estudiados. El porcentaje de jóvenes que ni trabajan ni estudian sirve para mostrar la evolución dispar y el aumento de la brecha autonómica en el ámbito educativo (tabla 4).

Tabla 4. Jóvenes que ni trabajan ni estudian por autonomía, 2008, 2014 y 2017

Autonomía	% población (18-24 años)			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
País Vasco	10,6	13,0	8,8	3,5	-12,2	-2,0
La Rioja	20,0	17,7	11,0	-2,0	-14,7	-6,4
Cantabria	11,3	16,6	12,1	6,6	-10,0	0,8
Castilla y León	15,1	17,0	13,1	2,0	-8,3	-1,6
Aragón	12,5	19,5	13,4	7,7	-11,8	0,8
Madrid	13,7	16,7	14,0	3,4	-5,7	0,2
Navarra	12,1	16,4	14,0	5,2	-5,1	1,6
Galicia	11,1	18,4	14,3	8,8	-8,1	2,9
Cataluña	17,5	23,0	16,2	4,7	-11,0	-0,9
Asturias	9,7	16,6	16,6	9,4	0,0	6,2
España	16,7	22,1	17,1	4,8	-8,2	0,3
C. Valenciana	17,6	24,3	18,2	5,5	-9,2	0,4
Murcia	18,3	22,9	18,3	3,8	-7,2	0,0
Castilla-La Mancha	16,4	24,2	18,9	6,7	-7,9	1,6
Baleares	23,1	27,5	19,1	2,9	-11,4	-2,1
Canarias	20,3	25,7	19,4	4,0	-8,9	-0,5
Ceuta	31,0	29,2	19,9	-1,0	-12,0	-4,8
Extremadura	16,6	21,1	20,8	4,1	-0,5	2,5
Andalucía	20,6	27,2	21,7	4,7	-7,3	0,6
Melilla	22,9	23,2	34,4	0,2	14,0	4,6
Distancia autonómica	21,3	16,2	25,6	-4,5	16,5	2,1

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, Regional education statistics.

Para el conjunto español, entre 2014-2017 no se ha conseguido reducir el porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan hasta el nivel alcanzado en 2008, aunque está cerca, después de haberse incrementado notablemente hasta 2014. Se observa un comportamiento territorial muy heterogéneo, haciendo que los valores autonómicos del indicador se alejen.

El ámbito *residencial* también ofrece avances más homogéneos desde el punto de vista territorial, pues tres de los cuatro indicadores contemplados mejoran para la mayoría de las autonomías, sin que ninguno de ellos refleje una mayor divergencia territorial de 2008 a 2017.

Tabla 5. Problemas estructurales en la vivienda por autonomía, 2008, 2014 y 2017

Autonomía	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Cantabria	13,0	9,9	2,7	-4,4	-35,2	-16,0
Navarra	14,6	10,8	3,3	-4,9	-32,6	-15,2
Madrid	10,5	12,9	6,0	3,5	-22,5	-6,0
País Vasco	14,2	13,2	6,1	-1,2	-22,7	-9,0
Andalucía	19,9	24,3	7,3	3,4	-33,0	-10,5
Aragón	9,0	7,6	8,2	-2,8	2,6	-1,0
Castilla y León	19,8	11,5	9,1	-8,7	-7,5	-8,3
La Rioja	9,5	6,5	9,4	-6,1	13,1	-0,1
Cataluña	12,0	7,8	10,3	-6,9	9,7	-1,7
España	16,8	17,1	11,5	0,3	-12,4	-4,1
Asturias	13,3	15,0	12,4	2,0	-6,1	-0,8
C. Valenciana	18,4	12,1	13,3	-6,7	3,2	-3,5
Castilla-La Mancha	20,5	15,3	14,4	-4,8	-2,0	-3,8
Melilla	18,4	23,7	14,7	4,3	-14,7	-2,5
Extremadura	24,7	29,2	15,8	2,8	-18,5	-4,8
Baleares	27,4	24,5	18,4	-1,8	-9,1	-4,3
Galicia	21,3	35,1	19,1	8,7	-18,4	-1,2
Murcia	15,0	13,7	24,3	-1,5	21,0	5,5
Canarias	26,4	37,3	32,1	5,9	-4,9	2,2
Ceuta	43,7	33,0	37,5	-4,6	4,4	-1,7
Distancia autonómica	34,7	30,8	34,8	-2,0	4,2	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

La tabla 5 recoge la evolución de la población con problemas estructurales en vivienda. A pesar de la reducción, la brecha autonómica sigue siendo elevada, manteniéndose el mismo nivel en todo el periodo. Los otros dos indicadores revisados (falta de espacio en la vivienda y delincuencia en el entorno) se reducen durante el periodo.

Los tres indicadores de *salud* examinados mejoran a nivel nacional para el total de los años analizados. Sin embargo, en todos se encuentran comportamientos autonómicos diferentes. El indicador morbilidad crónica (tabla 6) para el ámbito nacional se ha mantenido relativamente estable. Sin embargo, la brecha autonómica se ha duplicado.

Tabla 6. Morbilidad crónica por autonomía, 2008, 2014 y 2017

	% población (16 años o más)			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Melilla	27,7	42,9	16,1	7,6	-27,9	-5,9
Cantabria	26,8	27,0	17,3	0,1	-13,8	-4,7
Madrid	24,3	22,4	18,6	-1,3	-6,0	-2,9
Ceuta	33,0	34,5	21,5	0,7	-14,6	-4,6
Aragón	32,5	25,1	22,6	-4,2	-3,4	-4,0
Andalucía	30,7	29,6	24,9	-0,6	-5,6	-2,3
Navarra	24,5	29,9	25,3	3,4	-5,4	0,4
La Rioja	31,7	33,7	25,4	1,0	-9,0	-2,4
Castilla-La Mancha	30,5	33,1	27,3	1,4	-6,2	-1,2
Cataluña	26,9	25,2	28,0	-1,1	3,6	0,4
España	29,7	29,6	28,6	-0,1	-1,1	-0,4
Extremadura	31,2	37,9	29,1	3,3	-8,4	-0,8
Baleares	25,3	26,4	32,3	0,7	7,0	2,8
C. Valenciana	33,3	31,2	32,8	-1,1	1,7	-0,2
País Vasco	29,4	35,0	32,9	2,9	-2,0	1,3
Galicia	35,0	44,8	34,0	4,2	-8,8	-0,3
Asturias	34,9	29,0	36,8	-3,0	8,3	0,6
Castilla y León	34,6	26,7	37,7	-4,2	12,2	1,0
Canarias	30,0	31,0	39,5	0,5	8,4	3,1
Murcia	27,6	39,6	39,9	6,2	0,3	4,2
Distancia autonómica	10,7	22,4	23,8	13,1	2,0	9,3

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

Los ámbitos de la *red sociofamiliar* y la *participación* ciudadana se han analizado conjuntamente, dada la escasez de indicadores disponibles para medir la situación social en ambas dimensiones.

Tabla 7. Baja frecuencia de reunión con familiares y amigos por autonomía, 2006, 2012 y 2014

Autonomía	% población (16 años o más)			TMAA (%)		
	2006	2012	2014	2006-12	2012-14	2006-14
Navarra	0,0	5,4	0,0	-	-100,0	-
Murcia	6,3	16,1	5,5	16,9	-41,8	-1,8
Extremadura	14,2	12,2	7,1	-2,5	-23,5	-8,3
Baleares	13,1	9,4	7,5	-5,4	-10,7	-6,8
La Rioja	5,1	11,3	8,3	14,2	-14,1	6,3
Castilla-La Mancha	11,1	6,6	8,9	-8,3	16,1	-2,7
Asturias	19,3	14,7	9,6	-4,4	-19,1	-8,3
País Vasco	3,3	7,6	10,9	14,7	19,6	15,9
Ceuta	25,0	0,0	11,1	-100,0	-	-9,6
Melilla	25,0	0,0	11,1	-100,0	-	-9,6
Galicia	8,5	14,5	11,3	9,4	-11,8	3,6
Cataluña	11,2	14,2	11,7	4,0	-9,1	0,6
España	9,5	13,4	12,6	5,9	-3,0	3,6
C. Valenciana	8,4	14,5	12,8	9,5	-6,2	5,3
Madrid	9,1	17,0	12,8	11,0	-13,4	4,3
Andalucía	8,6	13,3	13,5	7,5	0,6	5,7
Castilla y León	11,6	10,1	15,8	-2,3	25,0	3,9
Canarias	10,3	14,8	19,5	6,3	14,7	8,3
Aragón	8,4	18,6	22,4	14,2	9,7	13,1
Cantabria	10,9	8,0	29,0	-5,0	90,5	13,0
Distancia autonómica	25,0	18,6	29,0	-4,8	24,9	1,9

Fuente: Elaboración propia a partir de ESS-ERIC, Encuesta Social Europea.

La tabla 7 incluye el indicador baja frecuencia de reunión con familiares y amigos. El aumento sufrido a nivel nacional refiere un empeoramiento global de la red sociofamiliar en España. En cada autonomía se observa una evolución diferente, antes y durante la crisis de 2008, ya que la información disponible más cercana temporalmente es de 2014. Aun así, se puede comprobar la diversa valoración de los ciudadanos acerca de la escasa intensidad de su red sociofamiliar según el territorio y las grandes distancias encontradas.

2.2. Gasto social autonómico

El gasto social admite diversas acepciones, no estando exenta de algunas dificultades la comparativa territorial en España. En este estudio, el gasto social autonómico comprende las partidas presupuestarias dirigidas a la actuación en materia sanitaria, educativa y de protección y promoción social.

Tabla 8. Gasto social por autonomía, 2008, 2014 y 2017

Autonomía	€ por habitante			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
País Vasco	2.920	3.198	3.442	1,5	2,5	1,8
Navarra	3.566	2.978	3.438	-3,0	4,9	-0,4
Extremadura	3.097	2.673	3.080	-2,4	4,8	-0,1
Cantabria	2.637	2.686	2.924	0,3	2,9	1,2
Asturias	2.461	2.510	2.876	0,3	4,6	1,7
Ceuta	2.807	2.598	2.862	-1,3	3,3	0,2
Melilla	2.792	2.537	2.790	-1,6	3,2	0,0
Castilla y León	2.581	2.367	2.685	-1,4	4,3	0,4
La Rioja	2.719	2.496	2.663	-1,4	2,2	-0,2
Aragón	2.442	2.198	2.639	-1,7	6,3	0,9
Castilla-La Mancha	2.704	2.185	2.575	-3,5	5,6	-0,5
Galicia	2.548	2.265	2.571	-1,9	4,3	0,1
Total autonomías	2.450	2.221	2.494	-1,6	3,9	0,2
Murcia	2.406	2.177	2.419	-1,6	3,6	0,1
C. Valenciana	2.156	2.075	2.414	-0,6	5,2	1,3
Cataluña	2.378	2.149	2.376	-1,7	3,4	0,0
Andalucía	2.415	2.076	2.352	-2,5	4,3	-0,3
Baleares	2.072	1.892	2.289	-1,5	6,6	1,1
Canarias	2.612	2.163	2.259	-3,1	1,5	-1,6
Madrid	2.231	2.041	2.224	-1,5	2,9	0,0
Distancia autonómica	1.494	1.307	1.218	-2,2	-2,3	-2,2

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Datos consolidados definitivos del Presupuesto de las Comunidades Autónomas e INE, Cifras de población.

La tabla 8 recoge la evolución del gasto social autonómico per cápita durante el periodo analizado, alcanzando un promedio para el conjunto de autonomías cercano a los 2.500€ anuales en 2017. Esta cifra es ligeramente superior a la registrada en 2008, de manera que se ha recuperado globalmente tras los recortes sufridos por las medidas de ajuste implantadas entre 2010-2016. Con la reactivación de la economía entre 2014-2017, el gasto social por habitante se incrementa en todas las autonomías, superando la mayoría el 4% de crecimiento medio anual. El balance para todo el periodo resulta dispar, pues el crecimiento de los últimos años no llega a compensar los recortes sufridos en todas las autonomías. Por otra parte, aunque la brecha autonómica en términos del gasto social por habitante se estrecha, sigue siendo elevada en 2017, suponiendo una diferencia de 1.218€ por habitante al año.

Al considerar los distintos componentes del gasto social, la distancia territorial supera los 500€ por habitante y año en cada partida (Hernández et al., 2020: 734). La diferencia es más amplia en el *gasto en protección y promoción social*, aunque este componente tiende a converger a lo largo del periodo. Esta convergencia, en parte, se explica por la gran variabilidad de este tipo de gasto en los distintos territorios. El *gasto en educación* no logra restablecer el nivel medio por habitante de antes de la crisis para el total de autonomías, aunque se aproxima; aumentando, no obstante, la brecha autonómica. Finalmente, el *gasto en sanidad* constituye la partida más importante del gasto social autonómico, siendo la brecha autonómica del gasto sanitario por habitante la que más crece durante el periodo, aunque resulta comparativamente la menos abultada.

3. Análisis documental de los modelos sociales autonómicos

El modelo social autonómico se configura a nivel simbólico en la documentación (normativa, planes y programas) que regula, articula y define las medidas protectoras a desarrollar en cada uno de los ámbitos de actuación para garantizar los derechos de ciudadanía. La documentación es susceptible de ser clasificada en las siete dimensiones o ámbitos de intervención considerados, si bien, también se ha contemplado una dimensión adicional, denominada *General* en la que se recogen documentos y normativas que dan cobertura a varias dimensiones para colectivos específicos (inmigrantes, personas sin hogar, etc.) o que lo hacen de forma transversal también en varias dimensiones, como las políticas de género.

Este análisis es el resultado de sintetizar los documentos vistos para cada autonomía que configuraban su compromiso documental, siguiendo la estructura de dimensiones, dentro de las cuales se incluían diferentes componentes que aglutinaban documentos de una misma subárea de intervención. Se han tenido en cuenta todos los documentos incorporados en los análisis autonómicos para el periodo 2008-2017, aunque en las tablas de síntesis presentadas, tablas 9 y 10, solamente se consideran los planes y programas en vigor en el año 2017. La tabla 9 recoge el volumen de documentación que cada territorio tiene en vigor para cada una de las dimensiones en 2017, estableciendo un ranking que muestra el diferente compromiso de las diferentes autonomías, por ámbitos y total. Por otro lado, la tabla 10 proporciona un nuevo ranking que elimina el efecto del diferente número de documentos analizados en cada componente, estableciendo una escala del 0 al 10 con el fin de homogeneizar los valores por dimensión. Para facilitar la comparativa, en ambos casos, se han calculado la distancia entre autonomías y la media por dimensiones.

Como se observa en la tabla 9, la configuración de los modelos sociales de cada autonomía es muy dispar. En la dimensión *General*, en la que se han tenido en cuenta 13 documentos, es Castilla y León, con 11, la que está por encima del resto de territorios; Ceuta, con 2 documentos, es la autonomía que ocupa el último lugar.

Tabla 9. Número total de documentos vigentes en 2017 según dimensión y autonomía

Autonomía	Dimensiones								Total (55)
	General (13)	Ingresos (3)	Empleo (3)	Educación (10)	Vivienda (4)	Salud (9)	Familia (8)	Participación (5)	
Andalucía	7	3	3	10	4	6	6	4	43
Castilla y León	11	2	3	5	3	7	6	3	40
Cataluña	8	2	3	5	4	7	4	4	37
Baleares	8	3	3	6	4	8	2	2	36
Extremadura	6	3	3	7	3	5	5	3	35
País Vasco	7	3	2	7	3	5	5	2	34
Navarra	6	2	2	6	3	5	5	1	30
Madrid	8	2	3	5	2	4	3	2	29
Aragón	4	2	3	6	2	3	6	2	28
Castilla-La Mancha	5	2	3	5	3	5	4	1	28
Galicia	6	2	2	3	4	3	5	3	28
Canarias	5	1	3	4	3	6	3	2	27
Rioja (La)	3	3	1	5	3	7	4	1	27
C. Valenciana	7	3	2	4	2	3	3	2	26
Murcia	3	1	3	5	3	5	3	2	25
Cantabria	3	2	1	5	3	7	3	0	24
Asturias	7	1	1	1	3	3	5	1	22
Melilla	3	3	2	5	1	1	2	2	19
Ceuta	2	2	1	4	1	2	1	1	14
Media	5,7	2,2	2,3	5,2	2,8	4,8	3,9	2,0	29
Distancia autonómica	9	2	2	9	3	7	5	4	29

Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión *Ingresos* siete territorios desarrollan el total de documentos analizados (3), siendo, junto a la dimensión *Empleo*, con ocho autonomías que desarrollan el máximo de documentación (3), las dos dimensiones donde más autonomías llegan al nivel más alto. Andalucía es la única autonomía que más documentación elabora en la dimensión *Educación*. En este caso es Asturias la que se queda en último lugar contando solamente con un documento. En *Vivienda*, son cuatro las regiones las que comparten el primer puesto, siendo cinco de ellas las que no superan los dos documentos. En la dimensión *Salud*, Baleares cuenta con ocho de los nueve documentos incluidos en esta dimensión. En este caso, son doce las autonomías las que no superan los cinco documentos. En cuanto a la dimensión *Familia*, tres autonomías comparten el primer puesto, agregando nueve autonomías menos de la mitad de los documentos analizados (8). Por último, en la dimensión *Participación*, es donde, aparentemente, hay menos compromiso por parte de las distintas autonomías.

El número de documentos que contiene cada dimensión condiciona el análisis anterior. De ahí que, se homogenice la puntuación otorgada: tener el máximo de documentos sería un 10, al margen de que se hayan considerado 13 (general) o 3 (ingresos), y así proporcionalmente. La tabla 10 ofrece un segundo ranking de las autonomías según el valor medio obtenido en todas las dimensiones, donde se puede comprobar que tanto las primeras seis posiciones como la última no varían con respecto al ranking anterior, ubicándose las mismas autonomías que en la tabla 9. Además, si antes eran ocho las autonomías que se situaban por encima de la media, ahora son sólo siete las que se encuentran por encima de ésta.

Tabla 10. Puntuación en compromiso documental vigente en 2017 según dimensión por autonomía

Autonomía	Dimensiones								Media dimensiones
	General	Ingresos	Empleo	Educación	Vivienda	Salud	Familia	Particip.	
Andalucía	5,4	10,0	10,0	10,0	10,0	6,7	7,5	8,0	8,5
Castilla y León	8,5	6,7	10,0	5,0	7,5	7,8	7,5	6,0	7,4
Cataluña	6,2	6,7	10,0	5,0	10,0	7,8	5,0	8,0	7,3
Baleares	6,2	10,0	10,0	6,0	10,0	8,9	2,5	4,0	7,2
Extremadura	4,6	10,0	10,0	7,0	7,5	5,6	6,3	6,0	7,1
País Vasco	5,4	10,0	6,7	7,0	7,5	5,6	6,3	4,0	6,6
Galicia	4,6	6,7	6,7	3,0	10,0	3,3	6,3	6,0	5,8
Aragón	3,1	6,7	10,0	6,0	5,0	3,3	7,5	4,0	5,7
Castilla-La Mancha	3,8	6,7	10,0	5,0	7,5	5,6	5,0	2,0	5,7
Navarra	4,6	6,7	6,7	6,0	7,5	5,6	6,3	2,0	5,7
Madrid	6,2	6,7	10,0	5,0	5,0	4,4	3,8	4,0	5,6
Canarias	3,8	3,3	10,0	4,0	7,5	6,7	3,8	4,0	5,4
Rioja (La)	2,3	10,0	3,3	5,0	7,5	7,8	5,0	2,0	5,4
C. Valenciana	5,4	10,0	6,7	4,0	5,0	3,3	3,8	4,0	5,3
Murcia	2,3	3,3	10,0	5,0	7,5	5,6	3,8	4,0	5,2
Cantabria	2,3	6,7	3,3	5,0	7,5	7,8	3,8	0,0	4,6
Melilla	2,3	10,0	6,7	5,0	2,5	1,1	2,5	4,0	4,3
Asturias	5,4	3,3	3,3	1,0	7,5	3,3	6,3	2,0	4,0
Ceuta	1,5	6,7	3,3	4,0	2,5	2,2	1,3	2,0	2,9
Media	4,4	7,4	7,7	5,2	7,1	5,4	5,0	4,0	5,8
Distancia autonómica	7,0	6,7	6,7	9,0	7,5	7,8	6,2	8,0	5,5

Fuente: Elaboración propia.

Los valores medios y las distancias entre autonomías permiten verificar en qué ámbitos se da un mayor compromiso global y una mayor distancia inter-autonómica. Así, el mayor compromiso general por autonomías se da en las dimensiones vivienda, empleo e ingresos, estando el menor el grado de compromiso en las dimensiones participación e ingresos. En cuanto a las distancias entre autonomías por ámbitos, se encuentran grandes brechas. Las mayores se dan en educación, participación y en salud. Por otro lado, las distancias son menores en los ámbitos de familia, empleo e ingresos.

Aunque estos rankings resultan de interés, se hace necesario un análisis más exhaustivo por dimensiones, teniendo en cuenta los componentes y documentos que se han considerado en este estudio verificando la situación de cada autonomía respecto de ellos. Este análisis permite comprobar qué componentes o documentos son más frecuentes por autonomía.

En la dimensión *General*, que contiene el mayor número de componentes (13), recogiendo los planes generales de inclusión, los planes específicos para distintos colectivos vulnerables y las normativas establecidas para éstos últimos, junto a las medidas de género y servicios sociales, se comprueba que el mayor compromiso autonómico se da en la normativa relativa a este último pues, como es sabido, todas las autonomías disponen de normativa de servicios sociales. En referencia a las normas de igualdad de género y violencia de género, prácticamente todas las autonomías poseen alguna ley al respecto, aunque son varias las autonomías que han dejado de tener planes, sobre todo de *Igualdad de Género*. Por otro lado, es destacable la falta de compromiso en relación con las personas sin hogar; además, el colectivo de inmigrantes,

que tan sólo cuenta con tres normativas autonómicas, se ve mermado por la falta de continuidad de sus planes en seis territorios, quedando solamente otros seis con plan en vigor en el año 2017. Finalmente, en relación con el componente de *Planes de inclusión general* se debe comentar el hecho de que en el período de análisis 2008-2017 han existido en la mayoría de las autonomías.

En la dimensión *Ingresos*, con solo tres componentes, se observa un alto compromiso documental ya que todas las autonomías cuentan con una *renta básica de inserción* y una gran mayoría tienen una *ayuda de emergencia social*. Este compromiso no llega a ser completo por la falta de *segunda renta* en once territorios.

Donde más puntuación y compromiso se obtenía era en la dimensión *Empleo*, especialmente en la documentación referida a la *ayuda a parados de larga duración* y a la *ayuda del programa mixto formación-empleo*.

Respecto a la dimensión *Formación-Educación*, el compromiso documental es dispar en los cinco componentes considerados. En cuanto a la *Educación para adultos*, existe un alto compromiso en la normativa. Ocurre lo contrario en los componentes de *Abandono escolar* y *Fracaso y refuerzo escolar*, habiendo una mayor implicación documental en los planes y menor en la normativa. Los componentes menos desarrollados son aquellos referidos a los planes para formación de *colectivos en desventaja social* y de *formación al empleo a parados de larga duración*.

La dimensión *Residencial-Vivienda* (dos componentes y cuatro documentos) muestra un alto compromiso documental en las *Ayudas a la vivienda* y en la *Vivienda*. No obstante, en el período de análisis sólo quedaban en vigor cinco de los 19 planes que cada autonomía había establecido en algún momento, y donde la explicación para la suspensión de dichos planes no puede ser solamente la etapa de crisis económica, ya que la mayoría de ellas los pusieron en marcha entre los años 2013 y 2014.

En la dimensión *Salud* (cuatro componentes y múltiples documentos) se observa un mayor compromiso documental en los Planes y normativa del componente de *Salud*, especialmente en su normativa, aunque también en los planes de salud. En relación con el componente referido a *Otros programas sanitarios*, existe un bajo compromiso documental con la *atención sociosanitaria*, así como con las *enfermedades raras*. Finalmente, también es destacable el elevado número de planes de *salud mental* y de *drogas* que han caducado entre 2008 y 2017.

En la dimensión *Familia*, con tres componentes, se observa un gran compromiso documental en el componente de *Mediación familiar*, tanto en la normativa como en el programa; igual ocurre con la normativa de protección a *Menores*. Por otro lado, se observa una menor incidencia documental en la normativa de protección a *familia numerosa*; así como en los *Planes de protección a la familia*, debido a que un amplio número de ellos han caducado entre 2008 y 2017, lo que lleva a inducir un alto desequilibrio en esta dimensión, probablemente derivado de los ajustes presupuestarios de la crisis.

Por último, en la dimensión *Participación* se tiene heterogeneidad entre sus cuatro componentes, existiendo un uniforme compromiso en relación con la *Participación ciudadana* y *Voluntariado*. En otros componentes, el escaso compromiso se explica por una amplia carencia en cuanto a los planes establecidos, como en *Voluntariado*; asimismo, se observa ausencia de normativas y un solo plan del *Tercer Sector de Acción Social*.

En definitiva, el mayor o menor volumen de documentación que cada autonomía ha desarrollado en las áreas de intervención contempladas presenta una gran diversidad, encontrando un heterogéneo nivel de compromiso en los distintos modelos sociales territoriales. No obstante, el mayor compromiso documental no siempre se corresponde con mayores niveles de gasto social, ni tampoco con buenos resultados en riesgo social.

4. Nuevos riesgos derivados de la pandemia de COVID-19

Cuando el 14 de marzo se declaraba el estado de alarma en todo el territorio nacional por un periodo inicial de quince días, no se atisbaba la persistente gravedad de la crisis sanitaria y socioeconómica que irrumpía en nuestras vidas de forma disruptiva. La importante caída de la actividad económica ha impactado, en mayor medida, sobre el sector servicios (Funcas, 2020a); especialmente, en aquellos más afectados por las restricciones de movilidad y donde no ha sido posible el teletrabajo (comercio, turismo, ocio y cultura). El descenso del consumo y la inversión se ha notado principalmente en la industria automovilística, de bienes equipo y de consumo duradero, así como en la construcción, aunque en menor medida. En cambio, el sector primario y la industria agroalimentaria han resistido mejor, mientras que la industria farmacéutica y los servicios públicos, sobre todo sanitarios y educativos, han aumentado su producción (Funcas, 2020a). De este modo, la estructura productiva de cada región resulta ser el factor determinante de los efectos de la crisis desde el punto de vista territorial.

Así, Baleares y Canarias, como las autonomías más orientadas al sector turístico, sufren importantes pérdidas en el indicador de la cifra de negocios de los servicios de mercado (tabla 11), seguidas de Madrid y Cataluña. En el caso de la producción industrial, de nuevo Baleares, junto con País Vasco y Asturias experimentan los descensos más acusados. En ambos indicadores, Extremadura y Murcia son las regiones donde las caídas son más moderadas.

Tabla 11. Variación anual de los índices generales de la cifra de negocios del sector servicios de mercado y de la producción industrial por autonomía, 2020 (%)

Autonomía (orden ascendente)	Índice de la cifra de negocios del sector servicios de mercado	Autonomía (orden ascendente)	Índice de producción industrial
Baleares	-37,8	Baleares	-20,9
Canarias	-29,9	País Vasco	-14,1
Madrid	-18,3	Asturias	-13,9
Cataluña	-15,6	Andalucía	-11,8
Galicia	-13,6	La Rioja	-11,8
Andalucía	-13,5	Navarra	-11,2
País Vasco	-12,4	Canarias	-10,2
Asturias	-12,3	Cantabria	-9,3
Cantabria	-11,3	Cataluña	-9,3
Aragón	-11,1	Castilla y León	-8,9
C. Valenciana	-11,0	Galicia	-8,6
Castilla y León	-10,5	Castilla-La Mancha	-8,5
Navarra	-10,2	Aragón	-8,3
Castilla-La Mancha	-9,7	Madrid	-6,5
La Rioja	-9,6	C. Valenciana	-5,8
Extremadura	-5,5	Murcia	-2,5
Murcia	-2,4	Extremadura	-0,3
España	-15,6	España	-9,1

Nota: Variación del promedio para el año 2020 de los índices mensuales, con respecto a la media de 2019.

Fuente: INE, Indicadores de actividad del sector servicios de mercado e Índice de producción industrial

Desde la perspectiva del empleo, prácticamente, todas las autonomías registran un comportamiento negativo en el sector servicios, salvo Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia con variaciones positivas en el último trimestre de 2020, con respecto al mismo trimestre del año anterior (tabla 12).

Tabla 12. Evolución de la ocupación por sector económico y autonomía, 2019-2020 (miles de personas y %)

Autonomía (orden ascendente)	Total		Agricultura		Industria		Construcción		Servicios	
	VA (miles)	VR (%)								
Cataluña	-137,5	-4,0	-6,4	-12,9	-30,5	-5,0	-0,7	-0,3	-99,9	-3,8
Canarias	-112,8	-12,0	-0,6	-2,1	4,9	13,1	4,1	8,3	-121,2	-14,7
Madrid	-107,0	-3,4	-2,0	-35,7	-9,9	-3,5	-8,1	-4,1	-87,0	-3,2
C. Valenciana	-72,5	-3,4	-21,3	-32,9	-25,2	-6,8	3,8	3,0	-29,8	-1,9
Andalucía	-53,0	-1,7	16,8	6,1	1,0	0,3	6,1	3,1	-76,9	-3,3
Baleares	-46,4	-8,1	0,6	14,3	-1,1	-2,9	-14,4	-21,4	-31,5	-6,8
Castilla y León	-27,3	-2,7	-2,0	-3,3	-16,9	-9,4	7,5	11,1	-15,9	-2,3
Aragón	-23,3	-3,9	0,7	2,0	6,3	5,5	-3,2	-8,0	-27,1	-6,7
Galicia	-15,0	-1,4	4,0	6,0	-9,1	-5,0	1,0	1,3	-10,9	-1,4
País Vasco	-13,1	-1,4	-0,9	-10,1	8,0	4,2	-3,2	-6,2	-17,0	-2,5
Navarra	-9,2	-3,2	-1,1	-12,0	4,0	5,5	4,7	35,9	-16,8	-8,7
Cantabria	-7,3	-3,0	-0,8	-11,8	-0,6	-1,5	3,6	20,9	-9,5	-5,2
Asturias	-7,1	-1,8	3,8	31,7	0,4	0,8	0,0	0,0	-11,3	-3,7
Castilla-La Mancha	-2,2	-0,3	2,3	4,7	-3,5	-2,6	-8,1	-11,5	7,1	1,2
Ceuta	-0,9	-3,2	-	-	0,9	225,0	-0,1	-12,5	-1,6	-6,0
La Rioja	0,4	0,3	1,8	23,4	2,2	6,4	-0,5	-6,3	-3,1	-3,4
Murcia	2,2	0,4	-3,6	-5,2	5,5	6,5	-3,4	-8,1	3,7	0,9
Melilla	4,5	16,8	-	-	-0,1	-20,0	-0,3	-20,0	4,9	19,8
Extremadura	5,5	1,4	-3,0	-7,2	-6,1	-14,0	7,8	32,2	6,8	2,5
España	-622,7	-3,1	-11,8	-1,5	-70,1	-2,5	-3,7	-0,3	-537,1	-3,6

Nota: Orden ascendente según variación absoluta (VA) del total.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa, 4º trimestre.

Para el conjunto español, en servicios se destruyen más de medio millón de empleos, 537.100, lo que supone una caída del 3,6%. Las regiones donde más cae la ocupación en el sector terciario, en términos relativos, son Canarias, con una reducción cercana al 15% (121.200 empleos perdidos), seguida de Navarra, Baleares y Aragón. En la industria se pierden unos 70.000 empleos a nivel nacional, siendo Cataluña, Comunidad Valenciana y Castilla y León los territorios que más contribuyen a dicho resultado. Aunque el descenso del empleo resulta más moderado en agricultura y construcción, destacan la Comunidad Valenciana y Baleares por la disminución experimentada, 21.300 y 14.400 puestos de trabajo menos, respectivamente, en cada uno de estos sectores. En suma, 622.700 personas han dejado de estar ocupadas en nuestro país a finales de 2020, con respecto al año anterior; siendo Cataluña, Canarias, Madrid y Comunidad Valenciana las autonomías más afectadas en términos absolutos por la pérdida de empleos.

A falta de indicadores sobre pobreza y exclusión social actualizados, el porcentaje de hogares con todos sus miembros activos en paro, que se ha multiplicado por dos en Baleares (tabla 13), puede aproximar la evolución sufrida por el segmento de población más vulnerable.

Tabla 13. Hogares con todos sus miembros activos en paro por autonomía, 2019 y 2020 (%)

Autonomía	2019	2020	VA (p.p.)	VR (%)
Baleares	5,0	10,0	5,0	100,0
Navarra	4,8	8,1	3,3	68,8
Madrid	4,5	6,3	1,8	40,0
Canarias	10,9	15,2	4,3	39,4
Cataluña	5,2	6,9	1,7	32,7
La Rioja	4,2	5,5	1,3	31,0
C. Valenciana	8,0	9,9	1,9	23,8
Asturias	9,1	10,7	1,6	17,6
Aragón	5,4	6,1	0,7	13,0
Cantabria	6,0	6,7	0,7	11,7
Andalucía	11,8	13,0	1,2	10,2
Castilla y León	6,4	6,7	0,3	4,7
País Vasco	5,4	5,4	0,0	0,0
Castilla-La Mancha	8,7	8,6	-0,1	-1,1
Galicia	7,0	6,9	-0,1	-1,4
Murcia	7,0	6,9	-0,1	-1,4
Extremadura	13,9	12,1	-1,8	-12,9
Ceuta	18,5	14,0	-4,5	-24,3
Melilla	14,7	9,8	-4,9	-33,3
España	7,5	8,9	1,4	18,7

Nota: Orden descendente según variación relativa (VR). La variación absoluta se expresa en puntos porcentuales.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa, 4º trimestre.

También Navarra, Madrid, Canarias, Cataluña, La Rioja y Comunidad Valenciana han sufrido incrementos muy superiores al registrado en el conjunto del país (18,7%). Por el contrario, las dos ciudades autónomas, junto con Extremadura, Murcia, Galicia y Castilla-La Mancha reducen la proporción de estos hogares vulnerables; mientras que País Vasco no experimenta ningún cambio.

El nuevo instrumento orientado al sostenimiento de las rentas de los hogares más vulnerables es el Ingreso Mínimo Vital (IMV). Desde que se estableció en junio de 2020 y hasta diciembre de ese año, la Seguridad Social ha recibido alrededor de un millón de solicitudes, habiendo gestionado cerca del 80%, denegado la mitad de dichas solicitudes tramitadas y reconocido el IMV a 160.000 hogares²⁷³. El IMV ha sido objeto de diversas críticas, principalmente, referidas a la complejidad de su procedimiento de tramitación y su errática gestión, proponiéndose también algunas sugerencias de mejora (AEDYGS, 2021). Entre tales propuestas, se subraya la necesidad de vincular el IMV con los

²⁷³Datos difundidos por la Seguridad Social, el 16 de diciembre de 2020: <https://revista.seg-social.es/2020/12/16/>.

sistemas de rentas mínimas de las autonomías, profundizando en un diseño más concertado y coordinado de los servicios sociales entre los distintos niveles administrativos implicados (estatal, autonómico y local).

5. A modo de síntesis

En primer lugar, este estudio constata importantes diferencias territoriales en España en los resultados en materia de riesgo social (output) y a los recursos empleados o gasto social (input); concluyendo la necesidad de implementar políticas dirigidas a corregir estos desequilibrios que, necesariamente, deben considerar el diferente contexto socioeconómico de cada territorio. En segundo lugar, se comprueba un desigual grado de compromiso político en la documentación autonómica analizada, lo que debe ser abordado para procurar la armonización de los diferentes sistemas de protección. Por último, se ofrecen los retos más acuciantes que deben ser afrontados.

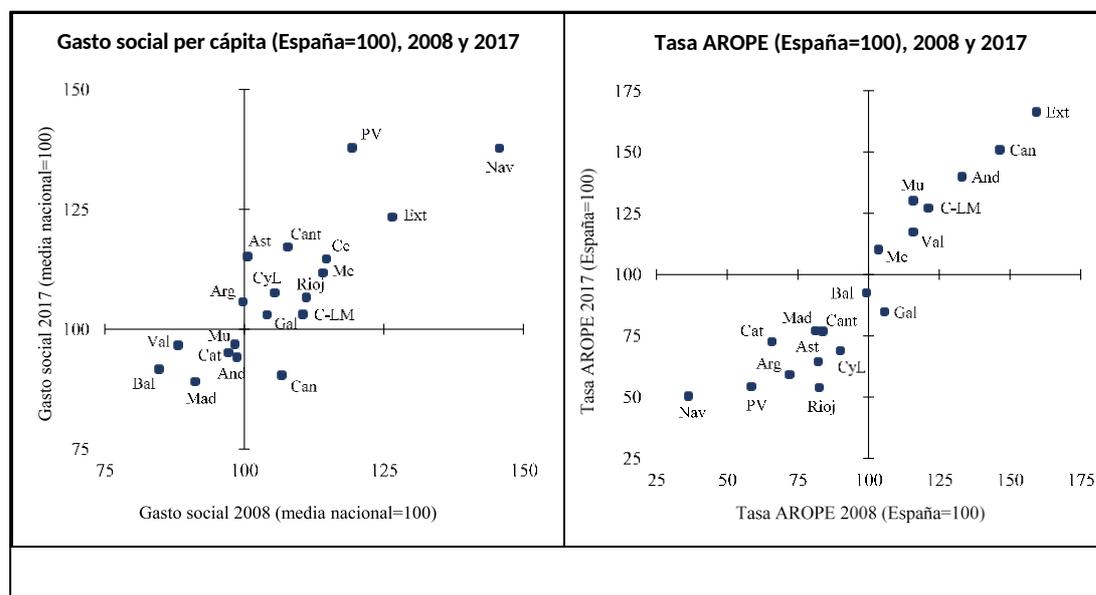
5.1. Disparidades autonómicas en el riesgo social y gasto institucional: importancia del contexto

El contexto sociodemográfico de las autonomías es desigual, con notables diferencias en cuanto a envejecimiento, presencia de extranjeros o importancia relativa de la ruralidad, dando lugar a dinámicas poblacionales y problemas sociales distintos. Además, la brecha autonómica aumenta en la mayoría de las dimensiones de la exclusión social, destacándose su amplitud y siendo especialmente relevante en relaciones sociofamiliares, ingresos y vivienda. Incluso en los casos en los que el indicador analizado muestra una evolución favorable de la brecha autonómica durante el periodo analizado, mostrando cierta convergencia o, al menos, manteniendo la distancia, esta sigue siendo muy elevada.

Por otro lado, la convergencia autonómica del gasto social se apoya en su componente de protección y promoción social, pues tanto el gasto sanitario como educativo acrecientan su distancia interterritorial. Este resultado indica un ajuste del gasto en ambas partidas, sanidad y educación, relativamente mayor en aquellas autonomías que partían de niveles inferiores antes de la crisis de 2008.

Además, la respuesta institucional al riesgo social autonómico mediante el gasto no siempre mantiene una relación directa. La figura 1 permite observar las posiciones relativas de cada autonomía, en 2008 y 2017, en términos del gasto social (input) y en función de sus resultados en materia de riesgo social (output), medidos a través de la tasa AROPE.

Figura 1. Gasto social autonómico y Tasa AROPE, 2008 y 2017 (España=100)

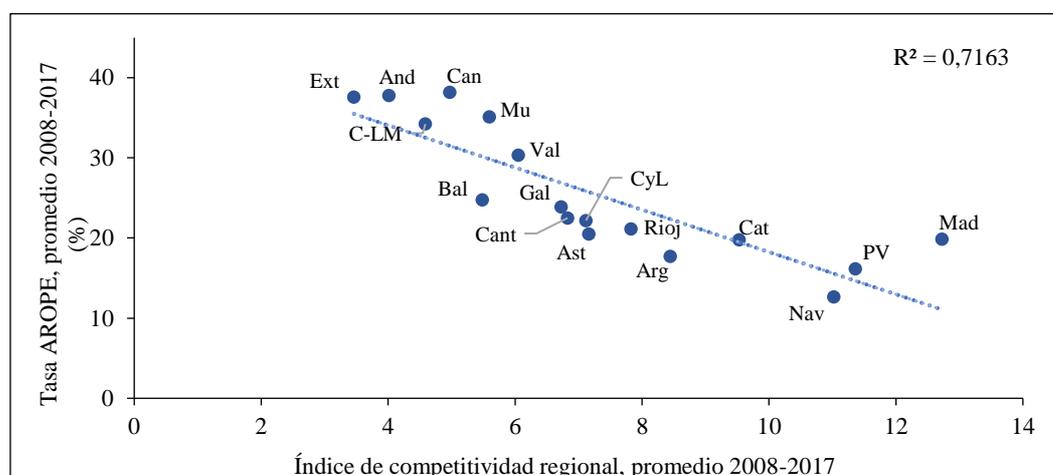


Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Datos consolidados definitivos del Presupuesto de las Comunidades Autónomas e INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Como se observa, once autonomías mantienen un gasto social superior al promedio nacional en ambos años (cuadrante superior derecho de la figura que recoge el gasto social). Sin embargo, no todas ellas logran sostener un riesgo de pobreza o exclusión social inferior a la media española en ambos años (cuadrante inferior izquierdo de la figura referida a la tasa AROPE). El caso más llamativo es el de Extremadura, donde un gasto social per cápita más elevado en términos relativos es acompañado por un riesgo de exclusión también superior a la media nacional. Otras comunidades, como Madrid o Cataluña, obtienen comparativamente mejores resultados en términos de riesgo de exclusión con un gasto social per cápita inferior al promedio en ambos años. Al mismo tiempo, autonomías como Murcia o Andalucía, con posiciones relativas en gasto social per cápita similares a la de Cataluña, alcanzan un elevado riesgo relativo de pobreza o exclusión social, manteniendo niveles de la tasa AROPE por encima de la media española.

Sin duda, el contexto socioeconómico territorial, más o menos favorable, contribuye en gran medida a estos resultados, además de las posibles discrepancias en el grado de eficiencia del gasto social entre autonomías. La figura 2 pone en relación la tasa AROPE de las autonomías con el Índice de competitividad regional (Sánchez de la Vega, 2018a y 2018b), tomando los promedios para el periodo 2008-2017 de ambos indicadores. El Índice de competitividad regional (ICREG) se elabora para las 17 comunidades autónomas españolas, recogiendo un total de 53 variables articuladas en torno a siete ejes de competitividad: entorno económico, mercado de trabajo, capital humano, entorno institucional, infraestructuras básicas, entorno empresarial e innovación (Sánchez de la Vega, 2018b: 7).

Figura 2. Índice de competitividad regional y tasa AROPE, promedio 2008-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Condiciones de Vida y Sánchez de la Vega (2018a y 2018b).

Se comprueba la elevada correlación existente entre el riesgo de pobreza o exclusión social, medido a través de la tasa AROPE, y el ICREG. Esta correlación es inversa, pues valores elevados del ICREG se asocian con bajas tasas AROPE. El coeficiente de correlación indica que la variabilidad regional del riesgo de pobreza o exclusión social puede ser explicada, aproximadamente, en un 72% por la situación socioeconómica territorial.

Así, el contexto socioeconómico condiciona los resultados obtenidos por las autonomías en materia de cohesión social. Se podría decir que contextos favorables protegen frente al riesgo de exclusión social y, al contrario, entornos socioeconómicos escasamente competitivos contribuyen a agudizar el riesgo de exclusión social. Es por este motivo que la política social autonómica, orientada básicamente al gasto sanitario y educativo, no basta para corregir el problema. Abordar la desigualdad social desde una perspectiva territorial requiere ampliar el abanico de actores, políticas e instrumentos dedicados a tal fin. Además de promover una mayor coordinación gubernamental a nivel estatal, autonómico y local, es necesario adoptar enfoques alternativos, como sugieren lammarino et al. (2017), al recomendar la implementación de “políticas de desarrollo distributivas sensibles al lugar”, que tengan en cuenta las potencialidades y las limitaciones estructurales de cada territorio.

5.2. Desigual compromiso autonómico en el modelo de protección social

El análisis documental realizado en este trabajo ha puesto de manifiesto el diferente compromiso que adquieren los modelos sociales autonómicos cuando se considera su normativa, planes de actuación y programas/ayudas. Las dimensiones con una mayor distancia entre autonomías en el compromiso documental son educación, sanidad y participación. Por el contrario, la documentación analizada resulta más homogénea en las dimensiones de familia, ingresos y empleo. También en la denominada dimensión general, que aglutina actuaciones multidimensionales para colectivos de alto riesgo social, se ha encontrado una gran heterogeneidad.

La desigual conformación de los modelos sociales autonómicos indica una importante merma de derechos en aquellas autonomías con escasa protección normativa, planes o programas. Esta realidad alerta sobre la necesidad de incidir en la reducción de estas distancias. Los ámbitos de intervención donde se han observado mayores diferencias autonómicas indican las prioridades de actuación para reducir la desigualdad territorial, fundamentalmente educación y salud, áreas donde mayor potestad normativa y competencial tienen las autonomías.

No obstante, contar con un alto volumen de documentos que sustenten una política social no es suficiente para valorar el compromiso integral en un ámbito particular, pues faltaría realizar una valoración cualitativa del contenido de los documentos, analizando su extensión y cobertura, su dotación presupuestaria, entre otros indicadores. Asimismo, el nivel de compromiso debe estar en línea con unos niveles de gastos adecuados, coherentes con el nivel de riesgo en cada área, que puede estar condicionado por el contexto demográfico y socioeconómico.

5.3. Los retos para la igualdad autonómica

Tras el análisis de la desigualdad autonómica desde varias perspectivas, cabe cerrar este estudio realizando una serie de propuestas que permitan avanzar hacia una mayor igualdad territorial y cohesión en España.

Ampliar el marco básico común de protección social. Existe gran heterogeneidad en la conformación de las políticas sociales autonómicas, incidiendo en una dispar protección según el territorio. Se hace necesaria una normativa y planificación de la intervención con mayor compromiso social, que asegure unos mínimos similares en todas las autonomías. Esta armonización puede convivir con medidas correctoras específicas.

Revisar el modelo de financiación autonómico. A la espera de su reforma, diversos análisis han cuestionado el actual sistema de financiación a las autonomías (De la Fuente, 2012 y 2016; Del Pino y Fernández, 2019; MINHAFP, 2017). Los análisis realizados recomiendan seguir avanzando en la valoración de la adecuación de los criterios del actual modelo de financiación de régimen común, minimizando los efectos negativos que pueda presentar sobre la igualdad territorial. En estas correcciones es importante considerar los diversos aspectos del contexto socioeconómico (ruralidad, potencial turístico, envejecimiento, etc.).

Mejorar la gestión de los recursos y fomentar la participación. Esta ineficiencia puede ser transformada en eficiencia al fomentar una mayor coordinación entre los distintos agentes y administraciones que intervienen en la gestión de las políticas sociales. Es importante conectar las intervenciones de las distintas áreas de protección social, entre sí y con los servicios sociales. Con este enfoque, las políticas sociales ofrecerán una actuación más global y multidimensional a los colectivos en desventaja social. Asimismo, estas políticas deben estar adaptadas a las necesidades reales de la ciudadanía surgidas con la crisis, priorizando la proximidad en la prestación de los servicios hacia la población que los precisa; ya sea mediante la descentralización de la gestión hacia la administración pública de menor nivel territorial, o bien con la participación de otros agentes privados como entidades prestadoras de servicios, siempre de manera responsable y coordinada.

Fomentar la coordinación interterritorial. En el análisis documental se ha verificado la existencia de autonomías con posiciones óptimas en la normativa y planificación en determinadas áreas de intervención, que podrían servir de ejemplo de buena práctica a

seguir en otras autonomías, tras las adaptaciones pertinentes en cada contexto. En este sentido, los órganos interterritoriales de coordinación pueden ser una adecuada herramienta para la mejora de la cohesión social en España y sus autonomías.

Estos retos cobran aún más importancia, si cabe, en la actualidad. La pandemia de COVID-19 no ha hecho sino ampliar y agravar las situaciones de precariedad ya existentes. En cada autonomía, el impacto de la crisis sanitaria ha estado determinado, en gran medida, por la importancia relativa en su estructura productiva de los sectores económicos más afectados (turismo, transporte, comercio, ocio y cultura o automoción), o bien de los menos afectados (sector primario, industria agroalimentaria, servicios públicos). Como consecuencia, Baleares y Canarias, muy dependientes del turismo, junto con Madrid y Cataluña han sido las regiones más castigadas. En cambio, Murcia, Extremadura y Castilla-La Mancha han resultado mejor paradas. El grado de incertidumbre sigue siendo muy elevado, dificultando el poder realizar previsiones que, no obstante, apuntan a una recuperación más intensa de los territorios que han sufrido un mayor impacto, simplemente por el hecho de partir de niveles excepcionalmente bajos (Funcas, 2020b).

En cualquier caso, la disparidad de comportamientos autonómicos puede acrecentar las divergencias entre ellas, por lo que resulta más necesario que nunca apostar por una mayor integración y coordinación de los sistemas de protección e inclusión social desde el punto de vista territorial.

Por otro lado, parece que la lección quedó aprendida y las instituciones europeas han dejado atrás las políticas de consolidación fiscal ante la nueva crisis económica y social, desencadenada por la pandemia. Las ayudas procedentes de la UE han ampliado el margen de actuación frente a la crisis, quedando por ver que se sepa aprovechar para reducir las desigualdades y promover una mayor cohesión social y territorial.

6. Referencias:

- AEDYGS (2021). *Un ingreso mínimo vital para la cohesión social*. Málaga: Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (<https://directoressociales.com/un-ingreso-minimo-vital-para-la-cohesion-social/>).
- DE LA FUENTE, A. (2012). *El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010*. Fundación BBA, Documentos de Trabajo12/23.
- DE LA FUENTE, A. (2016). *La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2014*. FEDEA, Estudios sobre la Economía Española - 2016/31.
- DEL PINO MATUTE, E. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2019). Ajustes e impactos de la crisis sobre el gasto social de las comunidades autónomas. En A. CUENCA y S. LAGO PEÑAS (dirs.), *El sector público español: reformas pendientes* (157-185). Madrid: Funcas.
- EAPN (2015). *El estado de la pobreza*. Madrid: EAPN-España.
- FUNCAS (2020a). *Impacto de la crisis del COVID-19 en las comunidades autónomas*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros

[\(https://www.funcas.es/articulos/impacto-de-la-crisis-del-covid-19-en-las-comunidades-autonomas/\)](https://www.funcas.es/articulos/impacto-de-la-crisis-del-covid-19-en-las-comunidades-autonomas/).

- FUNCAS (2020b). *Previsiones económicas para las comunidades autónomas 2020-2021*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (<https://www.funcas.es/textointegro/previsiones-economicas-para-las-comunidades-autonomas-2020-2021/>).
- FUNDACIÓN FOESSA (2014). *VII Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas-Fundación FOESSA.
- HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (dir.) (2014). *Evolución de la exclusión social en la Región de Murcia: repercusiones sociales de la crisis*. Murcia: Editum.
- HERNÁNDEZ PEDREÑO, M., GARCÍA LUQUE, O.; MANZANERA ROMÁN, S. (2020). Retos de la igualdad autonómica en España, En M. HERNÁNDEZ PEDREÑO (dir.), *Riesgo de exclusión y políticas sociales autonómicas en España* (715-763). Madrid: Tirant lo Blanch.
- IAMMARINO, S.; RODRÍGUEZ-POSE, A. y STORPER, M. (2017). *Why Regional Development matters for Europe's Economic Future*. European Commission Working Papers No. 7. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- JURADO MÁLAGA, A. y PÉREZ MAYO, J. (2014). *Disparidades entre las comunidades autónomas españolas en el período 2007-2012*. Documento de trabajo 2.9. Madrid: Fundación FOESSA.
- LAPARRA NAVARRO, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (coords.) (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Colección Estudios Sociales, 35. Barcelona: Obra Social "la Caixa".
- MINHAFP (2017). *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- SÁNCHEZ DE LA VEGA, J. C. (coord.) (2018a). *Índice de Competitividad Regional 2017. Análisis dinámico de la competitividad regional en España en el periodo 2008-2016*. Murcia: Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y Consejo General de Economistas de España.
- SÁNCHEZ DE LA VEGA, J. C. (dir.) (2018b). *Informe de Competitividad Regional en España 2018*. Madrid: Consejo General de Economistas de España.



Los modelos sociales de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

Manuel Hernández Pedreño, Francisco Eduardo Haz Gómez, Mimón Mohamed Si Ali y José Miguel Cantón Gálvez²⁷⁴

RESUMEN²⁷⁵

Ceuta y Melilla son dos ciudades autónomas que comparten una serie de características territoriales, jurídicas, económicas y demográficas. En ambos casos se trata de contextos fronterizos con Marruecos. Asimismo, ostentan un estatus de ciudad autónoma, si bien con limitadas potestades legislativas respecto a las comunidades autónomas, en varios ámbitos (Educación, Sanidad o Empleo), dependiendo en ellos del Estado Central para cubrir las necesidades de los ciudadanos de ambas ciudades, donde la diversidad cultural es otra de sus peculiaridades. Dadas las características de dichas ciudades autónomas su realidad social es bastante desconocida, ya que se omiten en un gran número de estudios autonómicos o bien se ofrecen sus datos de forma conjunta. Con el fin de llenar este vacío, este trabajo pretende ofrecer una visión de la situación social de ambas ciudades, así como la respuesta institucional con la que se cuenta en ellas. El periodo de análisis se centra en la fase de crisis financiera y su recuperación hasta 2018. La metodología empleada es triple, pues se combina: a) el análisis estadístico de indicadores de diversos ámbitos (ingresos, educación, trabajo...); b) la revisión documental de la respuesta institucional (reflejada en planes, programas o normativas regionales); y c) la opinión de los profesionales de la intervención social, recogida mediante entrevistas o grupos de discusión. El estudio permite observar importantes diferencias entre las dos ciudades autónomas, así como distintos niveles de gasto social y de compromiso documental, aumentando las distancias sociales entre ambas durante la crisis financiera.

Palabras clave: Ciudades Autónomas, Ceuta, Melilla, Política Social, Riesgo social, Modelo Social

1. Introducción

Las Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla, respectivamente, supuso para las Ciudades el acceso a su régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses. En el nuevo régimen jurídico derivado del texto estatutario confluyen caracteres locales y autonómicos que configuran una autonomía singular. Además, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que refiere las especialidades de las Ciudades de Ceuta y Melilla en la Disposición Adicional Cuarta, en el apartado 1º ha precisado que la organización y funcionamiento de las instituciones de Gobierno de las Ciudades de Ceuta y Melilla se regularán de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de autonomía de Melilla y por las normas de desarrollo dictadas en virtud de la potestad reglamentaria de sus respectivas

PANEL 6: Estado de Bienestar y Política Social para una nueva realidad

²⁷⁴ Manuel Hernández Pedreño, Universidad de Murcia; Francisco Eduardo Haz Gómez, Universidad de Murcia; Mimón Mohamed Si Ali, UNED Melilla y José Miguel Cantón Gálvez, Universidad de Granada

²⁷⁵ Los resultados de esta comparativa proceden de una investigación más amplia donde se realiza un estudio pormenorizado de cada uno de los 19 territorios autonómicos. Véase Hernández Pedreño, M. (Dir.) (2020). Riesgo de exclusión y políticas sociales autonómicas en España. Valencia: Tirant Humanidades.

Asambleas, no rigiéndose, en el citado ámbito, por lo dispuesto en la normativa de régimen local.

De este modo, aunque ambas ciudades carecen de competencias legislativas, sí ostentan la capacidad de administración, inspección y sanción y de elaboración de reglamentos en determinados ámbitos (urbanismo y vivienda, obras públicas, carreteras y transportes, fomento del desarrollo económico, patrimonio cultural, asistencia social, sanidad e higiene) y solo competencias de ejecución de la legislación del Estado en otros (como medio ambiente, comercio interior, industria, etc.). Ante dichas limitaciones legislativas, la respuesta en la conformación del modelo social ha sido la de establecer convenios de colaboración con diversas Administraciones del Estado. Esta peculiar situación político-administrativa condiciona la acción en parte de las políticas sociales analizadas en el presente trabajo, en especial las relativas a educación, sanidad, vivienda o empleo.

A partir de una metodología mixta donde se combinan tres análisis diferenciados y complementarios. Por un lado, la evolución de 2008-2017 de indicadores de la situación social en siete ámbitos diferenciados (ingresos, salud, vivienda, empleo, educación, familia y participación) y del gasto social en sus tres componentes (sanidad, educación y protección social); por otro, el análisis documental de la normativa, planes y programas vigentes en 2018 que conforman la política social en los siete ámbitos considerados (ingresos, vivienda, sanidad, etc.). En tercer lugar, se ha recogido la opinión de los profesionales de la intervención social de ambas ciudades mediante dos técnicas: entrevista y grupo de discusión, realizadas a finales de 2016. En el texto se recogen los discursos de estos profesionales, diferenciando los entrevistados y participantes en los grupos de discusión que son de Ceuta (EC, P1C, P2C,...) de los de Melilla (EM, P1M, P2M,...)

A pesar de las similitudes geográficas y demográficas, se observan ciertas peculiaridades en ambas ciudades autónomas, que conllevan diferentes niveles de riesgo social en algunos ámbitos, así como distintos mecanismos de respuesta institucional.

2. Evolución de los modelos sociales de Ceuta y Melilla durante la crisis financiera de 2008

2.1. Evolución de los indicadores de riesgo social y gasto público en Ceuta y Melilla

Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla tenían similar población en 2017 (85.000 y 86.000 habitantes, respectivamente). Creciendo ambas durante el periodo de análisis (2008-2017), sobre todo Melilla, que lo hace a un 2,1% anual (cuadro 1). Ambas ciudades son poblaciones más jóvenes que la media nacional, contando solamente con un 10-11% de mayores de 65 años, frente al 19% de España.

Cuadro 1. Indicadores demográficos en Ceuta, Melilla y España, 2008, 2014 y 2017

Población	miles de personas			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	77	85	85	1,6	0,0	1,0
Melilla	71	85	86	2,8	0,6	2,1
España	46.158	46.771	46.572	0,2	-0,1	0,1
Población extranjera	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	4,5	5,6	5,6	4,7	-0,5	2,9
Melilla	10,5	12,7	12,1	3,2	-1,7	1,5
España	11,1	10,1	9,5	-1,7	-1,9	-1,8
Población de 65 años o más	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	11,3	10,1	11,5	-0,5	1,5	0,1
Melilla	10,4	9,8	10,2	-1,0	1,2	-0,3
España	16,4	18,2	19,0	1,7	1,5	1,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Indicadores demográficos básicos y Padrón municipal.

La dinámica demográfica cambia, no obstante, al analizar la población extranjera, presentando Melilla un aumento del 3,2% de media anual durante el periodo (Resino et al., 2018), alcanzando en 2017 el 12,1%, frente al 5,6% de Ceuta y el 9,5% nacional. Respecto al envejecimiento, las ciudades presentan menor número personas mayores de 65 años que la media nacional, casi la mitad en todo el periodo.

Cuadro 2. Indicadores de ingresos en Ceuta, Melilla y España, 2008, 2014 y 2017

Renta equivalente mediana	€ por unidad de consumo			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	11.041	9.492	12.281	-2,5	9,0	1,2
Melilla	17.877	13.422	14.843	-4,7	3,4	-2,0
España	13.966	13.269	14.203	-0,8	2,3	0,2
Tasa de pobreza	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	40,1	44,3	32,5	1,7	-9,8	-2,3
Melilla	17,7	19,2	26,2	1,4	10,9	4,5
España	19,8	22,2	21,6	1,9	-0,9	1,0
Carencia material	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	20,8	32,6	18,9	7,8	-16,6	-1,1
Melilla	19,0	22,1	15,6	2,6	-11,0	-2,2
España	10,8	17,8	12,8	8,7	-10,4	1,9
Dificultades para llegar a fin de mes	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	41,1	55,5	41,9	5,1	-8,9	0,2
Melilla	26,3	31,7	27,9	3,2	-4,2	0,7
España	31,9	39,1	25,1	3,5	-13,7	-2,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

Como se observa en el cuadro 2, en Melilla la renta mediana equivalente en 2008 ascendía a 17.877€, superior a la media española (13.966€). Esta entre los años 2008-

2017 experimenta un retroceso de dos puntos porcentuales. Por su parte, en Ceuta la renta mediana equivalente, en 2008, ascendía a 11.041€, situándose significativamente por debajo de la media nacional, aunque al revés que, en Melilla, en Ceuta durante el periodo 2008-2017 experimenta un ligero aumento del 1,2 por ciento.

Cuadro 3. Indicadores de trabajo en Ceuta, Melilla y España, varios años

Tasa de paro	% población activa			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	17,4	31,9	22,5	10,6	-11,0	2,9
Melilla	20,0	28,4	27,6	6,0	-0,9	3,6
España	11,3	24,4	17,2	13,8	-11,0	4,8
Asalariados con contrato temporal	% asalariados			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	17,4	31,9	22,5	10,6	-11,0	2,9
Melilla	33,4	20,2	27,3	-8,0	10,6	-2,2
España	29,1	24,0	26,7	-3,2	3,6	-1,0
Viviendo en hogares con baja intensidad laboral	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	22,5	26,2	30,6	2,6	5,3	3,5
Melilla	6,0	18,0	13,9	20,1	-8,3	9,8
España	6,6	17,1	12,8	17,2	-9,2	7,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de población activa, Encuesta de estructura salarial y Encuesta de condiciones de vida.

En el cuadro 3 se recogen los indicadores de la dimensión trabajo. Al final del periodo analizado la tasa de paro de Melilla es superior a la media nacional en 10 puntos al principio. En el caso de Ceuta para estos mismos años esta tasa se eleva seis puntos sobre la media nacional. Estos porcentajes se amplían para mujeres, jóvenes, extranjeros o personas con discapacidad, colectivos estos más vulnerables frente al empleo (SEPE, 2017: 41).

El porcentaje de asalariados con contrato temporal en el periodo ofrece datos muy disonantes en ambas ciudades y respecto al nacional. Sin embargo, el porcentaje de la población que reside en hogares con baja intensidad laboral se asemeja bastante en 2017 en Melilla (13,9%) al nacional (12,8%), estando alejado del dato de Ceuta (30,6%).

Por otro lado, la crisis económica ha contribuido a disminuir el porcentaje de adultos con bajo nivel educativo y la tasa de abandono temprana; aunque han aumentado los jóvenes que ni estudian ni trabajan (cuadro 4). El aumento del número de personas adultas entre 30 y 34 años con estudios superiores en 2017 en Melilla (33,4%) está lejos del objetivo europeo de alcanzar al menos un 40%. El comportamiento de Ceuta en este indicador es más negativo (26,9%) acorde con el dato del indicador anterior, de adultos sin secundaria, donde Ceuta alcanza el 53,8%, muy superior a Melilla y España. Igualmente, los jóvenes que ni estudian ni trabaja aumentan el periodo, doblando Melilla la media española, mientras en Ceuta se reduce. Abandonar el sistema educativo antes de completar la enseñanza secundaria superior dificulta la transición al empleo de los jóvenes (García López, 2014: 13).

Cuadro 4. Indicadores de educación en Ceuta, Melilla y España, 2008, 2014 y 2017

Adultos 25-64 años sin completar secundaria	% población 25-64 años			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	57,5	55,7	53,8	-0,5	-1,2	-0,7
Melilla	55,4	47,1	46,7	-2,7	-0,3	-1,9
España	48,9	43,4	40,9	-2,0	-2,0	-2,0
Personas 30-34 años con educación superior	% población 30-34 años			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	34,9	22,6	26,9	-7,0	6,0	-2,9
Melilla	31,0	30,4	33,4	-0,3	3,2	0,8
España	41,3	42,3	41,2	0,4	-0,9	0,0
Tasa de abandono educativo temprano	% población 18-24 años			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	42,7	29,5	20,1	-6,0	-12,0	-8,0
Melilla	35,5	19,6	27,5	-9,4	12,0	-2,8
España	31,7	21,9	18,3	-6,0	-5,8	-5,9
Jóvenes que ni estudian ni trabajan	% población 18-24 años			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	31,0	29,2	19,9	-1,0	-12,0	-4,8
Melilla	22,9	23,2	34,4	0,2	14,0	4,6
España	16,7	22,1	17,1	4,8	-8,2	0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, Regional education statistics.

Respecto a la situación residencial, en 2017 cerca del 15% de la población melillense vive en hogares con problemas estructurales, si bien, este porcentaje ha disminuido en los tres últimos años a un ritmo medio anual del 14,7% (cuadro 5), la situación de Ceuta es más extrema, pues estos problemas afectan a 37,5%.

Cuadro 5. Indicadores de vivienda en Ceuta, Melilla y España, 2008, 2014 y 2017

Problemas estructurales en la vivienda	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	43,7	33,0	37,5	-4,6	4,4	-1,7
Melilla	18,4	23,7	14,7	4,3	-14,7	-2,5
España	16,8	17,1	11,5	0,3	-12,4	-4,1
Falta de espacio en la vivienda	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	26,6	29,0	17,9	1,5	-14,9	-4,3
Melilla	15,0	12,8	21,4	-2,6	18,7	4,0
España	5,6	5,3	5,1	-0,9	-1,3	-1,0
Gasto elevado en vivienda	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	4,8	5,2	7,3	1,3	12,0	4,8
Melilla	1,2	9,9	8,8	42,1	-3,9	24,8
España	9,4	10,9	9,8	2,5	-3,5	0,5
Delincuencia en el entorno de la vivienda	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	7,4	32,9	15,8	28,2	-21,7	8,8
Melilla	25,2	31,7	12,7	3,9	-26,3	-7,3
España	14,9	11,7	8,9	-3,9	-8,7	-5,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

Uno de los problemas más acuciantes en esta dimensión es el hacinamiento o falta de espacio. Melilla y Ceuta, arrojan los valores en España más elevados para este indicador, creciendo en los tres últimos años con una tasa media anual del 18,7%. Aunque el porcentaje de personas con problemas de delincuencia en el entorno de la vivienda ha sido siempre elevado, especialmente en Melilla, en comparación con el promedio nacional, en el periodo 2014-17 ha experimentado una mejoría considerable. No es así el caso de Ceuta donde ha llegado a duplicar su porcentaje aumentando entre 2008-2017 en un 8,8% y situándose en un 15,8%, porcentaje superior al de Melilla y España. Asimismo, después de la crisis aumenta el sobrecoste en el mantenimiento de la vivienda, aunque la situación se ha ido acercando al nivel medio nacional en 2017.

Cuadro 6. Indicadores de salud en Ceuta, Melilla y España, 2008, 2014 y 2017

Estado percibido de salud malo o muy malo	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	7,9	5,7	5,0	-5,3	-4,3	-5,0
Melilla	7,2	5,1	7,8	-5,6	15,2	0,9
España	7,9	8,2	6,5	0,6	-7,5	-2,1
Morbilidad crónica	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	33,0	34,5	21,5	0,7	-14,6	-4,6
Melilla	27,7	42,9	16,1	7,6	-27,9	-5,9
España	29,7	29,6	28,6	-0,1	-1,1	-0,4
Gravemente limitado en la actividad diaria	% población			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	5,0	3,3	5,1	-6,7	15,6	0,2
Melilla	2,8	3,3	5,8	2,8	20,7	8,4
España	5,4	5,4	4,0	0,0	-9,5	-3,3

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

Los indicadores que informan sobre el riesgo social en la dimensión salud se recogen en el cuadro 6. Durante el periodo de crisis económica este porcentaje disminuyó cerca de dos puntos en Ceuta, al contrario de lo que sucedió en Melilla y España donde prácticamente se mantuvo constante. La morbilidad crónica disminuyó en las dos ciudades, con mayor reducción en Melilla, hasta el 16,1% en 2017, sin duda asociado a su mayor juventud demográfica. Por otra parte, el porcentaje de la población melillense que dice estar gravemente limitado para la actividad diaria ha crecido de 2,8% en 2008 a 5,8% en 2007, lo que prácticamente iguala la situación con Ceuta y España.

Cuadro 7. Gasto social y sus componentes en Ceuta, Melilla y España, 2008, 2014 y 2017

Sanidad	€ por habitante			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	1.200	1.230	1.404	0,4	4,5	1,8
Melilla	1.221	1.103	1.232	-1,7	3,7	0,1
Total autonomías	1.223	1.143	1.263	-1,1	3,4	0,4
Educación	€ por habitante			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	1.078	901	971	-2,9	2,5	-1,2
Melilla	1.110	878	910	-3,8	1,2	-2,2
Total autonomías	832	744	820	-1,8	3,3	-0,2
Protección y promoción social	€ por habitante			TMAA (%)		
	2008	2014	2017	2008-14	2014-17	2008-17
Ceuta	528	467	487	-2,0	1,4	-0,9
Melilla	461	556	648	3,2	5,2	3,9
Total autonomías	395	334	411	-2,8	7,2	0,4

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Datos consolidados definitivos del Presupuesto de las Comunidades Autónomas e INE, Cifras de población.

El estudio de los modelos sociales de las ciudades autónomas en materia de riesgo de exclusión se completa con el examen del gasto social. La evolución de las tres componentes de este gasto (Sanidad, Educación y Protección y Promoción social), se recogen en el cuadro 7, expresados en euros por habitante.

En educación y sanidad ambas ciudades se sitúan por encima de la media estatal, en el periodo, destacando Ceuta con mayor presupuesto. Cabe destacar en Melilla el incremento entre 2008-2017 del 3,9% del gasto de Protección y Promoción social, frente al 0,4% del total nacional, mientras que Ceuta desciende. No obstante, en ambos casos, superan la media española en 2017 (411€/Hbte).

2.2. Respuesta institucional documental en Ceuta y Melilla

En este apartado se analizan las similitudes entre los modelos autonómicos de Ceuta y Melilla mediante la consideración de las siete dimensiones o ámbitos de la política social (ingresos/rentas, trabajo/empleo, formación/educación, residencial/vivienda, salud/sanidad, relaciones sociofamiliares/familia y participación), si bien previamente se realiza el examen de la denominada dimensión general, que incluye aquellas actuaciones que refieren intervenciones multidimensionales hacia colectivos en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social, así como la normativa autonómica de Servicios Sociales. El marco temporal de análisis es el periodo 2008-2017 para los planes y programas, aunque en la normativa se ha aplicado el año de vigencia. La década seleccionada permite disponer de información de la etapa de la crisis económica y financiera y también de la recuperación de los últimos años.

Dimensión general

De acuerdo con lo previsto en el artículo 144.b) de la Constitución Española, las ciudades de Ceuta y Melilla, sin dejar de ser Entidades Locales, disponen de sendos Estatutos de Autonomía aprobados, respectivamente, por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo. Ambas ciudades, a su vez, participan de algunos mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas. La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por

la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, establece en su disposición adicional primera las especialidades en la aplicación del sistema de financiación a Ceuta y Melilla.

Esta peculiar situación político-administrativa limita la acción en parte de las políticas sociales analizadas en el presente trabajo, en especial las relativas a educación, sanidad o empleo, que se mantienen dentro del ámbito competencial del Estado. La solución adoptada por la Ciudad Autónoma ante las limitaciones legislativas ha sido la de establecer convenios de colaboración con las Administraciones del Estado a través de las Direcciones Provinciales como administración periférica en Ceuta y Melilla.

Como muestra el cuadro 8, ambas ciudades carecen de Planes de inclusión específicos destinados a colectivos considerados con mayor riesgo social (personas sin hogar, inmigrantes, etc.), si bien, sí se contemplan los planes de inclusión de ambas ciudades.

Cuadro 8. Documentación en la dimensión general en Ceuta y Melilla según componentes

Componentes	Documentación	
	Ceuta	Melilla
Plan Inclusión general	II Plan de inclusión Social de Ceuta 2012-2015	Plan Local de Inclusión Social (2013-2017)
Colectivo Gitano	Sin Plan de inclusión social	Sin Plan de inclusión social
Personas sin hogar	Sin Plan de inclusión social	Sin Plan de inclusión social
Inmigrantes	Plan Estratégico de Integración de la población extranjera-inmigrante 2005-2020	Sin Plan de inclusión social
	Sin Normativa	Sin Normativa
Discapacidad	Sin Plan de inclusión social	Sin Plan de inclusión social
	Sin Normativa	Sin Normativa
Género (Igualdad)	III Plan de Igualdad entre Hombre y Mujeres de Ceuta 2013-2016.	I Plan de Igualdad de Oportunidades de la Ciudad Autónoma de Melilla (2014/2016)
	Sin Normativa autonómica de igualdad	Sin Normativa autonómica de igualdad
Género (Violencia de género)	Sin Plan	Sin Plan
	Sin Normativa	Reglamento de concesión y pago de ayudas en favor de las Víctimas de Violencia de Género (BOME 4365) 2007.
Normativa autonómica de servicios sociales	Reglamento de Prestaciones Económicas de los Servicios Sociales (BOCCE N° 4931) 2010	Reglamento Regulador de Medidas para la Inclusión Social (BOME N° 3907) 2002
	Sin Plan de Servicios Sociales	Sin Plan de Servicios Sociales

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al Colectivo Gitano ambas ciudades mantienen Convenios con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para Proyectos de Intervención Social Integral para la atención, prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano (Plan de Desarrollo gitano).

En el ámbito de la inmigración Ceuta sí que cuenta con Plan Estratégico de Integración de la población extranjera-inmigrante 2005-2020. Si bien, en las dos ciudades, la atención a los inmigrantes está centralizada en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI). Recientemente apoyado por el Real Decreto 1058/2020, de 1 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las ciudades de Ceuta y Melilla para el mantenimiento y la mejora de la atención prestada en los centros de acogida de menores extranjeros no acompañados.

Destacar también otras resoluciones de 2020 para el apoyo a personas con discapacidad y personas en situación de dependencia residentes en las Ciudades de Ceuta y de Melilla.

En materia de igualdad de género ambas ciudades poseen sendos planes, aunque en el ámbito de la violencia solo melilla cuenta con reglamento. Finalmente, en relación con la normativa autonómica de Servicios Sociales, las dos ciudades han desarrollado sus respectivos reglamentos.

Dimensión ingresos/rentas

El análisis de la dimensión rentas recoge las prestaciones de apoyo a colectivos en desventaja social, considerando diversos recursos fundamentales como son las rentas de inserción y las ayudas de emergencia social (cuadro 9).

Cuadro 9. Documentación en la dimensión ingresos/rentas en Ceuta y Melilla según componentes

Componentes	Documentación	
	Ceuta	Melilla
Rentas de Inserción	Ingreso Mínimo de Inserción Social (2010)	Ingreso Melillense de Integración (BOME 3097) 2002
	Sin Segunda renta de inserción	Prestación Básica Familiar (BOME 3097) 2002
Ayudas de emergencia social	Ayudas de emergencia social (2010)	Prestaciones Económicas para situaciones de Emergencia Social (BOME 3097) 2002

Fuente: Elaboración propia.

El *Ingreso Melillense de Integración* data del año 2002 y supuso junto con la *Prestación Básica Familiar* y las *Prestaciones Económicas para Situaciones de Emergencia Social* un importante hito para la creación de un modelo social en la ciudad de Melilla. Más tardío es el Ingreso Mínimo de Inserción Social (2010) en Ceuta, que carece de una segunda renta de inserción. En relación a la ayuda de emergencia social ambas entidades autónomas disponen de la suya. Como en los otros casos, Melilla ha instaurado antes estas medidas.

Dimensión trabajo/empleo

En la dimensión empleo el análisis documental ha examinado únicamente las actuaciones e intervenciones dirigidas a colectivos en desventaja social, considerando dos componentes: uno General de empleo, donde se incluye los Planes de Empleo; y, otro, vinculado a Ayudas para el fomento del empleo de parados de larga duración y programas mixtos de formación-empelo (cuadro 10).

Cuadro 10. Documentación en la dimensión trabajo/empleo en Ceuta y Melilla según componentes

Componentes	Documentación	
	Ceuta	Melilla
General Empleo	Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda, Presidencia y Administraciones Públicas y la Ciudad de Ceuta para el funcionamiento de Planes de Empleo en las Administraciones Públicas (anual, desde 2015)	Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda, Presidencia y Administraciones Públicas y la Ciudad de Melilla para el funcionamiento de Planes de Empleo (desde 2008)
Ayudas al empleo	Ayudas al Autoempleo (PROCESA)	Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda, Presidencia y Administraciones Públicas y la Ciudad de Melilla para el funcionamiento de Planes de Empleo (2008)
	Programas mixtos de empleo y formación destinados a promover y facilitar la inserción en el mercado de trabajo de las personas jóvenes, en el marco en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil 2014-2020.	Sin Ayudas a Programa mixto de formación-empleo

Fuente: Elaboración propia.

Melilla y Ceuta carecen de competencia legislativa en materia de empleo, que ostenta el Gobierno central a través del SEPE; no obstante, poseen atribuciones en las políticas activas de empleo a tenor de lo señalado en el “Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Ciudad de Melilla por el que se desarrolla el acuerdo para la participación en funciones y servicios correspondientes a las políticas activas de empleo “(BOE núm. 248 de 14 de octubre de 2008), y el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda, Presidencia y Administraciones Públicas y la Ciudad de Ceuta para el funcionamiento de Planes de Empleo en las Administraciones Públicas (anual, desde 2015), respectivamente. El objetivo de ambos documentos es articular la colaboración entre las administraciones para la participación de las ciudades autónomas en la gestión de las funciones y servicios correspondientes a las políticas Activas de Empleo. Se destaca que en el caso de Melilla este convenio recoge ayudas al empleo. Por su lado, Ceuta dispone a través de la Sociedad Privada Municipal para el Fomento y Promoción del Desarrollo Socioeconómico de Ceuta S.A. (PROCESA) de ayudas a programas mixtos de formación-empleo destinados a promover y facilitar la inserción en el mercado de trabajo de las personas jóvenes, identificadas como beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Dimensión formación/educación

El análisis de la dimensión formación aborda cinco componentes que incluyen normativa y/o planes o programas destinados a prevenir o mejorar los resultados educativos. (cuadro 11).

Cuadro 11. Documentación en la dimensión formación/educación en Ceuta y Melilla según componentes

Componentes	Componentes	
	Ceuta	Melilla
Educación para adultos	Convenio de colaboración con el Ministerio de Educación 2017	Convenio de Colaboración entre el MECD y la Ciudad Autónoma de Melilla para el desarrollo de Programas de interés mutuo centrados en Acciones de Compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas (BOME 5015, 2014)
	Sin Normativa	Sin Normativa
Abandono escolar	Convenio de colaboración con el Ministerio de Educación 2017	Convenio de Colaboración entre el MECD y la Ciudad Autónoma de Melilla para el desarrollo de Programas de interés mutuo centrados en Acciones de Compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas (BOME 5015, 2014)
	Sin Normativa	Sin Normativa
Fracaso y refuerzo escolar	Convenio de colaboración con el Ministerio de Educación 2017	Convenio de Colaboración entre el MECD y la Ciudad Autónoma de Melilla para el desarrollo de Programas de interés mutuo centrados en Acciones de Compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas (BOME 5015, 2014)
	Sin Normativa	Sin Normativa
Formación para colectivos en desventaja social	Convenio de colaboración con el Ministerio de Educación 2017	Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Ciudad Autónoma de Melilla para el desarrollo de Programas de Atención Socioeducativa de menores en Riesgo de Exclusión cuya lengua no es el castellano en centros escolares públicos (BOME 5438, 2017)
	Sin Normativa	Sin Normativa
Formación para el empleo de parados de larga duración	Sin Plan	Acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados (2017)
	Sin Normativa	Sin Normativa

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como sucede con la Dimensión de Empleo, las competencias educativas en Melilla y Ceuta las mantiene el Estado a través de la Dirección Provincial de Educación que constituye su respectiva delegación en la Ciudad, careciendo, por tanto, de normativa al respecto. La ausencia de plan propio se compensa con Convenios de colaboración con el MECD que actúan en todos los ámbitos, salvo en el de Formación para el empleo de larga duración. En este caso la ciudad de Ceuta carece de plan y normativa. Por el

contrario, en el caso de Melilla existe un plan de Acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados (2017). Este se aprueba todos los años en colaboración con PROMESA (Proyecto Melilla SA) y el SEPE que incluye a parados de larga duración, trabajadores en riesgo de exclusión y desempleados en general.

Dimensión residencial/vivienda

Para el análisis de la dimensión vivienda se han considerado dos componentes: el General, donde se incluyen los distintos planes y normativas; y el de Ayudas a la vivienda, considerando las destinadas al alquiler y las dirigidas las bonificaciones por sobreendeudamiento o por pobreza energética (cuadro 13).

Cuadro 12. Documentación en la dimensión residencial/vivienda en Ceuta y Melilla según componentes

Componentes	Documentación	
	Ceuta	Melilla
General Vivienda	Convenio de colaboración para desarrollo de Plan Estatal de vivienda 2013-2016	Plan de vivienda 2013-2016 (Convenio con Ministerio de Fomento)
	Sin Normativa	Sin Normativa
Ayudas a la vivienda	Ayudas al Alquiler (Estatal y Autonómica) (2012)	Ayudas destinadas al alquiler de vivienda (2004)
	Sin Ayudas al sobreendeudamiento y pobreza energética	Sin Ayudas al sobreendeudamiento y pobreza energética

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que en los ámbitos anteriores, estas ciudades autónomas carecen de potestad normativa en materia de vivienda, no obstante, vienen contando con planes de vivienda mediante Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Ciudad de Melilla, y, en el caso de Ceuta con el Convenio de colaboración para desarrollo de Plan Estatal de vivienda 2013-2016. Así mismo, ambas ciudades autónomas cuentan con ayudas al alquiler de carácter estatal y autonómico.

Dimensión salud/sanidad

La dimensión salud se analiza a partir de cuatro componentes: Salud, que incluye las diversas leyes y planes autonómicos de salud; Salud mental; Drogas; y Otros programas relevantes, como Atención sociosanitaria, a la cronicidad y a enfermedades raras (cuadro 13).

Cuadro 13. Documentación en la dimensión salud/sanidad en Ceuta y Melilla según componentes

Componentes	Documentación	
	Ceuta	Melilla
Salud general	Plan de Salud (2014-2017)	Sin Plan autonómico de salud
	Sin Normativa de salud	Sin Normativa de salud
	Sin Normativa de derechos y deberes del paciente	Sin Normativa de derechos y deberes del paciente
	Sin Normativa de salud pública	Sin Normativa de salud pública
Salud mental	Programa promoción de la salud mental (incluido en Plan de Salud 2014-2017)	Sin Plan de salud mental
Drogas	Plan sobre Drogas y otras conductas adictivas 2012-2016	II Plan sobre Drogas y Adicciones de la C.A.M (2014-2017)
Otros programas relevantes	Sin Programa de atención sociosanitaria	Sin Programa de atención sociosanitaria
	Sin Programa de atención a la cronicidad	Sin Programa de atención a la cronicidad
	Sin Programa de enfermedades raras	Sin Programa de enfermedades raras

Fuente: Elaboración propia.

De nuevo encontramos un ámbito sin potestad normativa y con escasa oferta en las ciudades autónomas. Además de los sendos planes de salud y de drogas que encontramos en ambas, cabe añadir el programa de promoción de la salud mental de Ceuta o en Melilla las actuaciones del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) mediante algunos Planes y Programas.

Dimensión sociofamiliar/familia

El análisis simbólico de la dimensión sociofamiliar ha considerado tres componentes. En primer lugar, el referido a la *familia* en sentido estricto; en segundo lugar, el que tiene que ver con *menores*; y, en tercer lugar, el relacionado con la *mediación familiar* (cuadro 14).

Cuadro 14. Documentación en la dimensión familia en Ceuta y Melilla según componentes

Componentes	Componentes	
	Ceuta	Melilla
Familia	Sin Plan de protección a la familia	Sin Plan de protección a la familia
	Sin Normativa de protección a la familia	Sin Normativa de protección a la familia
	Sin Programas de conciliación familiar	Sin Programas de conciliación familiar
	Sin Normativa de familia numerosa	Sin Normativa de familia numerosa
Menores	Sin Plan de protección a menores	Sin Plan de protección a menores
	Sin Normativa de protección a menores	Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Centros de Atención a Menores en el ámbito de la CAM (BOME 4088, 2004)
Mediación familiar	Reglamento Regulador del Punto de Encuentro Familiar de la Ciudad Autónoma de Ceuta de 8 de noviembre de 2013	Decreto Regulador del Punto de Encuentro Familiar (BOME 4908,2012)
	Sin Programa de mediación familiar	Sin Programa de mediación familiar

Fuente: Elaboración propia.

Tanto en Ceuta como en la Ciudad Autónoma de Melilla el compromiso del modelo social con la familia durante el periodo de análisis es bajo, carecer de potestad legislativa supone una limitación en este sentido. No obstante, ambas ciudades autónomas cuentan con sendas normativas reguladoras de la Mediación familiar, además Melilla desarrolla en 2004 un reglamento de protección al menor.

3. Opinión de los profesionales de la intervención social

En este apartado se recogen las opiniones de los técnicos entrevistados, uno en Ceuta y otro en Melilla, así como las de los profesionales que participaron en el grupo de discusión desarrollados en cada ciudad. Los técnicos reconocen las limitaciones que supone la falta de competencias en determinadas áreas y la centralización de estas en el Estado.

Esta ciudad autónoma carece de competencias legislativas y tampoco tiene transferidas todas las competencias. Entonces, algunas dependen del Estado y otras de la Ciudad Autónoma (EC, Técnico de Asuntos Sociales e Igualdad). La administración Central ostenta las competencias de educación, sanidad, empleo, Seguridad Social, IMSERSO, pensiones etc. En cuanto a sanidad, educación, servicios básicos...estoy absolutamente de acuerdo en que dependamos de un sistema centralizado (EC, Técnico de Asuntos Sociales e Igualdad).

Melilla es una Ciudad Autónoma que carece de competencias legislativas, que no tiene transferidas todas las competencias (EM, Técnico con experiencia en diversas áreas sociales).

El modelo social es muy participativo pero muy centralizado a la hora de la toma de decisiones, ya que pese a que tenemos Estatuto de Autonomía dependemos de la Administración Central. (P1M, Técnico de servicio de empleo).

Algunos expertos indican la falta de voluntad política en la limitación del desarrollo autonómico de competencias en estos dos territorios, haciéndolos dependientes económicamente de la participación del Estado.

La situación de Melilla como Ciudad Autónoma y, a su vez, ayuntamiento dan a esta ciudad un carácter administrativo excepcional. Aunque se han pedido en varias ocasiones las transferencias de dichas competencias, hasta la actualidad la respuesta ha sido negativa, por lo que en muchas ocasiones estamos atados de pies y manos (EM, Técnico autonómico con experiencia en diversas áreas sociales).

Creo que en torno al 30% del presupuesto de la ciudad autónoma, es aportación del Estado, no creo que con recursos propios se pudiera gestionar la cantidad de problemas que tiene (P6C, Técnico de planificación de Servicios Sociales).

El presupuesto en su mayoría viene de Madrid (hay una cofinanciación) y la Ciudad de Melilla no dispone de los recursos necesarios y suficientes para cubrir o poder atender a las personas en situación de riesgo como debiera (EM, Técnico autonómico con experiencia en diversas áreas sociales).

Los expertos consultados coinciden en señalar el importante papel que tienen las entidades sociales del Tercer Sector en ambas ciudades, pudiendo atender situaciones de emergencia, con mayor agilidad y flexibilidad que la administración.

La Ciudad de Ceuta, tiene definido los roles y las competencias, y es obligación velar para que se cumplan. En el caso de los Servicios Sociales Comunitarios es de carácter municipal, son los funcionarios y empleados públicos los que llevan a cabo las prestaciones sociales, ello no es óbice para que se establezcan convenios con las ONG en colaboración con la administración, en este caso con los Servicios Sociales, siempre con la valoración y supervisión de los técnicos de la administración. La coordinación es imprescindible entre la administración y las ONG (EC, Técnico de Asuntos Sociales e Igualdad).

Para el tema asistencial, me refiero a alimento, luz, agua... Pues tenemos otras asociaciones como puede ser Cáritas, que también subvencionamos nosotros, Cruz Roja, y Gestión Solidaria, Banco de alimentos, y alguna más. Tenemos un convenio con ellas, que representa una cantidad económica importante para que presten ese tipo de servicios, para que la atención sea más ágil. Porque desde la Administración las ayudas económicas y las prestaciones económicas entran dentro de la Ley de Subvenciones, lo cual, se exigen muchos requisitos (P2C, Técnico de Servicios Sociales Comunitarios).

La labor del Tercer Sector es complementaria, las ONG las intentan llegar a donde no llega la Administración (P1M, Técnico de servicio de empleo).

Entre las debilidades institucionales de la intervención en los modelos de ambas ciudades, los técnicos manifiestan en conjunto, la existencia de una "cultura del subsidio" entre la población de usuarios de los servicios sociales.

Los bajos salarios de los trabajadores y la precariedad en el empleo, sumado al elevado número de convivientes en muchos hogares son factores que generan dinámicas de dependencia y cronicidad en los servicios sociales.

Familias que sus abuelos están agarrados a sus hijos, a sus padres y a ellos. Familias enteras donde el subsidio es el único ingreso. Donde la dependencia va pasando de generación en generación (P6C, Técnico de planificación de Servicios Sociales).

Creo que debería haber otros incentivos al trabajo, la brecha es muy pequeña entre salario y prestación (Renta de Inserción Social) (P5M, Técnico de la Consejería de Bienestar Social).

Lo que antes era el itinerario personalizado de inserción, el IPI, se ha convertido en el itinerario personalizado de prestación (P4M, Técnico de orientación laboral de sindicato).

Existe un subsidio generacional. Realmente, habrá muchas personas, familias, colectivos, personas que realmente no les llegue, que tengan realmente una necesidad vital fuerte, que las hay en la ciudad, lo que sucede es que también hay una parte de la población que se ha acostumbrado a esta forma de vida (P4C, Profesional de estudios socioeconómicos/ Profesor asociado de UNED).

Entonces también sabemos que hay trabajadores que son pobres. Porque si vemos las per cápita, y si tienen muchos hijos también es otro punto importante, que aquí las familias son numerosas. Un sueldo de 620€ para una familia de 8 o 9 miembros es poco dinero. Hay personas que tienen ayuda de la Administración pero que es insuficiente. Familias que tienen 420€ por ejemplo, y son también usuarios de las ONG de acción social (P2C, Técnico de Servicios Sociales Comunitarios).

Las escasas oportunidades de empleo que ofrece el mercado de trabajo local en las dos ciudades debido al escaso tejido industrial convierten el fenómeno del desempleo, en un problema estructural, afectando especialmente a la población joven. Por otra parte, la falta de formación y la baja cualificación son una barrera a la inserción laboral de gran parte de la población en ambas ciudades.

El desempleo en Ceuta es un problema estructural y crónico, no de hace diez años ni veinte ni cien, estoy hablando del principio de los tiempos. Tenemos un problema de desempleo brutal, porque la ciudad no tiene recursos propios ni un sistema económico que de salida a la población, aunque sea más pequeña siempre hemos tenido ese grave problema. Por otro lado, tenemos el porcentaje de población joven más alto de España, después de Melilla, esto es un elemento importante. Cada año hay una cohorte de chavales y de chicas que se intentan incorporar al mercado laboral que no tiene salida (P6C, Técnico de planificación de Servicios Sociales).

En los planes de empleo mucha gente si no va a sacar nada a cambio no se esfuerza en hacer un curso, porque no lo ve como una mejora, o de acceso al mercado laboral. Su actitud es "si me pagas voy" (P1M, Técnico de servicio de empleo).

Uno de los principales problemas que veo es el paro juvenil. Eso es debido a las tasas de alto absentismo laboral, donde los chavales no tienen ninguna cualificación, sumado a donde no hay en que trabajar (P4M, Técnico de orientación laboral de sindicato).

La tasa de paro juvenil es muy elevada en Ceuta, de las más elevadas en España de hecho. Han nombrado el fracaso escolar y, los jóvenes parados, el 80% y lo digo con conocimiento de causa, porque hago los estudios de mercado de trabajo, el 80 son personas sin estudios. Muchos, el 80 pueden tener, como mucho, lo básico (P1C, Técnico del SEPE).

En cuanto a la vivienda, los técnicos indican que la escasez de suelo para uso civil, la escasa oferta y la presión migratoria, han elevado el precio de la vivienda hasta extremos que hacen inaccesible la misma para una gran parte de la población de ambas ciudades. Estos factores han generado problemas de hacinamiento en los hogares y situaciones de ocupación irregular de espacios públicos.

Ceuta tiene un problema con el suelo muy importante, porque o es suelo militar o...aparte de que es una ciudad muy pequeña y el terreno está muy limitado, hay mucho suelo militar. Tampoco está permutado por la ciudad, entonces los pisos son muy caros, el alquiler es... (P3C, Técnico de proyectos de intervención socio comunitaria).

Yo he vivido en Barcelona y el alquiler es más caro aquí que en Barcelona. Un piso normal entre 600 y 700 euros (P2C, Técnico de Servicios Sociales Comunitarios).

Hay muchas viviendas en malas condiciones y también hay un mayor hacinamiento. Porque son familias extensas, grandes. Entonces hay muchas viviendas que son pequeñas. Sobre todo, los inmigrantes viven...tienen un porcentaje de hacinamientos un poquito más alto que la media de la ciudad (P4C, Profesional de estudios socioeconómicos/ Profesor asociado de UNED).

Se construyen casas sobre esos terrenos donde ha habido derribos, unos encima de otros. Se utiliza la misma estructura. Se van las siguientes parejas cuando se casan, al piso de arriba en el mismo edificio, que no tiene cimientos, además, y que se va a caer...pues están los abuelos, los hijos y los nietos...tres...y viven todos en la misma... Por ejemplo, el barrio del Príncipe, el 80% está construido de forma irregular, sobre terrenos de dominio público, terreno militar...digo terreno público porque es del estado. Entonces están pidiendo la regularización de todo eso sin mediar (P1C, Técnico del SEPE).

La llegada de 20000 personas a la ciudad, a causa de la crisis, ha provocado o disparado la demanda, la calidad de las viviendas y ha agudizado el problema (P2M, Técnico de Servicio de Planificación y Evaluación).

No son propietarios del suelo (los residentes en viviendas de construcción ilícita). Son propietarios de la construcción (P5M, Técnico de la Consejería de Bienestar Social).

Una de las cosas de las que se quejan las personas en riesgo de exclusión social son los requisitos (ayudas al alquiler). Primeramente, tienes que tener tu contrato y llevar seis meses pagando el alquiler, un trabajo y la cedula de habitabilidad (P3M, Representante de EAPN).

En el ámbito de la salud, los técnicos consultados de las dos ciudades autónomas, coinciden en afirmar la falta de adecuación de las infraestructuras sanitarias a la población actual de ambos territorios. Las carencias en las infraestructuras sanitarias afectan especialmente a aquellos residentes con enfermedades mentales.

El hospital comarcal de Melilla, tiene una capacidad de menos de 150 camas para una población de 60.000 habitantes y en cambio (y pese a la escasez de personal) se atiende a una población de más de 250.000 personas, ya que se atiende a la población marroquí colindante con la Ciudad de Melilla, que cruzan la frontera para recibir una asistencia sanitaria digna (EM, Técnico autonómico con experiencia en diversas áreas sociales).

Hay un punto flaco que bajo mi punto de vista son los enfermos de salud mental. En Ceuta no disponen de un centro adecuado. Pienso que debería existir una mesa sociosanitaria con unos protocolos de intervención en general. De personas que se ven en el hospital y que no tienen familia...pues que hubiese un protocolo de actuación...enfermos mentales, personas mayores que están solas, y creo que es de urgente necesidad crear esa mesa sectorial (P2C, Técnico de Servicios Sociales Comunitarios).

La ciudad carece de infraestructura para el tratamiento y gestión de usuarios con enfermedades mentales. Tampoco, tienen recursos económicos suficientes en este ámbito (P5M, Técnico de la Consejería de Bienestar Social).

En el caso de la educación, los técnicos también señalan importantes carencias en las infraestructuras educativas con respecto al resto del Estado, afectando fundamentalmente a la elevada ratio de alumnos por aula. También coinciden en las consecuencias que estas carencias tienen en los resultados educativos de los alumnos de ambas ciudades, con importantes tasas de fracaso y abandono educativo. Según los técnicos, estos problemas educativos afectan de forma desigual según la zona de influencia de cada centro educativo, incidiendo de forma más notable entre los centros situados en los barrios y zonas más deprimidas y vulnerables.

Debemos reconocer que también tenemos las ratios por grupos más altas de España, en torno a 32 alumnos en secundaria (P6C, Técnico de planificación de Servicios Sociales).

No en la educación secundaria, pero en gente que no ha acabado lo obligatorio podemos andar sobre el 40% largo, hay un abandono escolar tremendo, entonces esos niños, cuando se hacen jóvenes no encuentran trabajo en ningún sitio, ahora para cualquier cosa te piden los estudios obligatorios (P1C, Jefe de Sección del SEPE).

Entre los 12 centros que imparten Educación Secundaria en la ciudad, y donde se concentra las tasas más altas de fracaso escolar es precisamente en los barrios donde existen también tasas de pobreza más altas (P4C, Profesional de estudios socioeconómicos/ Profesor asociado de UNED).

Todos los años tenemos el típico conflicto de denuncias, por parte de los padres, debido a la asignación de centro, ya que quieren escolarizar a sus hijos en escuelas con un determinado perfil socioeconómico (P6C, Técnico de planificación de Servicios Sociales).

La tasa de fracaso escolar en la ciudad de Melilla se encuentra a mucha distancia de la media nacional. Con mayor incidencia entre la población extranjera (EM, Técnico autonómico con experiencia en diversas áreas sociales).

Con la crisis se ha producido. Por una parte, la llegada masiva de población inmigrante. Y por la otra, recortes que afectaron a la creación de nuevos colegios. Al tiempo que aumenta el número de alumnos, los ratios que se aportan de Melilla son de los más altos del mundo, puede haber 38 niños en un aula (P2M, Técnico de Servicio de Planificación y Evaluación).

Es fundamental educar. Invertir en educación. Invertir en que sepan hablar. Porque en casa los niños hablan con sus madres en idioma materno, y eso produce fracaso escolar (P5M, Técnico de la Consejería de Bienestar Social).

Por último, los técnicos de las dos ciudades destacan que los servicios sociales se han visto desbordados por la sobrecarga de trabajo que ha provocado la llegada de población extranjera vulnerable en los últimos años.

En las memorias de Servicios Sociales, hasta 2008, teníamos en torno a 9.000 usuarios de media anual y hemos pasado a 13.000 el año pasado (P6C, Técnico de planificación de Servicios Sociales).

Les comento que el año pasado, desde noviembre del 2015 hasta ahora, hemos tenido cerca de 18.000 citas. A parte de mucha gente que llega, que acceden a los servicios sin cita previa, porque son urgencias, etc. (P2C, Técnico de Servicios Sociales Comunitarios).

Aquí tenemos un problema con los menores no acompañados que vienen de Marruecos, hay 500 en 12km y en todo Madrid 300. Los servicios para menores están especializados en temas de adopciones, acogimientos y centros de menores, pero los MENAS solo buscan cruzar el Estrecho (P4M, Técnico de orientación laboral de sindicato).

Hay muchas trabas administrativas en cuanto a temas de empadronamiento y para cumplir los requisitos que se exigen para poder acceder a prestaciones sociales. Y ayudas, en este caso de la consejería de bienestar social (P3M, Representante de EAPN).

4. Conclusiones

El presente trabajo aborda la realidad social de dos espacios tan peculiares como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, espacios fronterizos entre Europa y África que hacen que cuenten con unas condiciones sociales y demográficas de especial relevancia que inciden en la estructuración de la respuesta institucional hacia los colectivos más vulnerables.

En las dos ciudades confluyen múltiples condicionantes que imprimen unas características singulares de desventajas sociales en gran parte de su población y que inhiben una respuesta institucional adecuada: espacio fronterizo entre dos continentes, con entrada continua de menores; limitada potestad legislativa y competencial; escaso tejido productivo, con grandes rasgos de irregularidad presentes en el comercio; o la convivencia intercultural, entre otros. En la mayoría de los ámbitos analizados, las dos ciudades presentan unos niveles de riesgo de exclusión social más altos que la media estatal, salvo en la dimensión Salud, debido a tener una población muy rejuvenecida. Así lo destacan los profesionales, que hacen hincapié en las dificultades de responder a las necesidades crecientes de los colectivos vulnerables que residen en ambos territorios, sobre todo en salud y educación. No obstante, durante el periodo de crisis

financiera, se observan ciertas diferencias en la reformulación de cada modelo social mediante planes o programas de los diferentes ámbitos sociales, observándose cierto equilibrio global, pues en unos ámbitos se observa mayor compromiso documental en Ceuta (empleo) y en otros en Melilla (ingresos, educación, familia), si bien en otros hay equidad, como en la dimensión general o en vivienda. Asimismo, la ciudad de Melilla presentaba mayor nivel de gasto en protección y promoción social. Por otro lado, en los últimos años ha proliferado en ambas ciudades el desarrollo de convenios con los ministerios pertinentes en ámbitos como vivienda, empleo o salud. ámbitos en los que apenas se tiene potestad de intervención.

Las dos ciudades se han enfrentado con la pandemia de 2020 a nuevos retos, que sin duda han puesto de manifiesta la mayor vulnerabilidad de estos territorios ante imprevistos con la crisis sociosanitaria del covid-19.

5. Bibliografía

García López, J.R. (2014). *El desempleo juvenil en España*, ICE, 881, 11-28.

Hernández Pedreño, M. (Dir.) (2020). *Riesgo de exclusión y políticas sociales autonómicas en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

SEPE (2017). *Informe del Mercado de Trabajo de Melilla. Datos 2016*. Madrid: Servicio Público de Empleo Estatal.

Riesgo de exclusión social y políticas sociales en Aragón y Castilla y León

Salvadora Titos Gil y Elisa Esteban Carbonell²⁷⁶

RESUMEN

Las políticas de lucha frente a la pobreza y la exclusión social juegan un papel destacado en la sociedad como eje vertebrador de la misma. En España, la descentralización de estas políticas da lugar a una amplia diversidad en enfoques, abordajes y medidas, que puede favorecer la profundización de las desigualdades territoriales.

Este trabajo presenta un análisis comparativo de los niveles de riesgo social y los modelos sociales en Aragón y Castilla y León. Se trata de dos comunidades autónomas que comparten elementos comunes en cuanto a factores demográficos, territoriales, económicos, sociales y culturales. El análisis se realiza a partir de una batería de indicadores del riesgo de pobreza y exclusión social, así como de gasto social, y de las características del modelo social según el discurso de los profesionales. La investigación combina el análisis cuantitativo, a partir de datos secundarios procedentes de estadísticas oficiales, con técnicas cualitativas. Específicamente, se realizaron 2 entrevistas semiestructuradas y 2 grupos de discusión con personal técnico de cada una de las comunidades autónomas.

Los resultados muestran una situación relativa mejor que la media nacional en riesgo de pobreza y exclusión social, un impacto de la crisis menor que en el conjunto del Estado, y un mayor gasto social. Además, el análisis del discurso refleja que existen diferencias en la definición del modelo social entre las dos comunidades autónomas, si bien se identifican también elementos comunes, particularmente en las dificultades y los retos a que se enfrentan las políticas frente a la pobreza y la exclusión social.

Palabras clave: exclusión social, política social, comunidades autónomas.

1. Introducción

A finales de 2017, las instituciones europeas aprobaban el denominado Pilar Europeo de Derechos Sociales, que expresaba la voluntad política de consolidar la dimensión social europea. Este pilar social, firmado por todos los Estados miembros, supone un giro en la Unión Europea, a partir del reconocimiento de los efectos sobre la cohesión social de la crisis iniciada en 2008 y la aplicación de las políticas de austeridad y recortes (Ramos Antón, 2018). En España, una década después del comienzo de la crisis y tras varios años de recuperación económica, se constatan mayores niveles de desigualdad social y de exclusión social que antes de la crisis, así como un aumento de las desigualdades entre comunidades autónomas (EAPN-ES 2020). Ello visibiliza el enorme desafío al que deben hacer frente las políticas públicas.

En este contexto, el eje de análisis territorial y, en particular, el relativo a las comunidades autónomas, cobra especial relevancia en la investigación sobre el fenómeno de la pobreza y la exclusión social. La magnitud de los efectos de la crisis de 2008 ha espolado el interés por analizar el impacto de esta crisis sobre los niveles de desigualdad social y, habida cuenta de la descentralización de las políticas de lucha

PANEL 6: Estado de Bienestar y Política Social para una nueva realidad

²⁷⁶ Salvadora Titos Gil (Universidad de Murcia) y Elisa Esteban Carbonell (Universidad de Zaragoza)

frente a la pobreza y la exclusión social, con frecuencia los estudios se realizan para una comunidad autónoma en particular. Así, por ejemplo, en Aragón encontramos informes como el publicado por El Justicia de Aragón²⁷⁷ (2015) o el 1er Informe sobre la Desigualdad en Aragón (Marí-Klose, 2018) y en Castilla y León, encontramos varios trabajos realizados por el Consejo Económico y Social de Castilla y León (CES 2010, 2014 y 2017).

Este trabajo propone una aproximación comparativa a los niveles de riesgo social y los modelos sociales de dos comunidades autónomas, Aragón y Castilla y León, con características similares en cuanto a factores demográficos, territoriales, económicos, sociales y culturales.

2. Metodología

La metodología utilizada se sitúa en la línea de otros estudios sobre la relación entre política social y exclusión social impulsados desde el grupo de investigación Exclusión social y desigualdad de la Universidad de Murcia (Hernández Pedreño, 2019 y 2020).

El periodo analizado es 2008-2017, comparando la situación al inicio de la crisis económica y una década más tarde, una vez alcanzada la recuperación tras la recesión.

Se utiliza un esquema de análisis en 5 dimensiones: ingresos, trabajo, educación, vivienda y salud, al considerar que se trata de las áreas con mayor incidencia de las políticas en los procesos de exclusión, y una doble estrategia que combina técnicas cuantitativas y cualitativas.

En primer lugar, el análisis se realiza a partir de una metodología cuantitativa, basada en datos secundarios. Para ello, se utiliza un conjunto de indicadores de riesgo obtenidos de estadísticas oficiales. Para todos los indicadores seleccionados, se presentan los valores para 2008 y 2017, así como la variación del período en términos relativos (diferencia entre el valor en 2017 y el valor en 2008/valor en 2008).

En segundo lugar, se aborda un análisis cualitativo, a partir del discurso de profesionales del ámbito social. Este análisis se centra en las características de los modelos sociales de Aragón y de Castilla y León, sus puntos fuertes y débiles, así como los principales retos, a partir de la valoración de los profesionales, recogida a través de dos técnicas cualitativas: entrevista y grupo de discusión.

La tabla 1 presenta los perfiles profesionales de las personas entrevistadas y las que participaron en los grupos de discusión. Para las entrevistas se seleccionó a profesionales de la administración autonómica con reconocida experiencia o nivel directivo, y los grupos de discusión estuvieron integrados en ambas comunidades autónomas por profesionales de la administración autonómica y de la administración local de servicios sociales y de empleo, junto a representantes de EAPN y de colegios profesionales.

²⁷⁷ Nombre histórico con el que se designa al Defensor del Pueblo de esta Comunidad Autónoma.

Tabla 1. Perfil laboral de los profesionales de Aragón y Castilla y León según técnica empleada

	Técnica	Id.	Perfil profesional
Aragón	Entrevista	E	Técnico autonómico con experiencia en diversas áreas sociales
		P1	Técnico autonómico de Empleo
		P2	Técnico autonómico de Servicios Sociales
	Grupo de discusión	P3	Representante de EAPN
		P4	Representante de Colegio Profesional
		P5	Técnico Local de Servicios Sociales
		P6	Técnico de Servicios Sociales mancomunados
Castilla y León	Entrevista	E	Técnico autonómico de gerencia de servicios sociales
		P1	Técnico autonómico de Empleo
		P2	Técnico autonómico de coordinación con EELL y voluntariado
	Grupo de discusión	P3	Representante de EAPN
		P4	Representante de Colegio Profesional
		P5	Técnico autonómico de Servicio de Inclusión Social
		P6	Técnico Local de Servicios Sociales
		P7	Técnico de Acción Social de Diputación

Id.: código de identificación de cada profesional participante.

Fuente: Elaboración propia.

3. Modelos sociales de Aragón y Castilla y León en perspectiva comparada

3.1. Situación social y respuesta institucional durante la crisis financiera (2008-2017)

Las comunidades autónomas de Aragón y Castilla y León comparten, además de otros elementos territoriales, económicos, sociales y culturales, algunas características demográficas que constituyen rasgos diferenciales respecto al conjunto de la población española. Entre estas características destacan la dispersión territorial y el envejecimiento demográfico. Con una población de 1,33 y 2,40 millones de habitantes, respectivamente (cifras oficiales a 1 de enero de 2020), el porcentaje de población rural (residente en municipios de menos de 10.000 habitantes) en Aragón es del 29,2% y en Castilla y León del 43,3%, frente a una cifra del 20,1% para España. Respecto a la proporción de población de 65 y más años, en Aragón se sitúa por encima del 20%, y en Castilla y León supera el 25% (21,73 y 25,51, respectivamente), mientras en España es del 19,58%.

La tabla 2 muestra los indicadores seleccionados para el análisis de la dimensión relativa a ingresos. En primer lugar, se observa que en 2017 las dos comunidades autónomas cuentan con una renta mediana equivalente superior a la nacional. Paralelamente, las cifras de pobreza, carencia material y pobreza subjetiva son inferiores a las nacionales para ambas comunidades autónomas, tanto al inicio como al final del período analizado.

Tabla 2. Indicadores de ingresos en Aragón, Castilla y León y España, 2008 y 2017

		Aragón	Castilla y León	España
Renta mediana equivalente (€ por unidad de consumo)	2008	16.303	13.950	13.966
	2017	15.839	15.008	14.203
	Variación (%)	-2,8	7,6	1,7
Tasa de pobreza (% población)	2008	14,9	17,5	19,8
	2017	13,3	15,4	21,6
	Variación (%)	-10,7	-12,0	9,1
Carencia material (% población)	2008	3,9	4,8	10,8
	2017	5,4	4,9	12,8
	Variación (%)	38,5	2,1	18,5
Dificultades para llegar a fin de mes (% población)	2008	12,8	24,3	31,9
	2017	15,7	15,2	25,1
	Variación (%)	22,7	-37,4	-21,3

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

Igualmente, ambos territorios reducen su tasa de pobreza a lo largo de ese período, con una variación de magnitud similar (-10,7% y -12,0%), frente al incremento observado a nivel nacional (9,1%).

Sin embargo, Aragón y Castilla y León registran una evolución desigual para algunos de los indicadores. Por un lado, en Aragón la renta mediana regional al final del período analizado había disminuido respecto a 2008 (-2,8%), mientras que en Castilla y León experimenta un aumento del 7,6%. Del mismo modo, el porcentaje de población con dificultades para llegar a fin de mes aumenta un 22,7% en Aragón, mientras que en Castilla y León y a nivel nacional se reduce. En carencia material, la evolución es negativa en todos los casos, si bien Aragón registra un incremento del 38,5%, frente al 18,5% para España y el 2,1% para Castilla y León.

En síntesis, los indicadores sobre ingresos reflejan en las dos comunidades autónomas un escenario más favorable que el nacional.

De igual modo, en la dimensión relativa al trabajo (tabla 3), las tasas de paro, de temporalidad y de baja intensidad laboral muestran una situación mejor en Aragón y Castilla y León a la que registra el conjunto nacional, tanto al inicio como al final del período de estudio. Así, Aragón y Castilla y León registran en 2017 tasas de paro del 11,7% y 14,1% respectivamente, mientras que España alcanza el 17,2%, y lo mismo ocurre con los hogares de baja intensidad laboral, con cifras de 5,9% y 9,2%, frente al 12,8% a nivel nacional.

Por otro lado, la temporalidad alcanza a una de cada cuatro personas asalariadas en ambas comunidades autónomas, con una proporción ligeramente mayor para España (26,7%). Finalmente, el indicador relativo a salarios bajos registra las cifras más desfavorables para Castilla y León, que supera las cifras nacionales tanto en 2008 como en 2017.

Tabla 3. Indicadores de trabajo en Aragón, Castilla y León y España, 2008 y 2017

		Aragón	Castilla y León	España
Tasa de paro (% población activa)	2008	7,3	9,6	11,3
	2017	11,7	14,1	17,2
	Variación (%)	60,3	46,9	52,2
Asalariados con contrato temporal (% asalariados)	2008	26,0	25,9	29,1
	2017	25,2	25,3	26,7
	Variación (%)	-3,1	-2,3	-8,2
Viviendo en hogares con baja intensidad laboral (% población activa)	2008	4,7	5,5	6,6
	2017	5,9	9,2	12,8
	Variación (%)	25,5	67,3	93,9
Asalariados con salarios bajos (% asalariados)	2008	13,9	20,6	17,6
	2017	14,0	17,1	16,8
	Variación (%)	0,7	-17,0	-4,5

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de población activa, Encuesta de estructura salarial y Encuesta de condiciones de vida.

En cuanto a la evolución de estos indicadores, en la tasa de paro el mayor incremento relativo corresponde a Aragón (60,3%), mientras que en Castilla y León el aumento es inferior al observado para España. Por otro lado, la proporción de población asalariada con contratos temporales muestra una tendencia favorable, con un descenso más intenso en España (-8,2%) que en estas comunidades autónomas (-3,1% y -2,3%), que permite reducir las diferencias en la situación de partida con la cifra nacional. Respecto al porcentaje de población asalariada con salarios bajos, se observa una tendencia decreciente para Castilla y León (-17%) y también para España (-4,5%), aunque con una intensidad menor, mientras que se mantiene estable para Aragón, que a pesar de ello cuenta con la incidencia más baja en 2017 (14,0%).

Los indicadores utilizados para la dimensión educación (tabla 4) reflejan para ambas comunidades autónomas una situación relativa mejor que la española, y una evolución favorable, con carácter general.

Tabla 4. Indicadores de educación en Aragón, Castilla y León y España, 2008 y 2017

		Aragón	Castilla y León	España
Adultos 25-64 años sin completar secundaria (% población)	2008	43,6	49,3	48,9
	2017	36,3	40,2	40,9
	Variación (%)	-16,7	-18,5	-16,4
Personas 30-34 años con educación superior (% población)	2008	41,9	44,8	41,3
	2017	47,3	39,5	41,2
	Variación (%)	12,9	-11,8	-0,2
Tasa de abandono educativo temprano (% población)	2008	25,8	26,4	31,7
	2017	16,4	16,7	18,3
	Variación (%)	-36,4	-36,7	-42,3
Jóvenes que ni estudian ni trabajan (% población)	2008	12,5	15,1	16,7
	2017	13,4	13,1	17,1
	Variación (%)	7,2	-13,2	2,4

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, Regional education statistics.

El porcentaje de adultos con bajo nivel educativo (secundaria obligatoria e inferior) se reduce hasta el 40% tanto a nivel nacional como en Castilla y León, registrando Aragón la cifra más baja. Igualmente, la tasa de abandono educativo temprano refleja una mejora sustancial en ambos territorios y en España. En paralelo, el porcentaje de personas jóvenes con estudios superiores ha aumentado en Aragón y ha disminuido en Castilla y León, mientras que se constata un aumento en el porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan en Aragón, frente a la disminución registrada en Castilla y León.

En la dimensión vivienda (tabla 5), se repite el patrón general observado, de situación relativamente mejor en Aragón y Castilla y León respecto a España y de mejora en los indicadores seleccionados. Únicamente se observa una tendencia negativa en el porcentaje de población con gasto elevado en vivienda, excepto en Aragón, que registra una disminución sustancial. El indicador relativo a problemas estructurales en la vivienda disminuye con mayor intensidad en Castilla y León, que partía de una cifra superior a la registrada para España.

Tabla 5. Indicadores de vivienda en Aragón, Castilla y León y España, 2008 y 2017

		Aragón	Castilla y León	España
Problemas estructurales en la vivienda (% población)	2008	9,0	19,8	16,8
	2017	8,2	9,1	11,5
	Variación (%)	-8,9	-54,0	-31,5
Falta de espacio en la vivienda (% población)	2008	3,1	2,8	5,6
	2017	1,9	1,9	5,1
	Variación (%)	-38,7	-32,1	-8,9
Gasto elevado en vivienda (% población)	2008	7,5	3,9	9,4
	2017	4,1	5,6	9,8
	Variación (%)	-45,3	43,6	4,3
Delincuencia en el entorno de la vivienda (% población)	2008	10,6	9,8	14,9
	2017	6,0	6,0	8,9
	Variación (%)	-43,4	-38,8	-40,3

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

En 2017, las dos comunidades autónomas coinciden en las cifras correspondientes a la falta de espacio en la vivienda y la delincuencia en el entorno de la vivienda, que se reducen hasta el 1,9% y el 6%, respectivamente. Ambos indicadores registran valores muy inferiores a los nacionales en 2008, y aún así experimentan un descenso notable.

La tabla 6 muestra los indicadores de salud seleccionados, y refleja que para esta dimensión no se repite la tendencia observada con anterioridad. Por un lado, de forma global Aragón y Castilla y León no registran un escenario más positivo que el de la población española. Por otro, se observan diferencias entre las dos comunidades autónomas, con una situación relativa más desfavorable en Castilla y León, que registra peor estado de salud y mayor morbilidad crónica que el conjunto nacional, además de un empeoramiento a lo largo del período analizado en este último indicador. Al mismo tiempo, los porcentajes de población con salud percibida mala o muy mala y gravemente limitada en la actividad diaria se han reducido en ambas comunidades autónomas, al igual que en el conjunto de España, siendo la mejoría más pronunciada en Aragón para

el indicador relativo a estado de salud y en Castilla y León para el correspondiente a la limitación de la actividad.

Tabla 6. Indicadores de salud, Aragón, Castilla y León y España, 2008 y 2017

		Aragón	Castilla y León	España
Estado percibido de salud malo o muy malo	2008	7,5	8,5	7,9
	2017	5,0	7,2	6,5
(% población)	Variación (%)	-33,3	-15,3	-17,7
Morbilidad crónica	2008	32,5	34,6	29,7
(% población)	2017	22,6	37,7	28,6
	Variación (%)	-30,5	9,0	-3,7
Gravemente limitado en la actividad diaria	2008	4,9	5,2	5,4
(% población)	2017	4,2	3,3	4,0
	Variación (%)	-14,3	-36,5	-25,9

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de condiciones de vida.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la morbilidad crónica, que presenta en ambas comunidades autónomas valores superiores a los correspondientes al conjunto de España en el momento del inicio de la crisis de 2008, y en Castilla León también en 2017. Al mismo tiempo, se observa un descenso notable en este indicador para la población de Aragón.

Desde la perspectiva del esfuerzo institucional respecto al riesgo de exclusión social, la tabla 7 presenta las cifras para 2017 de gasto público en protección social y en servicios sociales, tanto en euros por habitante como en porcentaje del gasto total. Se observa que ambas comunidades autónomas presentan un gasto en protección social per cápita similar –ligeramente más alta en Aragón-, y superior al nacional en un 10%.

Tabla 7. Indicadores de gasto público autonómico en políticas sociales en Aragón, Castilla y León y España, 2017

	Aragón	Castilla y León	España
Gasto en protección social (€ por habitante)	2.674,31	2.648,35	2.420,15
Gasto en protección social (% respecto al gasto público total)	61,2	65,1	60,7
Gasto en servicios sociales (€ por habitante)	365,25	388,65	339,69
Gasto en servicios sociales (% respecto al gasto público total)	9,28	10,77	9,06

Fuente: Elaboración propia a partir de Índice DEC 2017.

El porcentaje del gasto público total alcanza el 65% en Castilla y León, mientras que en Aragón apenas supera la cifra para España.

Respecto al gasto en servicios sociales, el valor máximo corresponde también a Castilla y León, mientras que en Aragón la cifra se sitúa a medio camino entre aquella y la española. En términos relativos, el gasto en servicios sociales supone el 10,77% del gasto público en Castilla y León, mientras que Aragón se sitúa en el 9,28%, por encima de la cifra nacional.

3.2. La visión de los profesionales

Características generales del modelo de inclusión social

La caracterización general del modelo social autonómico se ha realizado desde tres enfoques de análisis complementarios: simbólico, sustantivo y operativo.

a) Análisis Simbólico: modelo social no definido en Aragón frente a un modelo social con amplio reconocimiento de derechos sociales en Castilla y León

El discurso de los profesionales se refiere a la ausencia en Aragón de un modelo social definido, sin poder dar respuesta desde las políticas públicas a la pobreza y la exclusión social. En este sentido, se habla de la inexistencia de reflexión, planificación, racionalización, concepción, objetivos.

Es un modelo de resolver cuestiones inmediatas. No hay una planificación o un modelo que tenga objetivos a largo plazo o a medio-largo plazo; es problema-recurso-solución (P6, Aragón).

Por el contrario, el modelo social en Castilla y León está bastante definido, con amplio reconocimiento de derechos sociales como derechos subjetivos y existencia de planificación en el sistema de servicios sociales. No obstante, los profesionales advierten que el modelo está condicionado por variables geográficas, económicas y sociodemográficas que influyen en el desarrollo de la política social: la dispersión de la población, el envejecimiento, la despoblación y la respuesta institucional vinculada al ciclo económico. La crisis económica ha llevado a la administración a la búsqueda de un modelo mixto de gestión, con tendencia a la colaboración público-privada.

El modelo social, es bastante garantista, tenemos muchas leyes reconocimiento de derechos subjetivos y eso permite que llegue a una amplia capa de la sociedad. (P3, Castilla y León, en adelante CyL)

Por otro lado, los profesionales de Aragón aluden a la falta de compromiso político, así como la influencia del plano político, en particular del cambio de gobierno, pero también de los cambios en los equipos al frente de las políticas, que no han permitido mantener la continuidad en las líneas de trabajo.

Yo creo que las grandes diferencias están en que haya habido equipos de trabajo que han mantenido en el tiempo una línea de trabajo, con unos parámetros que más o menos compartimos todos... (E).

b) Análisis Sustantivo: falta de recursos en ambas regiones.

Respecto al análisis sustantivo, las características del modelo social de Aragón identificadas por los profesionales son: deficiente financiación; alto grado de desigualdad territorial en la dotación de recursos y ausencia de un modelo definido en el tercer sector:

Hay una carencia absoluta de financiación autonómica [...] Con la crisis empiezan a desmontar, a paralizar la implantación..... Es una vuelta atrás en gasto enorme y en algunas estructuras fundamentales (E).

Según los profesionales de Castilla y León, la falta de recursos (sobre todo humanos) y las diferencias en el acceso a la prestación de servicios dependiendo del hábitat

(rural/urbano) merman las garantías de igualdad de oportunidades para la población vulnerable.

Creo que lo que falta es que los recursos profesionales pudieran disponer del tiempo y de los instrumentos necesarios para dar más calidad a la atención de los usuarios (P2).

c) Análisis Operativo: segmentación sectorial y territorial en Aragón frente a una eficiencia limitada en Castilla y León.

En Aragón, por un lado, se describe una segmentación de las intervenciones, tanto entre los distintos sectores involucrados como en términos de estructuras territoriales, que impide realizar un abordaje integral, centrado en las necesidades de la persona. En particular, los profesionales perciben que las características propias de la administración pública, junto a las especificidades de su desarrollo, tienden a la ineficiencia en la prestación de servicios. Por otro lado, se habla de disfunciones relativas a la multiplicidad de estructuras administrativas, y en particular de superposición de intervenciones, que se relacionan tanto con la cuestión de la dispersión poblacional como a la puesta en marcha de medidas para atender las necesidades a partir de la crisis:

Cada sistema de protección social, ha intentado desarrollarse de manera propia y particular según sus normativas y su propia estructura. De tal modo que incluso en la estructura territorial para la cobertura de servicios, los mapas de cobertura no coinciden territorialmente (P4, Aragón).

Los profesionales de Castilla y León caracterizan el modelo como medianamente eficiente aunque con falta de coordinación entre los niveles territoriales e interadministrativos y una excesiva burocratización que genera duplicidades y mediatiza la buena gestión de los recursos.

La falta de capacidad organizativa, falta de gestión, de capacidad de respuesta inmediata en los temas de renta... el acceso a las propias oficinas del SEF o del ECYL está limitado a algunas cabeceras de comarca, Hay diferencias dependiendo del medio rural o urbano (P7).

Puntos débiles por ámbitos de intervención

a) Ingresos

La aplicación de un sistema de renta básica en Aragón no ha ido acompañada de programas eficaces para la inserción, y el sistema ha sido incapaz de responder al aumento de la demanda derivado de la crisis. En este sentido, los profesionales son críticos con la forma en que se ha gestionado el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI).

La crisis ha puesto al límite los sistemas, y no solo por la demanda sino también por la falta de medios para abordarlo. El IAI en el año 2014 no se ha concedido... tardaron muchísimo...9 meses.... (P5, Aragón).

En Castilla y León existen disfuncionalidades debidas al enfoque y coordinación entre las administraciones que tramitan las ayudas (renta básica, ayudas de emergencia social y ayudas derivadas de convocatorias para el fomento del empleo); lo que se generan situaciones donde el objetivo (percepción de ingresos mínimos o inserción a través del empleo) se confunde y no se alcanza la ruptura del círculo de la exclusión social. La

distinción entre situaciones estructurales y coyunturales permite, en principio, un mejor direccionamiento de los recursos, aunque se ha constatado un desconocimiento por parte de los usuarios; así como de los empresarios que podrían percibir incentivos para aumentar la empleabilidad. Las entidades locales llevan el peso de la intervención con los usuarios de carácter estructural en el ámbito local y rural aunque con un funcionamiento desigual sobre todo en la efectividad del cobro dependiendo de la gestión de las gerencias y de la coordinación con los demás niveles territoriales implicados.

Se llegan a utilizar los recursos para lo que no están pensados. ...había dificultades de encaje y de que realmente te podías plantear si estábamos trabajando por el fomento del empleo o por la percepción de renta (P2, CyL).

b) Trabajo

Los profesionales de Aragón manifiestan una inadaptación de los programas a las necesidades, así como falta de coordinación.

Nosotros por ejemplo no tenemos conocimiento en nuestras bases de datos de qué personas son receptoras del ingreso aragonés de inserción; creo que tendríamos que tener conocimiento de ello porque nosotros lanzamos programas dirigidos a colectivos de exclusión social, y hay CCAA que sí lo tienen (P1, Aragón).

Por su parte, en Castilla y León los profesionales señalan que en general, las políticas de empleo llegan a un elevado número de personas, aunque con duplicidades en la gestión entre los distintos niveles administrativos. Asimismo, la heterogeneidad de demandantes de empleo choca con la estandarización de los procedimientos administrativos, de alguna manera se repite la idea presente entre los profesionales aragoneses de la falta de adaptación a las situaciones.

En materia de empleo es una competencia estatal importante. Al final el estado da el dinero y te guía.... El incremento de demandantes de empleo en los últimos años ha sido muy elevado con lo cual se ha tendido a utilizar protocolos y estandarizar ¿Qué pierdes con eso? la cercanía e identificar cuál es el problema real para esa persona ...al que más perjudica es al colectivo que necesita atención individualizada...pero es el lado negativo (P1, CyL).

c) Vivienda

En Aragón, los profesionales destacan una puesta en marcha de medidas puntuales y aisladas, así como una inexistencia de coordinación.

Para el acceso por ejemplo a determinados prestaciones el concepto de exclusión se mezcla con el de vulnerabilidad y además los umbrales de renta o los condicionantes son diferentes... Vivienda se empeña en hacer sus valoraciones de la exclusión. y otra vez vuelta a preguntarle al usuario cuarenta veces lo mismo... (P4, Aragón).

Por su parte, en Castilla y León los profesionales señalan una falta de política social en este ámbito donde se evidencia un retroceso significativo en los últimos años sobre todo en cuanto a la creación de albergues para personas sin hogar ante el aumento de esta problemática.

Nosotros, cuando surgió la crisis se vio la necesidad de hacer algo desde servicios sociales y se montó un servicio integral de apoyo a familias en riesgo de desahucio, en coordinación con las entidades locales... se hace una valoración desde los servicios sociales y desde la Junta tenemos un servicio de intermediación con entidades financieras. Creo que se hace una buena labor en ese sentido, aunque faltó coordinación (P5, CyL).

d) Salud

En Aragón evidencian un insuficiente desarrollo de los programas sociosanitarios y de la atención a la dependencia y la cronicidad; una falta de proximidad de servicios sanitarios en zonas rurales; así como la inaccesibilidad de determinadas prestaciones sanitarias para personas con bajos ingresos. Algunos de estos problemas también están presentes en Castilla y León, específicamente, la dispersión geográfica de la población genera problemas en la prestación y atención de servicios sociosanitarios, pero también la red de salud mental es muy diversa dependiendo de los territorios. La falta de coordinación es otro de los problemas en Castilla y León.

Los programas de prevención que son sociosanitarios no se están trabajando desde salud (P6, Aragón).

El tema de salud en el medio rural no funciona tan bien (P7, CyL).

e) Educación

Ineficacia de programas para reducir fracaso escolar en Aragón, particularmente en colectivos más vulnerables y también una descoordinación con otras áreas. En Castilla y León los problemas se centran en los fallos en el sistema de formación para el empleo, la formación para adultos y, especialmente, en zonas rurales.

Tenemos un nivel de fracaso escolar elevadísimo, que genera gente excluida, es un problema multidimensional (P3, Aragón).

Y en el tema de adultos y desventaja con motivo de la crisis hubo un receso en la educación de adultos (P3, CyL).

Puntos fuertes y retos del modelo social regional

En cuanto a los puntos fuertes del modelo social, en Aragón los profesionales destacan dos. Por un lado, la situación económica y social de partida con niveles de desempleo y de pobreza notablemente inferiores a otros territorios y con una estructura social con mayor capacidad de protección de la familia.

La pobreza es menor que en la ciudad y las consecuencias son menores también (P6, Aragón).

Y, por otro lado, la organización territorial descentralizada que posibilita la cercanía de estructuras administrativas a la población en el entorno rural dotándole de mayores garantías.

En la zona rural, realmente, esos sistemas sí llegan a funcionar, funcionan mejor, probablemente, que, en Zaragoza, pero no porque los sistemas estén estructurados. No, por la voluntad de las personas. Claro, nos conocemos todos, entonces cabe la posibilidad de planificar juntos (P6, Aragón).

En Castilla y León destaca la consolidación y la organización territorial del sistema de servicios sociales, y también una buena red en el ámbito de protección a las familias, así como en la salud, aunque, en este último, con necesidad de mejorar la coordinación territorial sociosanitaria. Asimismo, destaca la adecuada integración de la dependencia en el sistema de servicios sociales.

El sistema de servicios sociales yo creo que es uno de los puntos fuertes. Llevamos al menos 30 años, es un sistema consolidado funcional y organizativamente que viene reflejado en nuestra ley de servicios sociales (P2, CyL).

Respecto a los retos identificados, en Aragón se evidencia la importancia de articular las intervenciones para dar una respuesta integral a las necesidades de las personas y las familias en situación de vulnerabilidad o de exclusión social. En particular, se debe reformular el contenido de las rentas mínimas de manera que se trabaje con las personas todas las áreas necesarias con el objetivo de la inserción:

Es atender a las necesidades básicas del colectivo de personas que están en esta situación, pero intentando buscar una salida más o menos estable; que no tengan que depender constantemente de este tipo de ayudas (P1, Aragón).

Al mismo tiempo, se identifica el desequilibrio territorial como uno de los principales retos que afronta el modelo social en Aragón, debido a la elevada concentración de población en la capital frente a una densidad de población muy baja en el resto del territorio, donde además se plantea el reto del relevo generacional.

Yo creo que en Aragón el mayor problema que tenemos es el desequilibrio territorial, la forma de hacer llegar las estructuras y las atenciones al conjunto del territorio (E).

En el contexto de Castilla y León los retos se resumen en: mejorar la coordinación inter e intra administrativa; reducir las desigualdades territoriales en el acceso a servicios y recursos; abordar la empleabilidad de los jóvenes; mejorar la red de atención a las familias con políticas proactivas y participativas; aumentar la colaboración entre todos los agentes que gestionan los programas y políticas de exclusión social; aumentar la participación de los técnicos y del tercer sector; incentivar la participación de la sociedad civil especialmente de las personas en situación de riesgo social; implicar a las empresas en los programas para fomentar el empleo entre personas vulnerables; y, por último, fomentar un clima laboral colaborativo entre los trabajadores que gestionan y ejecutan las políticas.

La intensificación de la coordinación de los agentes (público privados) haciéndoles formar parte de una misma forma de actuar, unificando procedimientos, definiendo roles y agilizando el tiempo de respuesta (E, CyL).

3.3. El impacto de la pandemia

La crisis originada en la pandemia por COVID-19 representa un desafío sin precedentes para la cohesión social. A partir de las consistentes desigualdades observadas en los niveles de riesgo de exclusión social, cabe preguntarse en qué medida las diferentes situaciones de partida pueden modular la magnitud del impacto de la pandemia en las comunidades autónomas. Como aproximación a esta hipótesis, a continuación se presentan los datos de porcentaje de hogares con todos sus miembros activos en paro en 2019 y 2020 (tabla 8). Se observa que tanto Aragón como Castilla y León registraban

en 2019 cifras inferiores a las nacionales, y que el incremento en 2020 también es inferior, particularmente en Castilla y León.

Tabla 8. Hogares con todos sus miembros activos en paro, Aragón, Castilla y León y España, 2019 y 2020

	Aragón	Castilla y León	España
2019	5,4	6,4	7,5
2020	6,1	6,7	8,9
VA (p.p.)	0,7	0,3	1,4
VR (%)	13,0	4,7	18,7

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

4. Conclusiones

El análisis de indicadores refleja una situación previa a la crisis más favorable para la población aragonesa y castellano leonesa en comparación con el resto de España, que ha permitido amortiguar el impacto de la crisis, en la mayoría de las dimensiones de la exclusión social. Las dimensiones de ingresos, trabajo, educación y vivienda registran de forma consistente cifras más positivas para ambas autonomías, tanto al inicio de la crisis económica como una década más tarde. En salud, lo que se ha denominado “el reto demográfico” al que se enfrentan estos territorios se refleja en peores resultados para varios de los indicadores seleccionados, si bien al mismo tiempo se constata una tendencia global de mejora en el período analizado, frente al empeoramiento observado en varios indicadores para las dimensiones de ingresos y trabajo.

El discurso de los profesionales reconoce la ventaja relativa con respecto a otras autonomías que se deriva de la situación socioeconómica de partida en Aragón, y también destaca la falta de coordinación tanto entre distintos sectores como entre los niveles administrativos, así como las particularidades asociadas a la distribución territorial de la población, que da lugar a desigualdades en el acceso a los recursos en el ámbito rural, pero también se asocia a menor nivel de riesgo social. Además, se identifica como reto la redefinición de las políticas para superar las intervenciones sectoriales y reorientarlas hacia una atención integral en aras de la mejora de la eficacia de las políticas frente a la pobreza y la exclusión social.

La variable territorial también es un elemento destacado entre los profesionales de Castilla y León preguntados. En este sentido, alertan de las propias limitaciones de las políticas sociales ante la descentralización territorial en autonomías tan extensas como Castilla y León. En particular se hace hincapié en la desigualdad territorial, la deficiente coordinación entre los distintos niveles de las administraciones o la escasa generación de empleo autonómico, sobre todo para la población joven. Asimismo, inciden en los puntos débiles del modelo social, derivados en gran medida del contexto económico durante la reciente crisis.

Cabe esperar que las desigualdades entre comunidades autónomas en las situaciones de partida respecto al riesgo de exclusión social modulen la magnitud del impacto de la pandemia, y podrían profundizar las desigualdades territoriales.

5. Referencias bibliográficas

- Ramos Antón, F. (2018). El Pilar Europeo de Derechos Sociales. La última oportunidad para la Europa Social. Madrid: Fundación Alternativas.
- CES (2010). Bienestar social y riesgo de pobreza en Castilla y León: Informe a iniciativa propia IIP 2/10. Valladolid: Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- CES (2014). Situación económica y social de Castilla y León en 2014: economía, mercado laboral, calidad de vida y protección social. Valladolid: Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- CES (2017). La distribución funcional y personal de renta en Castilla y León. Valladolid: Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- EL JUSTICIA DE ARAGÓN (2015). Personas en situación de exclusión social en Aragón (Informe Especial 2015). Zaragoza: El Justicia de Aragón.
- EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK (2020). El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019. Madrid: EAPN-España.
- HERNANDEZ PEDREÑO, M. (dir.) (2019) Los modelos sociales autonómicos en el contexto español. Madrid: Consejo Económico y Social de España.
- HERNANDEZ PEDREÑO, M. (dir.) (2020) Riesgo de exclusión y políticas sociales autonómicas en España. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MARÍ-KLOSE, P. (dir.) (2018) 1^{er} Informe sobre la Desigualdad en Aragón. Observatorio de la Desigualdad en Aragón (OBDEAR). Zaragoza: Gobierno de Aragón.

Gasto público social en España: perspectivas para el periodo post 2020

Cristina García Nicolás²⁷⁸

RESUMEN:

El objetivo de este trabajo es analizar el gasto vinculado al Fondo Social Europeo a través de los Programas Operativos Plurirregionales y regionales durante el periodo de programación 2014-2020. La conclusión de estos proyectos se superpone a un nuevo periodo marcado por la pandemia y los Fondos de recuperación. El refuerzo a la resiliencia de los territorios se verá comprometido si estos no tienen la capacidad suficiente para absorber dichas inversiones.

Palabras clave: Unión Europea, perspectivas financieras, diferencias regionales, COVID-19

ABSTRACT:

The objective of this work is to analyse expenditure linked to the European Social Fund through the Multi-Regional and Regional Operational Programmes during the 2014-2020 programming period. The completion of these projects overlaps with a new period marked by the pandemic and the Recovery Funds. Strengthening the resilience of the territories will be compromised if they do not have sufficient capacity to absorb such investments.

Keywords: European Union, financial perspectives, regional differences, COVID-19

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es el análisis de los proyectos vinculados a las transferencias de la Unión Europea durante el periodo 2014-2020, y de las perspectivas financieras para el periodo de programación 2021-2027, en el marco de la política social desarrollada en España. No obstante, la pandemia –como en otros aspectos– ha obligado a reestructurar la visión que del periodo teníamos con anterioridad, convirtiéndose en un elemento más de divergencia socioeconómica que afecta tanto a los territorios como a las personas. Los programas y su financiación se han visto afectados a lo largo del 2020, obligando a una reestructuración presupuestaria, y evidentemente está marcando las negociaciones del marco presupuestario plurianual para el próximo periodo.

Los principios del modelo social europeo son demasiado genéricos y conllevan la existencia de múltiples variantes. Pero, además, los datos muestran que las mayores diferencias aparecen en el seno de cada uno de los Estados. En el caso de España la gestión del modelo social depende en buena medida de unas Comunidades Autónomas con amplias competencias. Dentro de este nivel regional habría que distinguir aquellas CCAA cuya financiación está sujeta a la LOFCA, es decir, las CCAA de régimen común, de las comunidades forales.

Con el nuevo periodo de programación 2021-2027 se abre un tiempo de incertidumbre, sobre todo, en lo que se refiere a la política de cohesión, y, especialmente, en su vertiente social. El diseño de las nuevas perspectivas financieras tiene como telón de fondo el Brexit y, por tanto, la pérdida del segundo contribuyente neto al presupuesto

²⁷⁸ Universidad de Castilla-La Mancha

comunitario. Además, se ha incorporado el concepto de “valor añadido” a la definición de los objetivos de las nuevas políticas. Esto podría introducir nuevos elementos de desigualdad entre los ciudadanos en función del territorio en el que vivan. El proyecto para el nuevo periodo de programación muestra una reducción del 7% de la nueva Política de Cohesión -bajo la rúbrica Cohesión y Valores- que tendría una dotación de 331 mil millones de euros en precios de 2018. Por lo que se refiere a la cohesión social, se propone fusionar el Fondo Social Europeo y la Iniciativa para el Empleo de los Jóvenes y otros programas para crear el Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

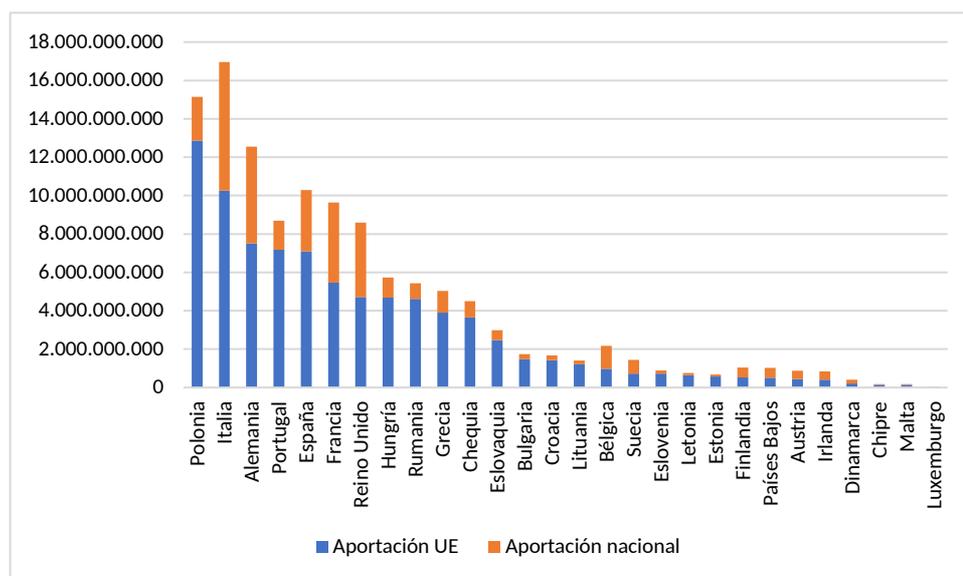
La nueva política de cohesión social, y su traslación al contexto español, se moverá en un complejo equilibrio entre un modelo social con objetivos comunes y la aplicación concreta a nivel nacional, buscando la competitividad y la innovación sin perder de vista el principio de solidaridad, tal como recoge la Declaración de Roma (2017).

Este trabajo se estructura de la siguiente manera: a continuación de esta introducción en el segundo apartado se analizarán los objetivos principales, la población beneficiada y la diversidad territorial de los programas operativos plurirregionales y regionales financiados con fondos europeos del periodo de programación 2014-2020, siguiendo una metodología descriptiva; el tercer apartado se destinará al nuevo Fondo Social Plus, diseñado para el periodo de programación 2021-2027, junto con el programa NextGenerationEU pensado para hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia. El trabajo se cerrará con un apartado de reflexiones, y la bibliografía.

2. El Fondo Social Europeo en el periodo actual

Las aportaciones de la UE a programas financiados por el Fondo Social Europeo convierten a España en el quinto país receptor y en el cuarto si contabilizamos la aportación nacional a dichos programas para el periodo de programación 2014-2020, tal como muestra la Figura 1.

Figura 1. FSE. Aportaciones de la UE y de los Estados, periodo 2014-2020



Fuente: Comisión Europea, Cohesion Data

Los objetivos temáticos que abordan los programas financiados por el FSE se recogen en el art. 9 del Reglamento (UE) N° 1303/2013, y son los mismos que el art. 9 del TFUE otorga al FSE que debe “tener en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana”. Por otro lado, el art. 3 del Reglamento (UE) n° 1304/2013 hace referencia a las prioridades de inversión del FSE para cada uno de los objetivos 8 –“Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral”–, 9 –“Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación”–, 10 –“Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente”– y 11 –“Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública”–, tal como se muestra en la Tabla 3 (ver Anexo).

Tanto los objetivos temáticos como sus respectivas prioridades de inversión entroncan con la *Estrategia Europa 2020*, publicada en 2010 y convertida en hoja de ruta de las políticas europeas durante la última década. El documento plantea un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que en el caso que nos ocupa de programas financiados por el FSE estaría relacionado con el empleo, especialmente la lucha contra el desempleo juvenil, y el objetivo transversal de la igualdad de oportunidades. El eje del empleo está vinculado tanto a la educación y formación continua, mejorando su calidad y versatilidad, como a la reducción del abandono escolar, y a la lucha contra la pobreza y exclusión social. Como veremos posteriormente, sobre estos temas giran tanto los programas plurirregionales como los regionales, teniendo como referencia en el primer caso los objetivos marcados por la Comisión y por cada uno de los Estados miembros.

Para el análisis de los Fondos EIE de la Unión Europea hay que tener en cuenta que no se aplican de forma lineal, siendo más elevada la inversión en los últimos años del periodo y no finalizando con el mismo, según la regla n+2²⁷⁹. Además, para este periodo de programación debemos considerar el retraso en la aplicación, que se inició en 2015, y dos ajustes: el primero de ellos se realizó en 2017 en función de la evolución de la renta nacional bruta, y el segundo ha tenido lugar en 2020 como consecuencia de la pandemia y con el fin de responder de forma más adecuada a las nuevas necesidades. Esto se ha traducido en una reformulación y actualización de los Programas Operativos tanto plurirregionales como regionales.

Trasladado al caso español, la inversión del FSE se traduce en varios tipos de Programas Operativos (PO), que guardan relación con la ya citada *Estrategia Europa 2020* y con el Plan Nacional de Reformas. España cuenta con tres PO nacionales, 19 PO regionales – uno por cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma– y un PO de asistencia técnica, tal como analizaremos a continuación.

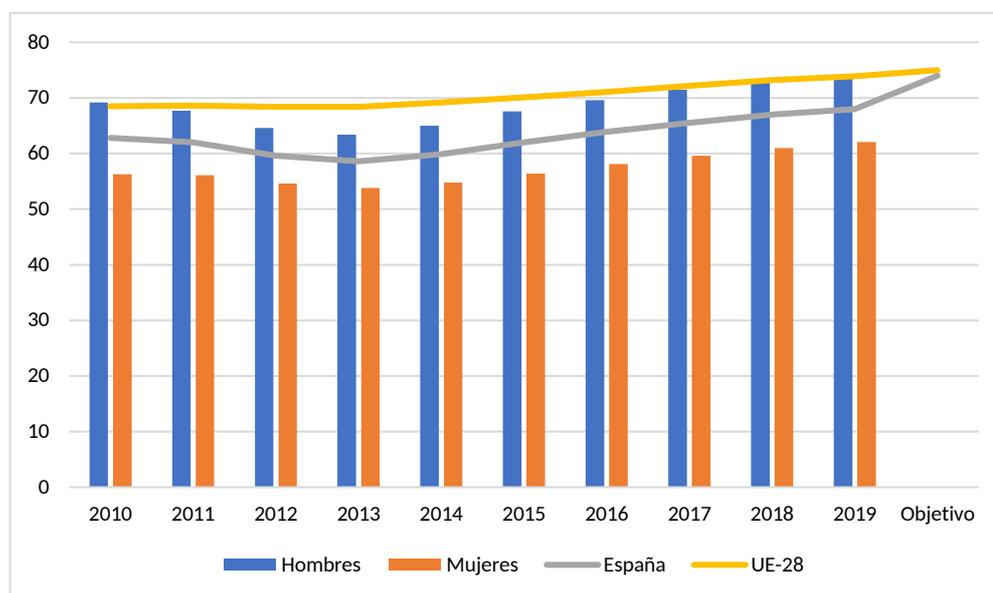
²⁷⁹ La regla n+2 es la norma financiera de la asignación presupuestaria anual de los Fondos Estructurales (FF.EE.) y el Fondo de Cohesión (FC) de la UE. Si los fondos no se han gastado en la fecha prevista, la Comisión puede liberar el compromiso de futuras asignaciones. La liberación se efectúa de oficio si los fondos no se han gastado, o no se han presentado solicitudes de pago, al finalizar el segundo año (n+2).

2.1. Programas operativos plurirregionales

Los PO plurirregionales son ejecutados por la Administración General del Estado, guardando siempre el objetivo de igualdad interterritorial y de cohesión, y distribuyendo la financiación a partir del análisis ex-ante que muestra la importancia de los problemas. Para el análisis de la tipología de proyectos y su cuantía se ha agrupado las CCAA, siguiendo a la Comisión Europea, en regiones menos desarrolladas (Extremadura), regiones en transición (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia y Melilla), y regiones más desarrolladas (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Galicia, La Rioja, Navarra, País Vasco, y Ceuta).

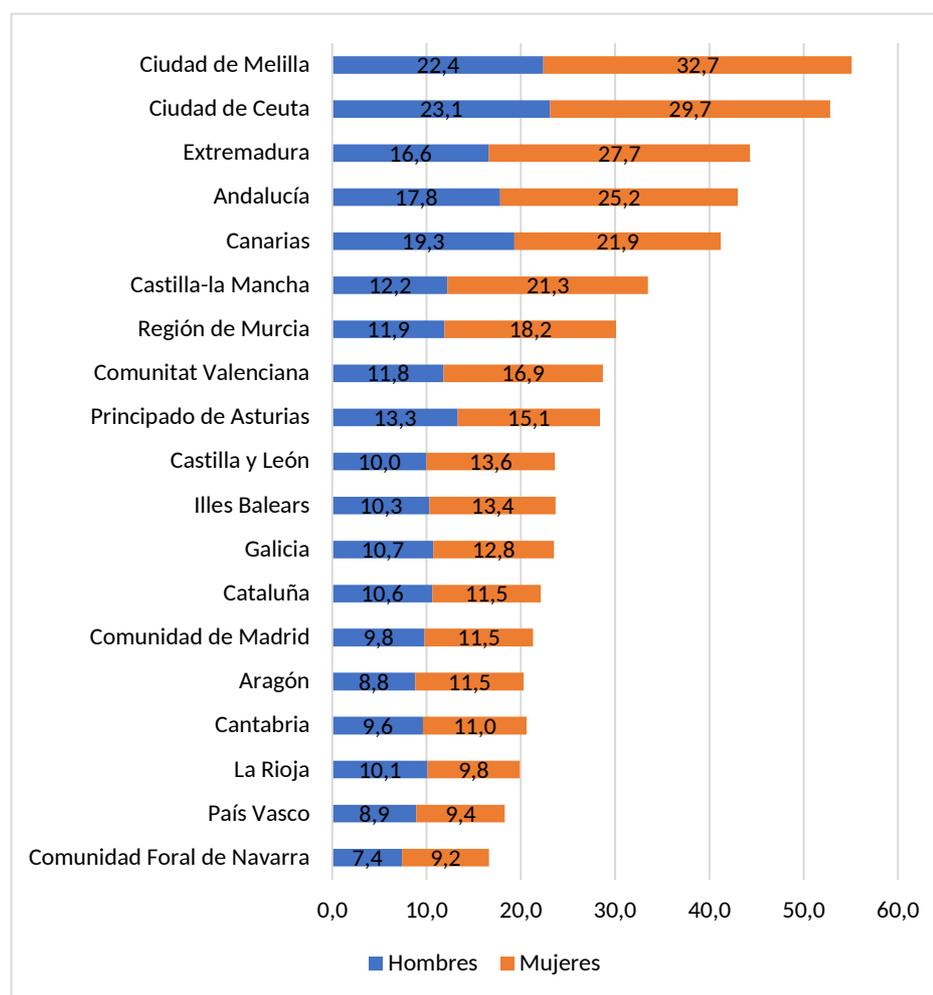
Los datos de España con respecto al empleo, teniendo en cuenta los objetivos de la Estrategia Europa 2020 se muestran en la Figura 2 y dejan clara la distancia con respecto a los mismos, además de las diferencias entre hombres y mujeres. Cuando descendemos a nivel regional (Figura 3) quedan patentes también las diferencias territoriales que marcarán el reparto de los fondos del FSE y su aplicación regional. Tampoco hay duda sobre la necesidad de aplicar políticas de igualdad de oportunidades observando las tasas de desempleo de las mujeres que superan en algunos casos los 10 puntos con respecto al desempleo masculino. Esta situación explica en buena medida que dos de los PO plurirregionales estén destinados a combatir el desempleo, así como a favorecer el acceso al mercado laboral y la formación necesaria para ello.

Figura 2. Porcentaje de empleo, entre 20-64 años, en España y UE-28



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat [T2020_10].

Figura 3. Porcentaje de desempleo regional, 2019



Fuente: Eurostat [TGS00010].

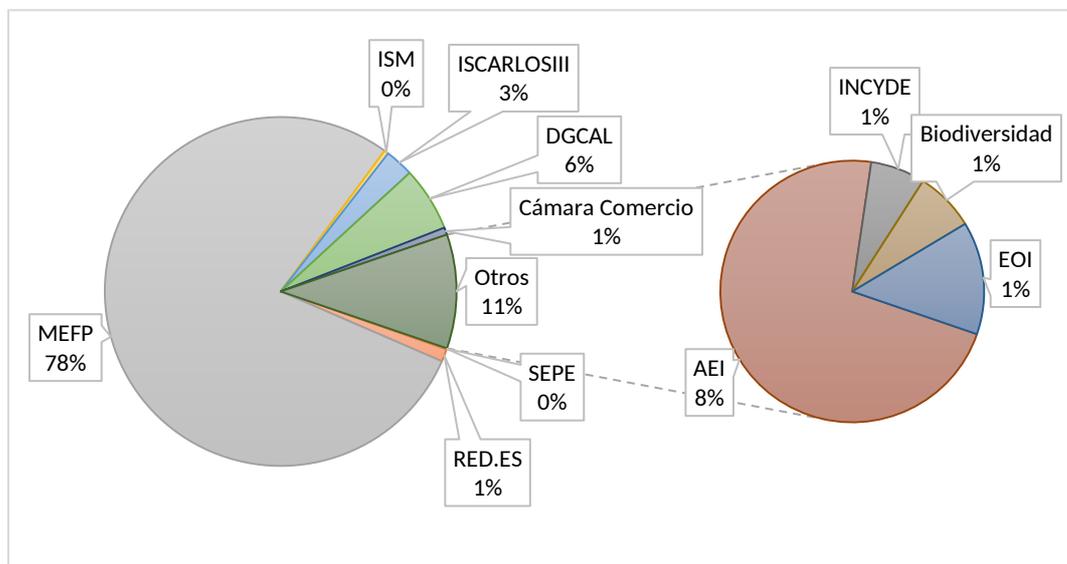
2.2. Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE)

La dotación inicial del FSE para el programa POEFE era de 2.115.030.502€ a los que en 2017 se sumaron 236.900.000€. El ajuste realizado en 2020 eleva el total a 2.369.293.315€, que se reparten entre una serie de beneficiarios que abarcan todo el territorio nacional²⁸⁰, aunque de forma diferenciada entre regiones más o menos desarrolladas. El porcentaje más elevado de la financiación corresponde al Ministerio de Educación y Formación profesional, distribuyéndose en 542 proyectos en su mayoría ya

²⁸⁰ Fundación estatal para la formación en el empleo (Fundación EOI), Fundación Biodiversidad, Fundación INCYDE (Instituto Cameral para la Creación y Consolidación de Empresas), Agencia Estatal de Investigación (AEI), Cámaras de Comercio, Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (DGCAL), Instituto de Salud Carlos III, Instituto Social de la Marina (ISM), Ministerio de Educación y Formación Profesional, RED.es (Entidad pública adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a través de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial), y Servicio Público de Empleo (SEPE).

finalizados, y a la Agencia Estatal de Investigación con 20 proyectos que se extienden hasta 2023 (Figura 4).

Figura 4. Beneficiarios del POEFE, %, junio 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de UAFSE.

Por lo que respecta a la asignación entre Ejes y Objetivos²⁸¹, “se ha tenido en cuenta el incremento de los recursos globales del PO, con la absorción de 19.887.991 euros del Programa regional de Castilla y León, de 17.850.000 euros del Programa Operativo regional de Canarias, así como la aplicación de una tasa de cofinanciación del 100% para el ejercicio contable 2020-2021 a todos los Ejes del Programa, con excepción del Eje 3, con el fin de ofrecer una respuesta rápida a las nuevas necesidades derivadas de la actual crisis sanitaria, económica y social” (MITES, 2020: 53).

2.3. Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) 2014-2020

Los datos del desempleo de los menores de 25 años (Figura 5) explican la dotación inicial de 2.360.617.817€ (943.496.315 procedentes de la Iniciativa Empleo Juvenil y 1.417.121.502 de ayuda FSE) con la que se inició el POEJ en 2014. Posteriormente en 2017 se confirmó un aumento de la Iniciativa de Empleo Juvenil para el periodo 2017-2020, correspondiéndole a España 418 millones de euros.

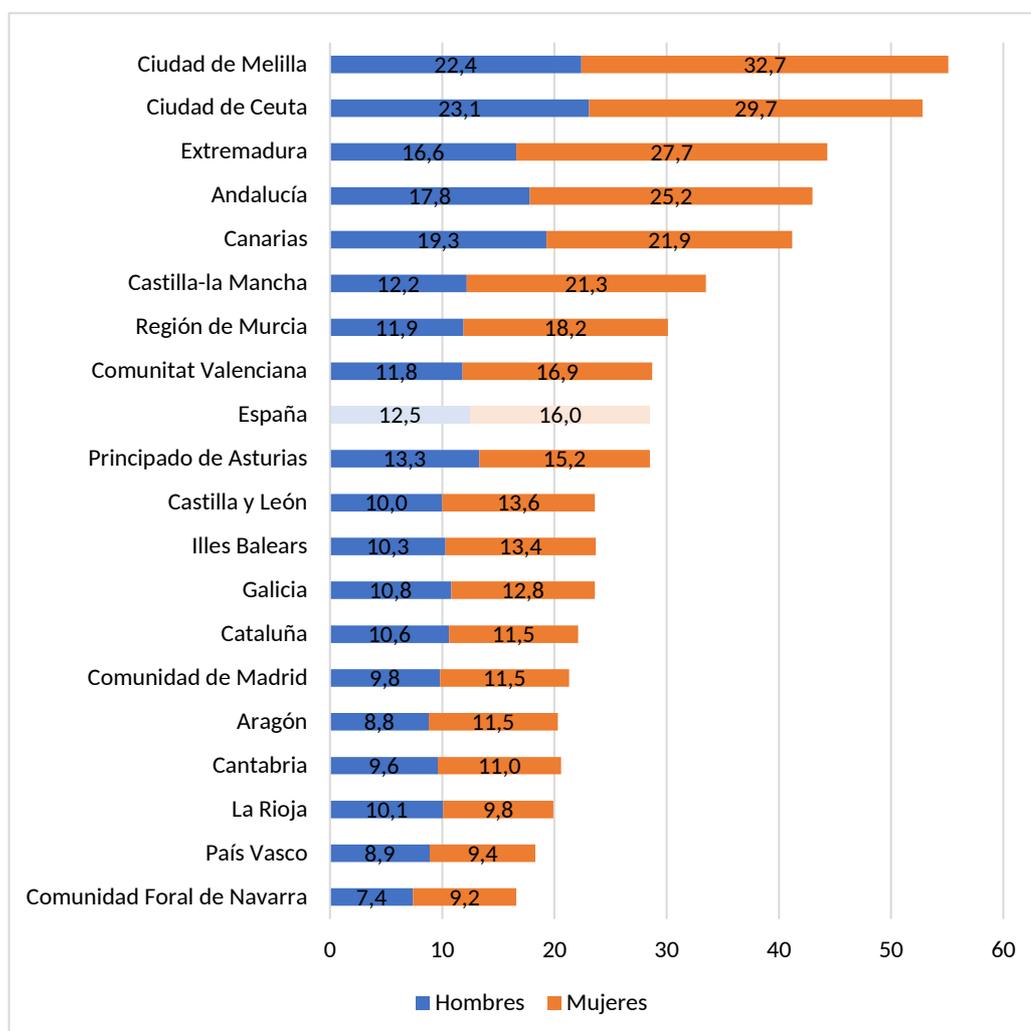
Además de las dos Ciudades autónomas, los datos de Extremadura, Andalucía y Canarias son especialmente elevados, situándose por debajo de la media Castilla y León, Baleares, Galicia, Cataluña, Madrid, Aragón, Cantabria, La Rioja, País Vasco y Navarra, estas dos últimas con un desempleo total por debajo del 20%. En todos los casos el

²⁸¹ Reglamento (UE) No 1303/2013. Artículo 96, Contenido, adopción y modificación de los programas operativos conforme al objetivo de inversión en crecimiento y empleo

1. Un programa operativo se compondrá de ejes prioritarios. Un eje prioritario guardará relación con un Fondo y una categoría de región, salvo para el Fondo de Cohesión, y corresponderá, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59, a un objetivo temático y comprenderá una o varias prioridades de inversión de dicho objetivo temático, de acuerdo con las normas específicas de los Fondos.

desempleo femenino es mayor que el de los hombres, siendo la media de un 16% y elevándose hasta el 32,7% en el caso de Melilla.

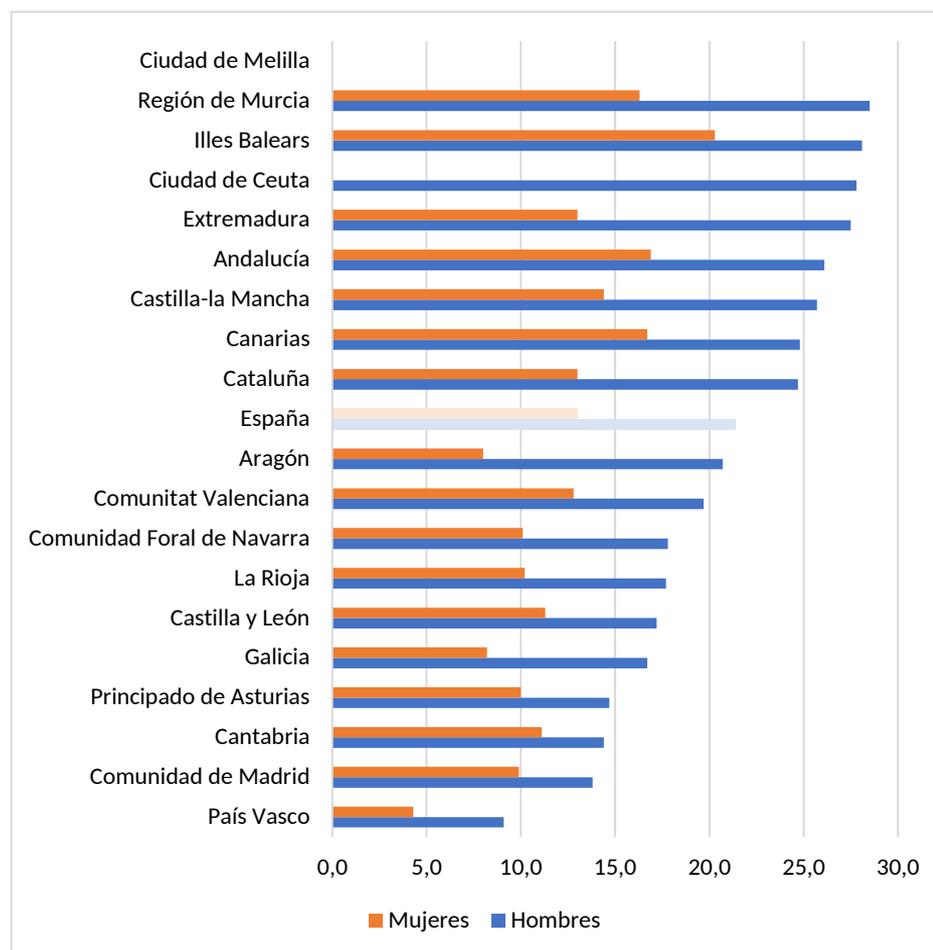
Figura 5. Porcentaje de desempleo regional en menores de 25 años, 2019



Fuente: Eurostat [lfst_r_lfu3rt]

La preocupación por el desempleo juvenil en muchas CCAA va de la mano con el abandono escolar (Figura 6) que, salvo en el caso del País Vasco, supera el objetivo del 10% planteado en la Estrategia Europa 2020. Al contrario que en las cifras de desempleo aquí son más elevadas las de los hombres, superando el 25% en Murcia, Baleares, Ceuta, Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha.

Figura 6. Porcentaje de abandono escolar, por sexo, 2019



Nota: No hay datos para Melilla ni para las mujeres en Ceuta. Ocurre algo similar en años anteriores. No obstante, los que existen muestran porcentajes por encima de la media.

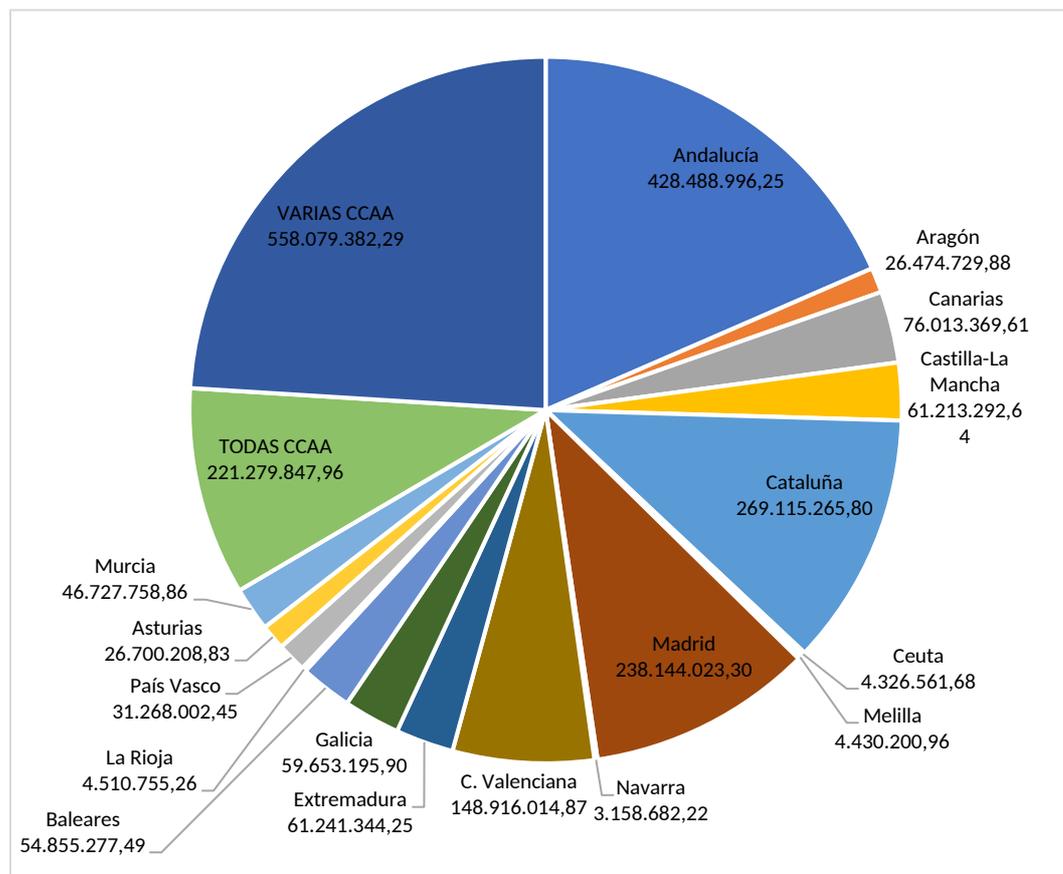
Fuente: Eurostat [EDAT_LFSE_16\$DEFAULTVIEW]

Los proyectos financiados corresponden mayoritariamente a la categoría de intervención 103, es decir, “la integración sostenible en el mercado de trabajo de los jóvenes, en particular de aquellos sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación, así como los jóvenes que corren el riesgo de sufrir exclusión social y los procedentes de comunidades marginadas, también a través de la aplicación de la Garantía Juvenil²⁸²”, vinculada con el Eje prioritario 5 del FSE. Además, se incluyen proyectos vinculados a las categorías de intervención 121, 122 y 123 de asistencia

²⁸² Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. Se han incorporado dos importantes novedades vinculadas a las circunstancias socioeconómicas derivadas de la pandemia: se facilita la inscripción a los menores extranjeros no acompañados (comúnmente denominados MENAs) que así lo acrediten; y los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) que afecten a jóvenes que se encuentren inscritos en Garantía Juvenil, serán considerados medidas que contribuyen al mantenimiento del empleo de dichas personas-, a efectos de Fondo Social Europeo.

técnica. La Figura 7 recoge la financiación de la principal categoría de intervención para cada una de las CCAA, para la totalidad de estas y bajo el epígrafe “varias CCAA” proyectos a nivel local y provincial. En estos proyectos la cofinanciación varía según el tipo de región (50-80%) y se eleva hasta el 91,89% porque se incorporan los fondos de la Iniciativa de Empleo Juvenil tanto de la asignación financiera de cada Comunidad como de la Administración General del Estado.

Figura 7. Financiación del POEJ, categoría 103, marzo 2020

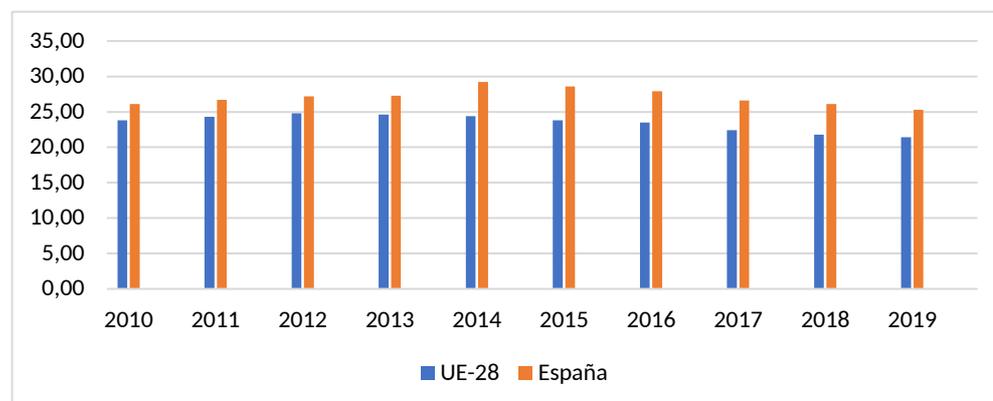


Fuente: Elaboración propia a partir de UAFSE.

2.4. Programa Operativo de Inclusión social y de la Economía social (POISES)

El contexto general en el que se inserta este programa es el porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión social que se recoge en la Figura 8 en comparación con la media de la UE-28. El objetivo general era reducir en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza en el conjunto de la Unión Europea. Aunque se observa cómo a partir de 2014 se va reduciendo, debido fundamentalmente a la recuperación económica de la crisis de 2008, el porcentaje en España es superior al europeo en casi cinco puntos y se situaba en torno al 25% en 2019.

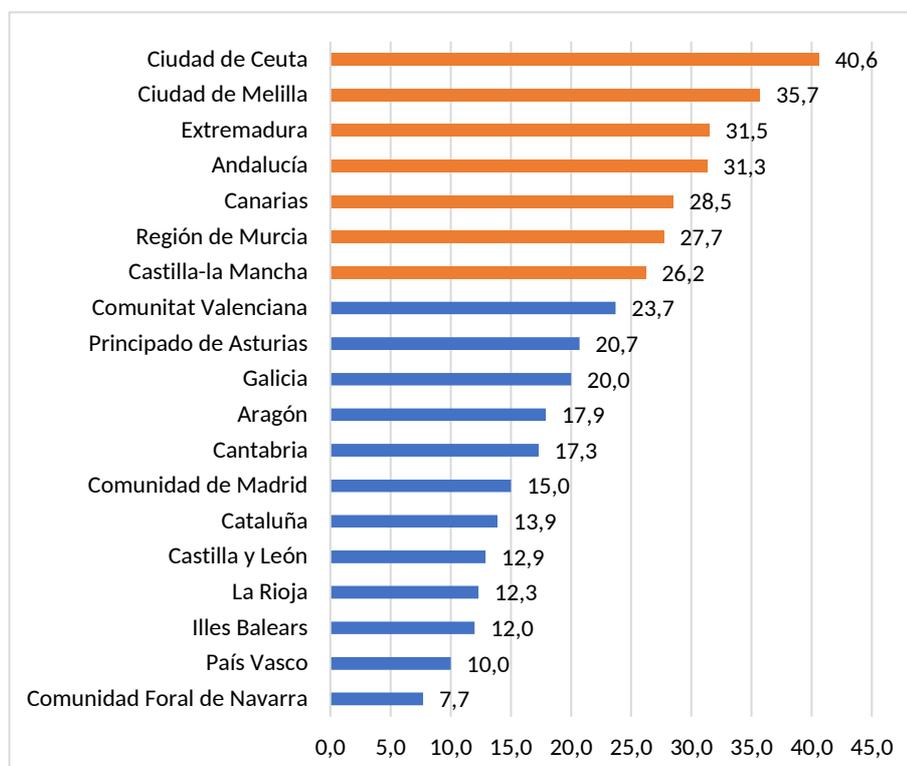
Figura 8. Porcentaje de personas en riesgo de pobreza, 2010-2019



Fuente: Eurostat [T2020_50].

Cuando se observan los datos a nivel regional (Figura 9) el panorama se hace mucho más diverso y completa el análisis de los programas plurirregionales y, como veremos más adelante, la financiación de programas regionales. Por encima de la media española se sitúan, de menor a mayor, Castilla-La Mancha, Murcia, Canarias, Andalucía, Extremadura y las dos Ciudades autónomas (Melilla y Ceuta, en este orden). La Comunidad Valenciana estaría por encima de la media de la UE, y todas las demás por debajo.

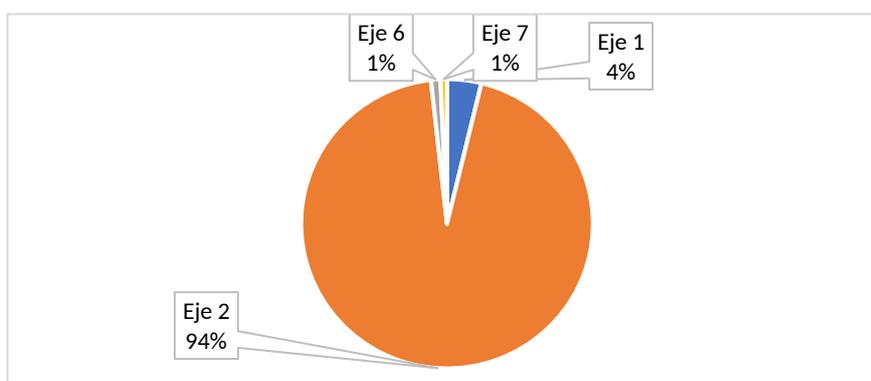
Figura 9. Tasa de riesgo de pobreza en regiones NUTS-2, 2019 (% población total)



Fuente: Eurostat [TGS00103]

El programa se desarrolla en torno a dos ejes fundamentales (1.- Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral, y 2.- Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación) complementados con dos ejes transversales (6.- Innovación social, y 7.- Cooperación transnacional). La financiación, que se muestra en la Figura 10, asciende a un total de 780.048.750€, de los que el 94% corresponde al eje 2. Las acciones diseñadas en este marco pretenden abordar los siguientes retos, tal como recoge el Plan de evaluación (MITES, 2016: 14): “- Reducir las tasas de pobreza y de exclusión social a través del fomento de mercados laborales inclusivos; - Abordar las necesidades de los grupos más vulnerables para facilitar su participación en el mercado laboral en condiciones de igualdad; - Mejorar y fortalecer las políticas de inclusión activa con estrategias de intervención integrales; y - Aprovechar el potencial de la economía social en aras de la recuperación económica”.

Figura 10. Financiación de POISES por eje



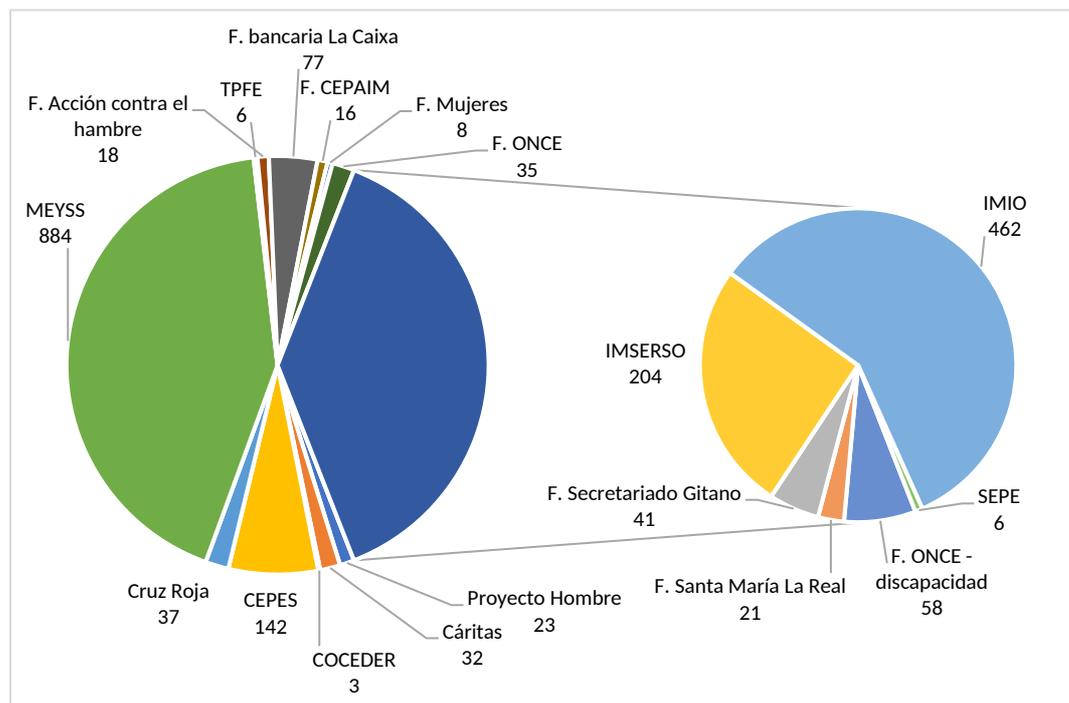
Fuente: Elaboración propia a partir de MITES (2016: 14).

En cuanto a las prioridades de inversión, teniendo en cuenta que la asignación total inicial del FSE ascendía a unos 800.050.000€ y su inversión mínima era del 20%, el total de gasto subvencionable de los proyectos a 20 de abril de 2020 ascendía a 1.242.768.464€ distribuidos en nueve categorías de gasto. La categoría de inversión 104 (*Inclusión activa, sobre todo para promover la igualdad de oportunidades y la participación activa, y mejorar la capacidad de inserción profesional*) es la que cuenta con más fondos. Los beneficiarios²⁸³ de los 2.073 proyectos se reparten las cuantías tal como muestra la Figura 11. Del total de proyectos 170 tienen prevista su finalización a partir de 2020 hasta 2023, y 748 cuentan con una cofinanciación del FSE del 50%. Aunque el PO es interregional algunos proyectos tienen un carácter más local, por ejemplo, en algunos barrios de Murcia capital el CEPAIM gestiona varios programas, en

²⁸³ Proyecto Hombre, Cáritas, Confederación de Centros de Desarrollo Rural (COCEDER), Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), Cruz Roja, Dirección General de Migraciones (MEYSS), Entidad Estatal de Derecho Público, Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (TPFE), Fundación Acción contra el hambre, Fundación bancaria La Caixa, Fundación CEPAIM acción integral con migrantes, Fundación Mujeres, Fundación ONCE, Fundación ONCE para la Cooperación e Inclusión Social de Personas con Discapacidad, Fundación Santa María La Real, Fundación Secretariado Gitano, IMSERSO, Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIIO), y Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Valladolid capital es el COCEDER quien tiene tres programas, en Aguilar de Campoo la Fundación Santa María la Real desarrolla proyectos de inserción laboral, mientras que en varios barrios de Madrid intervienen en programas concretos entre otros Cruz Roja, Cáritas o la Fundación Secretariado Gitano. El mayor número de proyectos son desarrollados por instituciones públicas: la Dirección General de Migraciones, el Instituto de la Mujer y el IMSERSO.

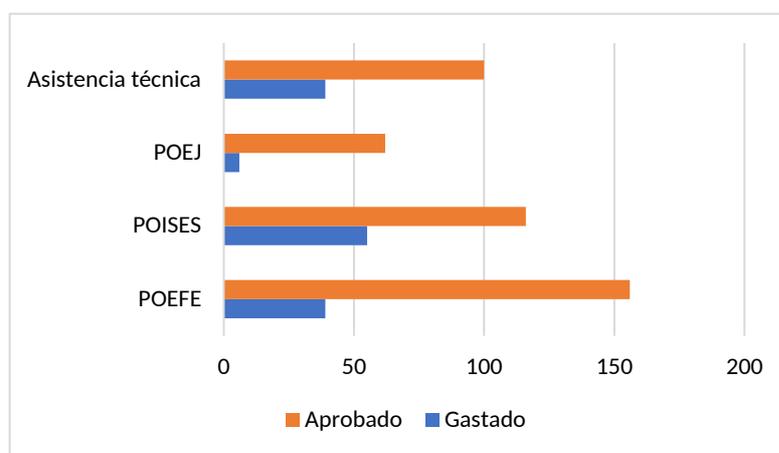
Figura 11. Beneficiarios del POISES, nº proyectos, abril 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de UAFSE.

Una vez analizados los programas plurirregionales interesa saber cuál es la situación actual de los mismos con respecto al gasto e implementación de la financiación del FSE. La Figura 12 muestra cómo a principios de 2021 el gasto del programa POISES apenas alcanza el 60% del presupuesto, mientras que el programa POEFE se queda por debajo del 40%. Sin embargo, ambos programas plurirregionales han incrementado la aprobación de gasto por encima del 100% inicial, debido a los últimos reajustes presupuestarios motivados por la pandemia. Con respecto al programa POEJ hay que puntualizar que el grueso de los programas destinados a combatir el desempleo de los menores de 25 años se realiza a través de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) financiada también por el FSE y que alcanza en las mismas fechas un porcentaje de gasto del 60%, habiéndose incrementado el presupuesto al 142%.

Figura 12. Implementación y gasto de la cofinanciación del FSE por PO interregional

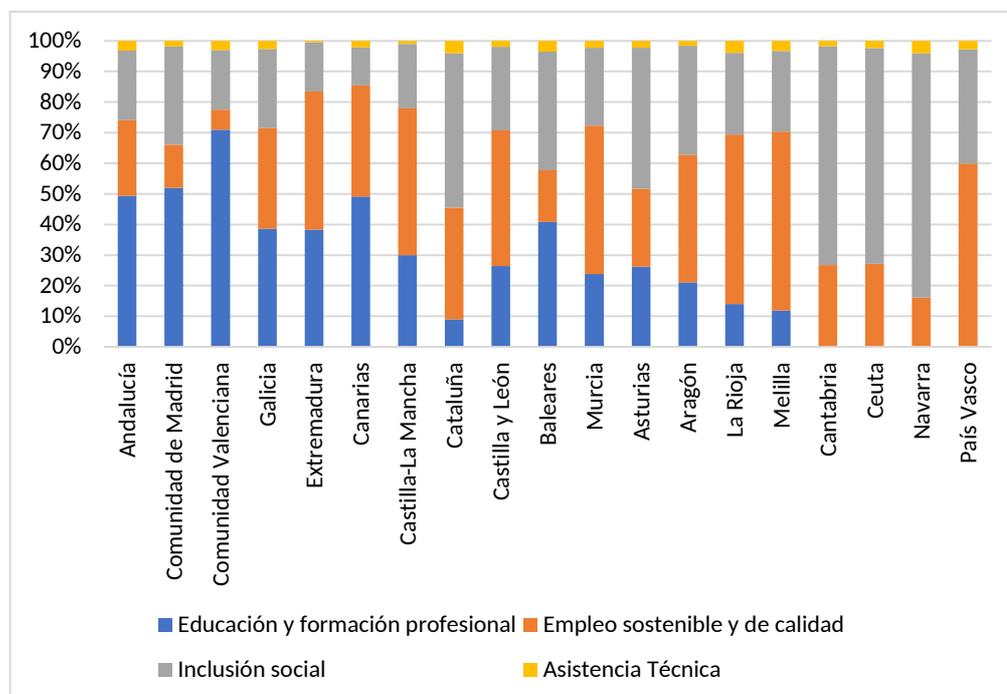


Fuente: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/ES#programmes> [26/02/2021]

2.5. Programas operativos regionales

Para este apartado se han utilizado los datos ofrecidos por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Se incluye la información ofrecida por las CCAA referida a los programas desarrollados, cuantías, fechas de ejecución y porcentaje de participación, aunque en el caso del País Vasco solo aparece el listado de proyectos sin ninguna información complementaria.

Figura 13. Distribución de los PO del FSE en las CCAA, %



Fuente: Elaboración propia a partir de <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/ES#programmes>

Tabla 1. Financiación del FSE por PO y Comunidad Autónoma

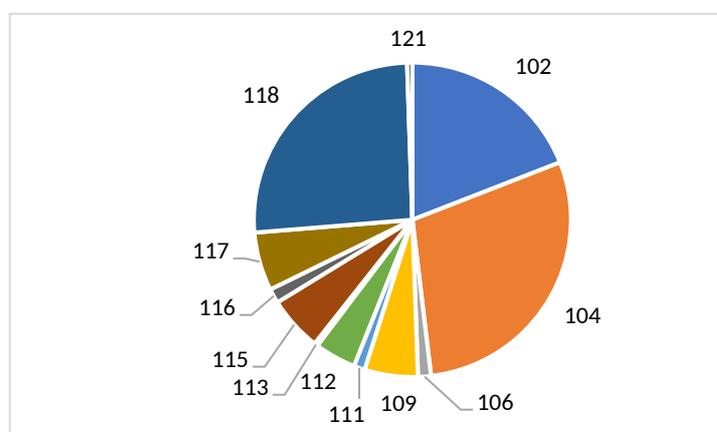
	EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL	EMPLEO SOSTENIBLE Y DE CALIDAD	INCLUSIÓN SOCIAL	ASISTENCIA TÉCNICA
ANDALUCÍA	641.367.218	321.669.024	295.482.305	41.271.529
ASTURIAS	28.478.959	27.715.425	50.085.625	2.466.175
ARAGÓN	27.851.976	55.298.806	47.111.784	2.088.156
BALEARES	38.600.000	16.024.000	36.758.598	3.270.682
CANARIAS	100.269.428	74.025.760	25.311.463	4.435.952
CANTABRIA	-	12.323.422	33.071.330	808.182
CASTILLA Y LEÓN	45.481.584	76.237.340	47.053.424	3.248.790
CASTILLA-LA MANCHA	78.154.060	125.195.525	54.820.330	2.625.000
CATALUÑA	55.574.860	225.157.516	311.561.704	24.595.580
CEUTA	-	3.577.415	9.300.000	302.357
EXTREMADURA	136.015.751	160.877.174	56.823.270	1.784.470
GALICIA	155.473.457	132.625.205	104.073.585	10.630.059
LA RIOJA	3.186.000	12.586.348	6.070.650	875.850
COMUNIDAD DE MADRID	347.108.920	94.010.000	214.550.000	12.000.000
MELILLA	1.269.470	6.233.229	2.812.022	351.994
MURCIA	31.290.819	63.963.357	33.430.313	2.966.078
NAVARRA	-	6.375.172	31.753.126	1.572.668
PAÍS VASCO	-	65.381.547	40.691.667	3.000.000
COMUNIDAD VALENCIANA	258.680.578	23.971.690	71.144.458	10.953.598

Fuente: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/ES#programmes>

Desglosaremos la información anterior, atendiendo a las categorías de intervención recogidas en el Anexo I del Reglamento de ejecución (UE) 215/2014. Es importante hacer hincapié en que en muchas Comunidades existe un desfase entre los datos de financiación ofrecidos por la Comisión Europea y los que figuran en los programas de cada territorio. Esto es debido, como se ha comentado, a que la financiación no se realiza de forma lineal y a que muchos proyectos se prolongan más allá de 2020.

Comenzando por **Extremadura**, la única Comunidad calificada como región menos desarrollada, observamos en la Figura 14 que con una financiación total de 355.500.665€ las mayores partidas van destinadas a favorecer el empleo y el trabajo por cuenta propia, además de la educación, concretamente la prioridad de inversión encargada de la transición entre educación y mercado laboral. La contribución de la UE constituye un 80% de la financiación total, ascendiendo a 284.400.531€. El PO tiene como objetivos aumentar las oportunidades de empleo de los grupos más vulnerables, así como potenciar la participación de las mujeres y reducir los niveles de abandono escolar.

Figura 14. PO FSE Extremadura (2014-2020) por categoría de intervención



Fuente: UAFSE, datos octubre 2019.

El siguiente grupo de territorios son las denominadas regiones en transición (Figura 15), y está formado por Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias, Murcia y la Ciudad autónoma de Melilla. La prioridad de inversión 8.1 es la que mayor financiación recibe salvo en el caso de **Andalucía** donde la reducción y prevención del abandono escolar ocupa el primer lugar. Los más de mil millones de euros (1.039.832.060) del FSE que cofinancian un PO de 1.299.790076.00€ se espera que beneficien a más de 70.000 personas en riesgo de exclusión social, a más de 1,1 millones de alumnos de primaria y secundaria, y a 750.000 desempleados. Hasta septiembre de 2020 tan solo se había gastado el 26% del total proyectado.

Para **Castilla-La Mancha** los 208.635.932€ de un total de 260.794.915€ contribuyen a financiar fundamentalmente, además del acceso al empleo, la prioridad 10.4 centrada en mejorar la adecuación al mercado laboral de los programas educativos y de formación. Se pretende igualmente crear sinergias a nivel local utilizando tanto el FSE como el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), con el fin de reducir la discriminación de determinadas zonas geográficas afectadas por el éxodo rural.

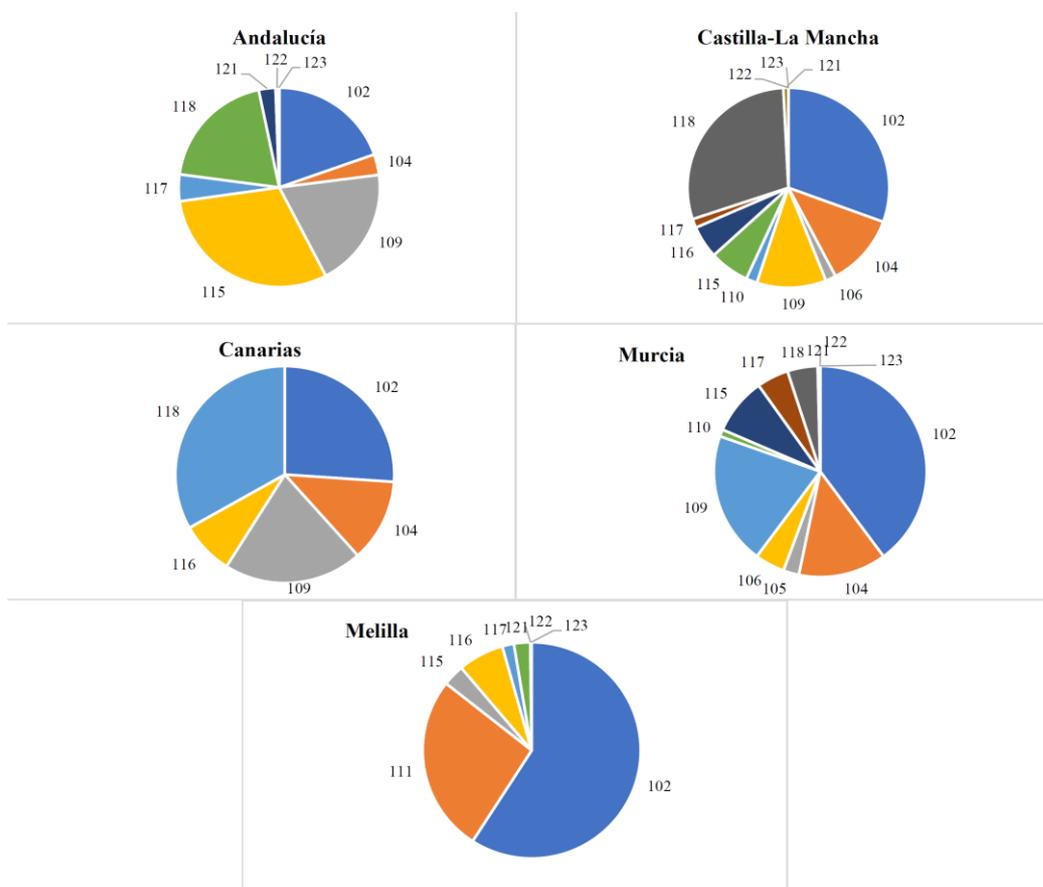
La **Región de Murcia**, por su parte, cuenta con una financiación total de 131.650.567€ de los que 106.163.982€ son contribución del FSE. En la descripción del PO se indica que los resultados esperados incluyen ayudar a más de 3.300 desempleados a obtener una cualificación profesional, y a más de 67.000 participantes a conseguir encontrar un empleo por cuenta propia o ajena. Además, se plantea como objetivo que aproximadamente 21.000 personas logren una mejora de su empleabilidad, que participen más de 22.000 personas desfavorecidas tanto en programas de formación como de empleo, y que 4.200 estudiantes obtengan un título en el marco de la lucha contra el abandono escolar.

Canarias -región ultraperiférica de la UE desde 2007- aspira a que el PO (con un presupuesto de 204.042.603€ de los que 173.436.213€ provienen del FSE) facilite el empleo a 12.800 participantes, el fomento de la innovación en 5.200 empresas, 490 contrataciones en empresas de economía social, se autoempleen 13.900 personas, se integren en el mercado laboral alrededor de 1.100 participantes pertenecientes a

grupos desfavorecidos, y que 450 jóvenes parados bajo la tutela del Estado puedan trabajar. Es el único territorio de este grupo que no cuenta con financiación de las categorías de intervención 121 –Preparación, ejecución, seguimiento e inspección–, 122 – Evaluación y estudios– y 123 –Información y comunicación–, correspondientes al OT Asistencia técnica.

Y, por último, **Melilla** identifica como población objetivo a los parados de larga duración, los jóvenes menores de veinticinco años, las mujeres desempleadas, y las personas desempleadas mayores de cincuenta años. Se espera que de los 10.666.715€ del PO (8.533.371€ del FSE) se beneficien unas 3.728 personas.

Figura 15. PO FSE regiones en transición (2014-2020) por categoría de intervención



Nota: Los datos son de octubre de 2020 en Andalucía y Melilla, el resto corresponde a 2019.
 Fuente: UAFSE.

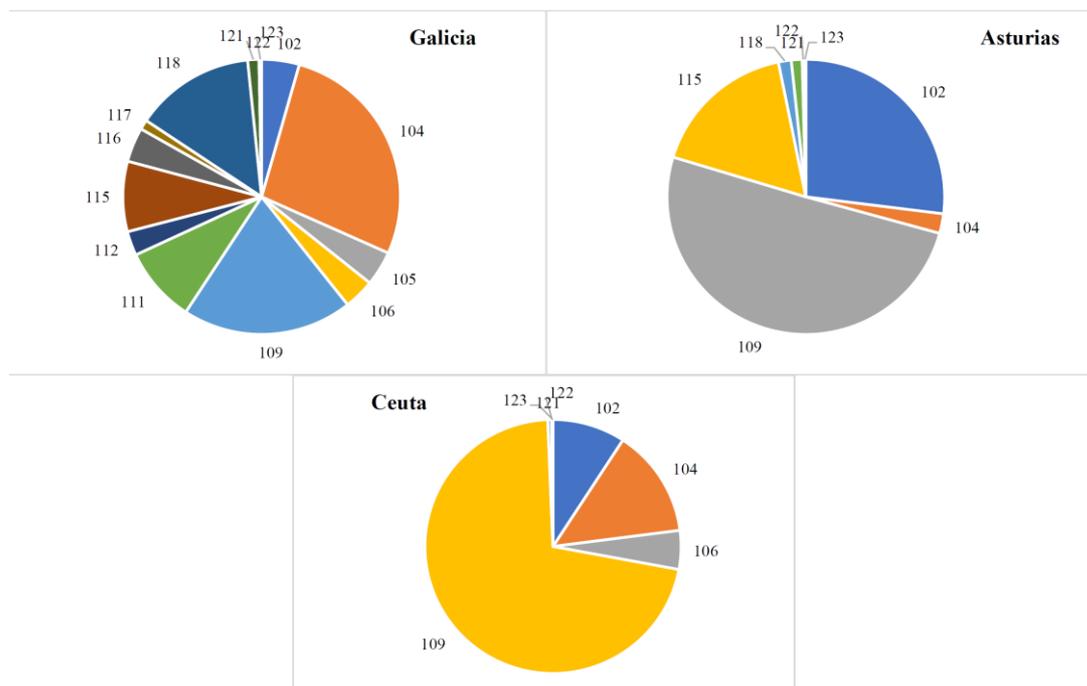
El siguiente grupo de regiones más desarrolladas lo hemos dividido en tres subgrupos: las cofinanciadas por el FSE en un 80%, las que cuentan con una cofinanciación del 50%, y las Comunidades forales, que pertenecerían también a este último subgrupo.

Si algo caracteriza al primer subgrupo, formado por Galicia, Asturias y la Ciudad Autónoma de Ceuta, es la diversidad (Figura 16). En el caso de **Galicia**, las tres partidas con más fondos están vinculadas al objetivo del empleo: autoempleo, inclusión y formación. En total con los 402.802.306€ del PO (322.241.844€ del FSE) se pretende, según indica su programa operativo, formar a unos 12.425 desempleados (incluidos

parados de larga duración) y a otros 7.500 mediante incentivos a la contratación. Esos mismos incentivos colaborarían con programas de inclusión –que incluyen mejoras en la accesibilidad a todo tipo de servicios– a ayudar a 21.000 personas desfavorecidas. En el objetivo de la inclusión están también 300 participantes con discapacidad y otros 350 desempleados, que se suman a la lucha contra el abandono escolar –alrededor de 10.000 participantes–, que, en muchas ocasiones, es también la lucha contra una exclusión futura.

Con una financiación total del FSE de 86.996.940€, **Asturias** invierte casi la mitad en la inclusión activa, que, junto con el acceso al empleo y la lucha contra el abandono escolar, es uno de los tres ejes del PO asturiano. Para **Ceuta** la máxima prioridad es la inclusión activa, que complementa las medidas de acceso al empleo, el autoempleo, y la adaptación de empresas y trabajadores. La población objetivo se identifica como parados de larga duración, jóvenes menores de veinticinco años, mujeres desempleadas, y personas desempleadas mayores de cincuenta años. Con el desarrollo del PO (con una financiación total de 13.179.772€) se espera integrar en el mercado laboral a 1.400 participantes, consolidar 470 contratos indefinidos y crear 270 empresas a través de subvenciones al autoempleo.

Figura 16. PO FSE regiones más desarrolladas (2014-2020) por categoría de intervención, 80% cofinanciación



Fuente: UAFSE.

Las que fueran en periodos de programación anteriores regiones objetivo 1 y regiones *phasing-out* conforman el grupo de regiones más desarrolladas con una cofinanciación europea del 50% (Figura 17). A pesar de la diversidad, sí se puede observar que en este grupo las prioridades se han reducido en número, salvo en el caso de Madrid, Aragón y Cataluña, incluidas las pertenecientes al OT- Asistencia técnica.

Con una financiación del FSE de 47.326.640€, **Islas Baleares** centra sus esfuerzos en cuatro categorías de intervención que se corresponden con los objetivos de mejorar el acceso de los solicitantes de empleo al mercado laboral, incluido el fomento del emprendimiento; respaldar a las personas más alejadas del mercado laboral en la búsqueda de empleo a fin de lograr su inclusión social; luchar contra el abandono escolar; y facilitar la adaptación de los alumnos que abandonen la educación obligatoria a las demandas del mercado laboral.

Los objetivos de los 46.202.934€ del PO de **Cantabria** son que participen más de 5.000 personas desempleadas (la categoría de intervención 102 recibe más de la mitad del presupuesto), que más de 3.000 reciban ayudas para la conciliación de la vida personal y laboral, que se integren en el mercado laboral más de 2.500 personas con discapacidad y que participen más de 2.500 personas de etnia gitana en situación o en riesgo de exclusión.

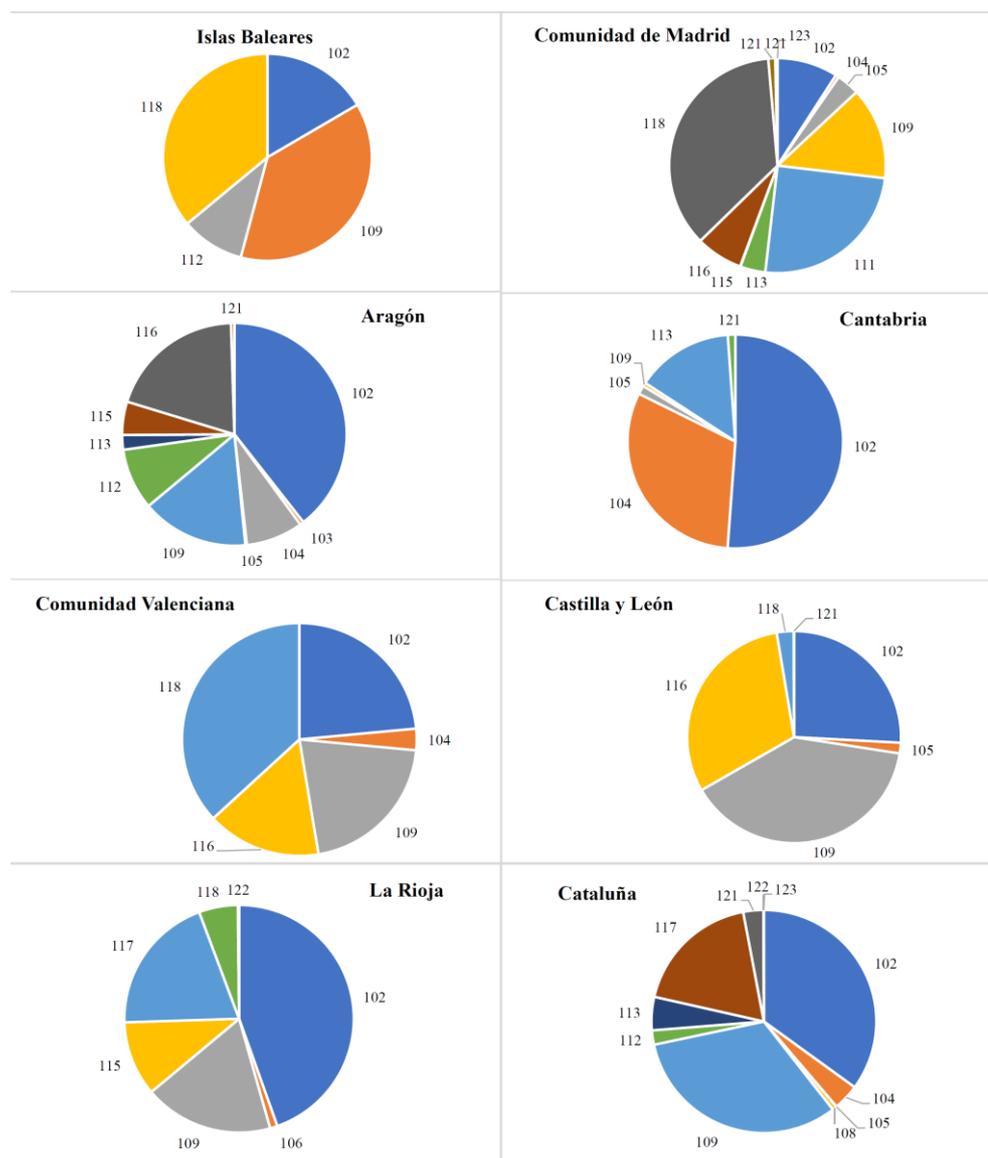
La **Comunidad Valenciana** espera que su PO beneficie a más de 50.000 participantes en la formación profesional como medio para reducir el abandono escolar y poder reducir el desempleo juvenil, que se acerca al 30% entre los menores de 25 años. Para los parados de larga duración los más de 58 millones de euros del OT8 desarrollarán medidas de inserción en el mercado laboral, igualmente se beneficiarán 15.000 personas en riesgo de exclusión social de los 52 millones de la prioridad de inversión 9.1 que busca la inclusión activa. **Castilla y León** reparte casi a partes iguales sus recursos entre los tres Objetivos Temáticos del FSE, buscando reducir el desempleo y el riesgo de pobreza, mejorar la formación profesional y universitaria, y reforzando la igualdad entre hombres y mujeres. Así, en el impacto previsto está la participación de más de 18.000 personas desempleadas y de más de 13.000 personas en situación o riesgo de exclusión; el incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral con 130 proyectos, de los cuales el 90% redundará en la aplicación de un plan de igualdad entre géneros en el seno de una organización; la certificación adicional de 60.800 profesores; la cualificación de un mínimo de 240 estudiantes de doctorado; la contratación de más de 10.000 personas desempleadas; la activación o mejora de las oportunidades para más de 11.000 personas en situación o riesgo de exclusión social; y la mejora de la situación personal de más de 2.000 personas extremadamente vulnerables (p. ej. víctimas de violencia) y otros participantes que, en primer lugar, deben completar una serie de pasos destinados a mejorar su desarrollo personal antes de abordar su preparación para acceder al mercado laboral (Comisión Europea – política regional).

El PO de **La Rioja** recoge como objetivos principales: fomentar el emprendimiento y mantener el capital humano con talento en la región; luchar contra la elevada tasa de paro, dando prioridad a los mayores de cuarenta y cinco años, a los jóvenes y a las personas con bajo rendimiento escolar; reducir las dificultades a la hora de acceder al mercado laboral en el caso de los grupos desfavorecidos; y luchar contra la exclusión social.

El 41% en inclusión social y el 36% en educación, especialmente la formación profesional, son los ejes del PO de la **Comunidad de Madrid**, a los que hay que sumar la participación de las mujeres en el mercado laboral. En el caso de **Aragón** el programa aborda la cuestión de la brecha entre oferta y demanda laboral de la región con una financiación de casi el 50% del total, así como los bajos niveles de emprendimiento, y se centra en la inclusión social activa, la prevención del abandono escolar, la mejora en el

acceso a la enseñanza superior y la integración de los parados de larga duración (Comisión Europea - política regional). Por último, **Cataluña** centra los programas del PO fundamentalmente en acceso al mercado laboral y la lucha contra la exclusión social. Sus objetivos específicos incluyen el desempleo de larga duración, la desigualdad de género, la modernización del sistema público de empleo, la exclusión social y la formación de adultos.

Figura 17. PO FSE regiones más desarrolladas (2014-2020) por categoría de intervención, 50% cofinanciación



Fuente: UAFSE.

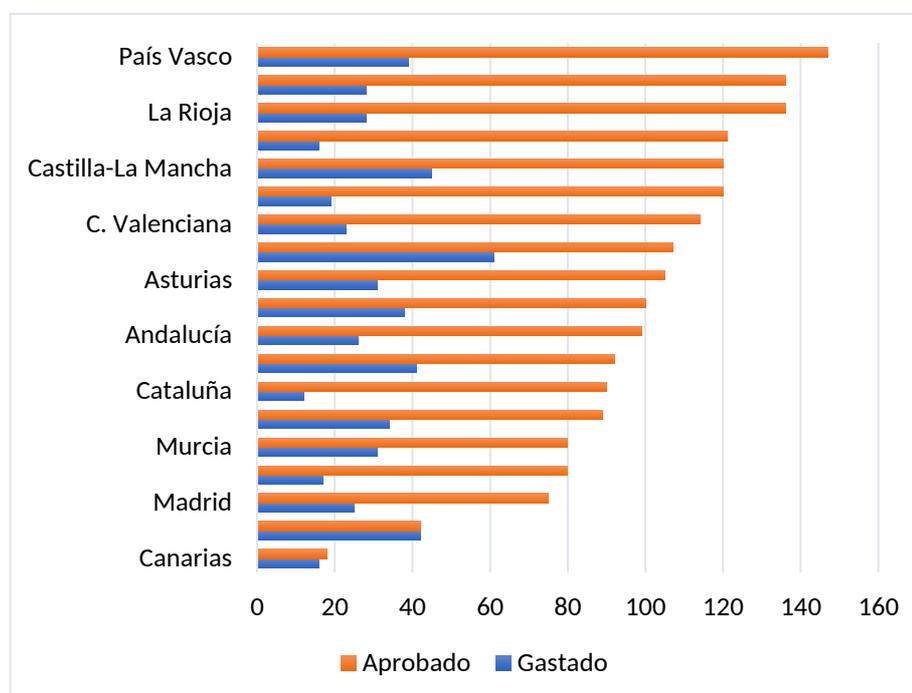
Por lo que respecta a las Comunidades forales, **Navarra** prevé dos tipos de medidas: a) Subvenciones para organizaciones sin ánimo de lucro y entidades locales que contratan

a desempleados para la provisión de servicios de interés general y servicios sociales (prioridad de inversión 104 – promoción del autoempleo); y b) Medidas destinadas a apoyar a las personas en riesgo de pobreza o de exclusión social a través de subvenciones a centros de integración social y laboral, entidades locales que promueven el empleo protegido y centros especiales de empleo (prioridad de inversión 109 – personas con discapacidad). Con este PO, que cuenta con una financiación total de 39.700.966€, se espera beneficiar a unos 8.700 desempleados.

En el caso del **País Vasco**, la documentación no ofrece los montantes de cada proyecto, pero la Comisión Europea sí recoge los porcentajes correspondientes a las prioridades que se financiarán con un total de 109.073.214€. El reparto de los recursos es el siguiente: 57% para fortalecer el empleo y la movilidad laboral; 37% para fomentar la inclusión social, y combatir la pobreza y cualquier tipo de discriminación; 3,3% para medidas de innovación social; y 2,7% para la asistencia técnica.

Al igual que en los programas plurregionales, el porcentaje de gasto realizado con cargo al FSE en los PO regionales se sitúa por debajo del 40% (Figura 18). Llama la atención que en algunas comunidades el gasto aprobado se sitúa por debajo del 100%. Así, Ceuta, Cataluña, Aragón, Murcia, Castilla y León tienen aprobado poco más del 80%, mientras que Navarra tiene un 40% y Canarias se sitúa tanto en fondos gastados como en aprobados en torno al 17%.

Figura 18. Implementación y gasto de la cofinanciación del FSE por PO regional



Fuente: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/ES#programmes> [26/02/2021]

3. El Plan de recuperación y el FSE+

La Declaración de Roma (2017) introduce una definición de la Europa Social que marcará –al menos teóricamente– el planteamiento del nuevo marco presupuestario plurianual: “una Unión que, basada en el crecimiento sostenible, promueva el progreso económico y social, así como la cohesión y la convergencia, al tiempo que defiende la integridad del mercado interior; una Unión que tenga en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales y el papel fundamental de los interlocutores sociales; una Unión que promueva la igualdad entre mujeres y hombres, así como los derechos y la igualdad de oportunidades para todos; una Unión que luche contra el desempleo, la discriminación, la exclusión social y la pobreza; una Unión en la que los jóvenes reciban la mejor educación y formación y puedan estudiar y encontrar trabajo en todo el continente; una Unión que conserve nuestro patrimonio cultural y promueva la diversidad cultural”.

Como ya apuntó la Comisión (IP/18/3923), las prioridades del FSE+ se ajustarán aún más a las recomendaciones del Semestre Europeo para cada uno de los Estados Miembros con el fin de coordinar las políticas y aplicar sobre el terreno los principios del Pilar europeo de derechos sociales. La pandemia y los fondos para la recuperación han reforzado este vínculo con el Semestre Europeo y han creado otros nuevos con los planes de recuperación de cada Estado miembro, necesarios para la recepción de dichos fondos. En el caso de España el **Plan de recuperación, transformación y resiliencia**²⁸⁴, presentado en octubre de 2020, recoge los principales ejes de las políticas a desarrollar de acuerdo con los objetivos de la UE. Las mayores partidas estarían destinadas a la digitalización y a la educación, seguidas de la inversión en ciencia y la lucha contra la despoblación en el ámbito rural.

Tabla 2. Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Asignación de fondos por políticas palanca (2021-2023)

Agenda Urbana y Rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura.	16,0%
Infraestructuras y ecosistemas resilientes	12,2%
Transición energética justa e inclusiva	8,9%
Una administración para el siglo XXI	5,0%
Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del Turismo e impulso a una España nación emprendedora.	17,1%
Pacto por la Ciencia y la Innovación. Refuerzo a las capacidades del SNS.	16,5%
Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades.	17,6%
Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo.	5,7%
Impulso de la Industria de la Cultura y el Deporte.	1,1%
Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.	-

Nota: Estos porcentajes incluyen los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los de REACT-EU. Fuente: Gobierno de España (2020: 56).

²⁸⁴ Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. «BOE» núm. 341, de 31 de diciembre de 2020, páginas 126733 a 126793 (61 págs.) <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/30/36>

El Plan de Recuperación para Europa fue aprobado en el Acuerdo del 10 de noviembre de 2020 sobre el presupuesto plurianual y el instrumento **NextGenerationEU**, que, a su vez, descansa en tres pilares: a) Apoyar a los Estados miembros en su recuperación; b) Relanzar la economía y apoyar la inversión privada, y c) Extraer las enseñanzas de la crisis. Financieramente incluye el **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**, dotado con 672.500 millones de euros –de los cuales 360.000 millones son préstamos²⁸⁵ y 312.500 millones son subvenciones²⁸⁶– y la **Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU)**, que, con 55.000 millones de euros, amplía la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC) y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+)²⁸⁷. En relación con el Marco financiero plurianual estos fondos se destinarán a las rúbricas de Mercado único, innovación y digital (10.600 millones); Cohesión, resiliencia y valores (721.900 millones); y Recursos naturales y medio ambiente (17.500 millones).

Estas políticas palanca convergen en la cláusula del art. 9 del TFUE²⁸⁸, así como con parte de las rúbricas del Fondo Social (ahora Fondo Social+), cuya financiación se destinará al objetivo «Invertir en las personas, la cohesión social y los valores», vinculado estrechamente al **Pilar Europeo de Derechos Sociales** (véase Figura 19).

²⁸⁵ El volumen máximo de préstamos para cada Estado Miembro no debe exceder el 6,8% de su PIB. Aunque es posible un incremento en circunstancias excepcionales sujeto a los recursos disponibles.

²⁸⁶ Para la distribución del 70% del total se tendrá en cuenta la población del Estado Miembro, la inversa de su PIB per cápita, y su tasa media de desempleo de los últimos cinco años (2015-2019), siempre comparada con la media de la UE. Para el restante 30%, la fórmula reemplazará el indicador de la tasa de desempleo 2015-2019 por la pérdida observada en el PIB real durante 2020 y la pérdida acumulada observada en el PIB real durante el periodo 2020-2021.

²⁸⁷ Reglamentos (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2020, y (UE) 2020/558 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2020.

²⁸⁸ “En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana”.

Figura 19. Nueva rúbrica para la cohesión, 2021-2027



Fuente: García-Nicolás, C. (2020: 1581).

4. Algunas reflexiones

Las competencias asumidas por las CCAA tienen dos efectos respecto a las políticas sociales: en primer lugar, se atienden mejor las necesidades concretas aplicando el principio de subsidiariedad; pero, en segundo lugar, surge una gran diversidad de medidas que dificulta la comparación entre territorios con respecto al impacto de estas y a sus resultados. A esta circunstancia hay que añadir que los datos utilizados en este trabajo son todos provisionales y responden al transcurso de los programas y políticas desarrollados hasta finales de 2020. Por tanto, haremos algunas reflexiones tras lo analizado a sabiendas de que serán parciales:

En primer lugar, con respecto a la financiación de los Objetivos Temáticos 8, 9 y 10 cofinanciados exclusivamente con el FSE y los programas desarrollados atendiendo a las distintas prioridades de inversiones destacamos lo siguiente:

- El desempleo es la principal preocupación tanto a nivel de los PO plurirregionales como en el caso de los regionales. Los porcentajes más elevados de cofinanciación del FSE en las Comunidades Autónomas corresponden a Cantabria (83%), Murcia (60%), Melilla (59%), Aragón (48%), y La Rioja (46%).
- Las inversiones destinadas al autoempleo constituyen porcentajes elevados en el caso de Extremadura (29%), Cantabria (31%), Islas Baleares (38%) y Galicia (27%). Dado que la pandemia ha obligado, siguiendo recomendaciones sanitarias, a cerrar muchos negocios o a aplicar restricciones horarias y de aforo, cabe preguntarse si realmente la inversión realizada ha sido efectiva.
- Con respecto a la pobreza y la exclusión social, llama la atención que, salvo Ceuta (71%), las regiones que tienen un mayor porcentaje de población en riesgo de pobreza no sean las que destinan más fondos del FSE a financiar programas del OT9 –por debajo de un 27%–, mientras que superan el 30% de la financiación en prioridades de inversión en la lucha contra la pobreza comunidades como Galicia (32%), Castilla y León (39%), Madrid (41%), y Asturias (50%).

- Vinculada al desempleo, y en concreto al desempleo de menores de 25 años, la inversión en proyectos del OT10 estaría también estrechamente relacionada con los proyectos para luchar contra el abandono escolar. Las tasas de abandono escolar superan la media del país, que, aunque se ha reducido en los últimos años, asciende a un 17,3% (21,4% hombres y 13% mujeres) en los casos de Cataluña, Canarias, Castilla-La Mancha, Andalucía, Extremadura, Islas Baleares, Murcia, y Ceuta y Melilla –estas últimas con datos incompletos–.

En segundo lugar, y pensando en la puesta en práctica del nuevo periodo de programación, así como de los programas de recuperación vinculados a la pandemia, podría afirmarse lo siguiente:

- La adaptación a las nuevas circunstancias surgidas de la pandemia favorecerá a las Comunidades más desarrolladas, permitiendo que sus inversiones se destinen a medidas garantizadoras de la competitividad y de la innovación también en el ámbito social.
- Las Comunidades que aún no han aplicado toda la financiación del FSE que tienen asignada probablemente tendrán problemas para absorber los fondos del programa NextGeneration. Muchos proyectos, especialmente en el caso de las Comunidades que han incrementado el presupuesto inicialmente asignado con los reajustes realizados en 2020, tienen como fecha de finalización 2023.
- No solo se ha retrasado la realización de los proyectos, sino que las evaluaciones de sus resultados tardarán en conocerse, impidiendo saber si han alcanzado los objetivos previstos en 2014.
- Será preciso repensar el gasto planificado, pero aún no comprometido, con el fin de establecer programas que creen sinergias con los desarrollados tanto con los fondos de recuperación como con los derivados de la programación del próximo periodo, ajustándose a nuevos objetivos.

5. Referencias

Comisión Europea (2010). EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM (2010) 2020 final, Bruselas.

Comisión Europea, Declaración de Roma, 25 de marzo de 2017.

European Commission (2018): Commission Staff Working Document Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus (ESF+). Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Globalisation Adjustment Fund (EGF). {COM (2018) 380 final} - {COM (2018) 382 final} - {SEC (2018) 273 final}. Brussels, 30.5.2018 SWD (2018) 289 final

Eurostat – Pilar europeo de derechos sociales

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/overview>

Fargion, V. y Profeti, S. (2016): “The social dimension of Cohesion policy” en Piattoni, S. y Polverari, L. (Eds.): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar Publishing, pp. 475-490.

FSE – data <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf>

- García-Nicolás, C. (2020): “El futuro incierto de la política de cohesión” en Molina del Pozo Martín, C. (coord.), Derecho de la Unión Europea e integración regional. Homenaje al Prof. Carlos Francisco Molina del Pozo. Ed. Tirant lo Blanch y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Valencia, pp. 1560-1588.
- Gobierno de España (2020): Plan de recuperación, transformación y resiliencia <https://bit.ly/2Ncyiqe>
- Ministerio de Trabajo y Economía Social (2020): *Documento de Estrategia FSE+ 2021-2027*, Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, Subdirección General de programación y evaluación FSE <https://bit.ly/3rTGJBG>
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2016), *Plan de Evaluación Específico del Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social* <https://bit.ly/3cxcegl>
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2018), *Programa Operativo de inclusión social y de la economía social (POISES)* <https://bit.ly/3jaORwZ>
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2020), *Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación* <https://bit.ly/3riVA8p>
- Muñoz Martínez, M. J. y García Reig, J. (2016): “Marco Estratégico Europeo de la Programación de los Fondos Europeos para 2014-2020”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 84, pp. 7-34.
- Pilar Europeo de Derechos Sociales, 2017 <https://bit.ly/2TsN33G>
- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. «BOE» núm. 341, de 31 de diciembre de 2020, páginas 126733 a 126793 (61 págs.) <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/30/36>
- Reglamento (UE) nº 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Consejo.
- Reglamento de Ejecución (UE) No 215/2014 DE LA COMISIÓN de 7 de marzo de 2014 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- UAFSE – Unidad Administradora del Fondo Social Europeo <https://bit.ly/36AtXif>

Anexo

Tabla 3. Objetivos temáticos y prioridades de inversión del FSE, 2014-2020

Objetivos temáticos	Prioridades de inversión	Categoría de intervención
8) promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral.	i) el acceso al empleo por parte de los demandantes de empleo y de las personas inactivas, incluidos los desempleados de larga duración y las personas alejadas del mercado laboral, así como las iniciativas de empleo locales y el fomento de la movilidad laboral;	102
	ii) la integración sostenible en el mercado de trabajo de los jóvenes, en particular de aquellos sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación, así como los jóvenes que corren el riesgo de sufrir exclusión social y los procedentes de comunidades marginadas, también a través de la aplicación de la Garantía Juvenil;	103
	iii) el trabajo por cuenta propia, el espíritu emprendedor y la creación de empresas, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas innovadoras;	104
	iv) la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluidos el acceso al empleo, la progresión en la carrera profesional, la conciliación de la vida laboral y la vida privada y la promoción de igual remuneración por igual trabajo;	105
	v) la adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios al cambio;	106
	vi) el envejecimiento saludable y activo;	107
	vii) la modernización de las instituciones del mercado de trabajo, como los servicios de empleo públicos y privados, y la mejora de la respuesta a las necesidades del mercado laboral, también a través de medidas que aumenten la movilidad laboral transnacional, así como a través de programas de movilidad y una mejor cooperación entre instituciones y partes interesadas correspondientes.	108
9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación.	i) la inclusión activa, también con vistas a promover la igualdad de oportunidades, así como la participación activa y la mejora de la posibilidad de encontrar un empleo;	109
	ii) la integración socioeconómica de comunidades marginadas tales como la de la población romaní;	110

	iii) la lucha contra todas las formas de discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades;	111
	iv) el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general;	112
	v) el fomento del emprendimiento social y de la integración profesional en las empresas sociales, así como de la economía social y solidaria, a fin de facilitar el acceso al empleo;	113
	vi) las estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales.	114
	i) la reducción y la prevención del abandono escolar temprano y el fomento de la igualdad de acceso a una educación infantil, primaria y secundaria de buena calidad, incluidos los itinerarios de aprendizaje formales, no formales e informales encaminados a permitir la reintegración en el proceso de educación y formación;	115
	ii) la mejora de la calidad, la eficacia y la accesibilidad de la educación superior y ciclos equivalentes con el fin de mejorar la participación y el nivel de instrucción, especialmente para los grupos desfavorecidos;	116
10) invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente.	iii) la mejora de la igualdad de acceso al aprendizaje permanente para todos los grupos de edad en estructuras formales, no formales e informales y de los conocimientos, las competencias profesionales y las capacidades de los trabajadores, así como la promoción de itinerarios de aprendizaje flexibles, también a través de la orientación profesional y la convalidación de las competencias adquiridas;	117
	iv) la mejora de la adecuación al mercado de trabajo de los sistemas de educación y formación, facilitando la transición de la educación al empleo y reforzando los sistemas de enseñanza y formación profesional, así como su calidad, también a través de mecanismos de anticipación de las necesidades en materia de competencias, la adaptación de los programas de estudios y la creación y el desarrollo de sistemas de aprendizaje en un entorno laboral, incluidos los sistemas de formación dual y los programas de prácticas.	118
11) mejorar la capacidad institucional de las autoridades	i) la inversión en capacidad institucional y en eficacia de las administraciones y servicios públicos a escala nacional, regional y local, con el fin de introducir reformas y mejoras en la reglamentación y la gestión.	119

públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.	ii) el desarrollo de capacidades de todos los agentes competentes en materia de educación, aprendizaje permanente, formación y empleo y políticas sociales, también a través de pactos territoriales y sectoriales para introducir reformas a nivel nacional, regional y local.	120
	Preparación, ejecución, seguimiento e inspección.	121
Asistencia técnica	Evaluación y estudios	122
	Información y comunicación.	123

Fuente: Reglamento (UE) n° 1304/2013 y Reglamento de Ejecución (UE) n° 215/2014, anexo I.

Atención Primaria y salud mental: ¿burocracia a nivel de calle?

Roberto Giosa²⁸⁹

RESUMEN

Los trastornos mentales presentan una alta tasa de incidencia en el territorio europeo; se estima que alrededor del 38,2% de la población europea padece cada año algún trastorno mental. Además de los trastornos diagnosticados, hay que considerar los síntomas subumbrales persistentes. Los individuos con estos síntomas acuden a menudo a las consultas de atención primaria, primer punto de contacto con el sistema sanitario.

El objetivo de este trabajo consiste en explorar el potencial explicativo del modelo teórico-analítico propuesto por Michael Lipsky en su libro "Street-Level Bureaucracy" (1980) para analizar el modo de acción de los profesionales de atención primaria a la hora de encontrar una situación de debilidad psicológica y las modalidades de colaboración con los profesionales de la salud mental.

Según Lipsky, los médicos de cabecera pertenecen al grupo de servidores públicos que en su trabajo, ejerciendo en contacto directo con las personas, poseen una considerable autonomía y discrecionalidad. Lipsky define este tipo de trabajador público como "burócrata a nivel de calle". La teoría de Lipsky ha sido recientemente desarrollada por Deborah Rice en su teoría Micro-Institucional de Implementación Política, donde afirma que los burócratas a nivel de calle poseen la capacidad de modular las políticas del Estado de Bienestar.

El marco teórico-analítico formado por las dos teorías podría representar un instrumento útil para el análisis de las barreras de acceso a los servicios de salud mental, considerando la gestión de los pacientes por parte de los médicos de cabecera.

Palabras clave: Street-Level Bureaucracy, mental health, early medical care

1. Introducción

Hoy en día los trastornos mentales, debido a la crisis psicológica producida por el confinamiento, el aislamiento y la reducción de los contactos sociales, han adquirido mayor relevancia a la hora de referirse a la salud de los individuos. El bienestar mental representa desde 1948, año en el que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ofreció una nueva definición de "salud", uno de los pilares que definen la salud de un individuo junto con el bienestar físico, social y espiritual. En el ámbito sanitario se pasa definitivamente del modelo bio-médico, propio del siglo XIX y la primera parte del XX, a un modelo biopsicosocial.

A pesar de la atención puesta en la salud mental en el territorio europeo, se estima que alrededor del 38,2% de la población europea padece cada año algún trastorno mental como depresión, ansiedad patológica, trastorno del sueño, etc., proporción muy similar a la estimada para España e Italia (Wittchen et al., 2011), y, por ende, anualmente más de una cuarta parte de la población en Europa necesita cuidados psicológicos. Además,

²⁸⁹ Roberto Giosa, Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo. La realización del presente trabajo ha sido respaldada por la ayuda predoctoral para investigación y docencia "Programa Severo Ochoa", del Principado de Asturias. Consejería de educación y cultura del Principado de Asturias, España (Ref. PA-20-PF-BP19-129).

a la estimación anterior hay que añadir la alta tasa de incidencia de personas que padecen síntomas subumbrales persistentes, es decir, aquellos síntomas que no satisfacen en pleno los criterios de los manuales diagnósticos de salud mental (Cuijpers y Smit, 2004). La detección precoz de estos síntomas es, por lo tanto, más complicada, ya que los baremos no superan el umbral específico. La atención primaria, por consecuencia, es un factor fundamental en la detección temprana de los trastornos mentales y los síntomas subumbrales, representando para los ciudadanos el primer punto de contacto con el Sistema Sanitario Nacional (Becchi, 2015).

La importancia de una gestión eficaz de los trastornos mentales por parte de los profesionales de atención primaria es fundamental, no solo por la salud de los sujetos, sino también a nivel económico. Se ha estimado que, a nivel global, la pérdida económica por el gasto de los sistemas sanitarios nacionales de las curas y los fármacos podría llegar a alcanzar 16 mil millones de dólares entre 2011 y 2030 y, que solo la depresión representa cerca del 5% de la carga global (Bloom et al., 2012).

Como se afirma en varios trabajos, la gestión de la salud mental puede presentar problemas de acceso y navegación por los servicios sanitarios, en facetas tales como la aceptabilidad, accesibilidad, disponibilidad, conveniencia y adecuación de los mismos (Petmesidou et al., 2020). Resulta evidente que, con el doble objetivo de garantizar un rápido acceso a los servicios asistenciales y de implementar medidas de prevención y promoción de salud mental, el rol de los profesionales sanitarios de los centros de salud y de quienes se ocupan de la atención primaria, médicos de cabecera, es de central importancia. Se estima que las medidas de prevención y promoción de la salud podrían reducir el impacto económico de las enfermedades a nivel global en un 70% (Van Lerberghe, 2008).

Sobre la base de las precedentes afirmaciones, el presente trabajo tiene como objetivo principal investigar el potencial explicativo del modelo teórico-analítico propuesto por Michael Lipsky en su libro *Street-Level Bureaucracy*, publicado por primera vez en 1980, para analizar el modo de acción de los profesionales de atención primaria a la hora de encontrar una situación de debilidad psicológica y las modalidades de colaboración con los profesionales de la salud mental.

La estructura del trabajo es la siguiente, en la primera sección del artículo se presentarán algunos datos epidemiológicos sobre la incidencia de los trastornos mentales, así como su recaída en ámbito económico. Posteriormente, en la segunda sección, se introducirá el tema de la atención primaria en la salud mental, considerando su importancia como primer punto de contacto con los usuarios. La terca sección se centra en la presentación del modelo de implementación política *bottom up* propuesto por Michael Lipsky. A seguir, se presentará la teoría de implementación política micro-institucional de Deborah Rice (Rice, 2013), desarrollo actual de la teoría de Lipsky. En la cuarta sección se evaluará la capacidad explicativa del marco teórico para analizar la gestión que realizan los médicos de cabecera de los pacientes con síntomas de trastornos mentales. Por último, se concluirá el trabajo con unos comentarios finales sobre cuanto expuesto en las secciones precedentes.

2. Epidemiología de los trastornos mentales y costes económicos relacionados

En 1948 la OMS propuso una nueva definición de salud como “un estado dinámico de completo bienestar físico, mental, social y espiritual, no como simple ausencia de enfermedad”. La salud mental por lo tanto asumió una importancia equiparable a la de la salud física. Otra contribución que impulsó el desarrollo de una atención mental más eficaz fue el *Mental Action Plan*, elaborado por la OMS en 2013, en el cual han sido indicados cuatro objetivos principales a llevar a cabo en los países miembro entre 2013 y 2020 (World Health Organization, 2013). Según la introducción de la Doctora Margaret Chan, directora de la OMS, la atención de la organización ha sido dirigida hacia “el desarrollo de un liderazgo y *governance* más eficaces para la salud mental, la instauración de servicios integrales e integrados de salud mental y la atención social en entornos comunitarios, la implementación de estrategias de promoción y prevención y de sistemas de información fortalecidos, con una mayor evidencia e investigación científica” (World Health Organization, 2013, pág. 5). Margareth Chan añade que una buena salud mental permite a las personas realizar su potencial, lidiando con el normal estrés de la vida, trabajando productivamente y contribuyendo a sus comunidades. La Unión Europea en 2005 aprobó, en Helsinki, el *Mental Health Declaration for Europe*, reconociendo la prioridad de los estados miembro de “la promoción de la salud mental y de la prevención, el tratamiento, los cuidados y la rehabilitación de los problemas de salud mental” (WHO European Ministerial Conference on Mental Health, 2005, pág. 1). Los estados tienen que garantizar unos cuidados específicos a la ciudadanía, garantizado un acceso rápido a los servicios de salud mental.

Respecto a la incidencia de los trastornos mentales, Wittchen y colaboradores encontraron que el 38,2% de la población europea padece cada año por lo menos un trastorno mental. Los más difundidos son los depresivos y de ansiedad, con alrededor de 100 millones de personas afectadas, seguidos por los trastornos del sueño con 29,1 millones de personas. En total, cada año, en Europa, se contabilizan 164 millones de personas afectadas por un trastorno mental (Wittchen et al., 2011). Un dato que destacar publicado por la OMS es que el suicidio es, en el mundo, la segunda causa de muerte en los jóvenes (World Health Organization, 2013). Grandes y colaboradores, en una investigación realizada en España, han encontrado que el 37,8% de la muestra de 2.500 pacientes recién atendidos en atención primaria presentaba en su historial clínico uno o más trastornos mentales (Grandes et al., 2011).

Además del coste sanitario, los problemas de salud mental representan para los estados un coste ingente a nivel económico. Wittchen y colaboradores en su análisis sobre el coste de los trastornos mentales escriben: “Nuestro análisis económico de la salud de 2005 subraya que los trastornos mentales son extremadamente costosos, no solo por el coste de los tratamientos directos, sino por los costes indirectos. Comparados con muchos trastornos somáticos, las categorías de los costes son muy diferentes, siendo los costes indirectos desproporcionadamente altos (días de baja médica, jubilación precoz), y los costes directos relativamente bajos en cuidados sanitarios (gastos bajos para medidas de diagnóstico, tratamiento y atención), lo que plantea la cuestión de si la carga del costo indirecto podría reducirse sustancialmente mediante aumentos efectivos en los costos directos” (Wittchen et al., 2011, pág. 671). A nivel mundial, la pérdida económica inducida por los trastornos mentales no debidamente tratados puede llegar a alcanzar, entre 2011 y 2030, 16 mil millones de dólares y, solo la depresión

representaría cerca del 5% de la carga global (Bloom et al., 2012). En 2005, a nivel europeo, los costes inducidos por los trastornos mentales fueron estimados en alrededor de 277 mil millones de euros (Wittchen et al., 2011). También la región de la Toscana subraya el alto coste del manejo de los trastornos mentales por parte del sistema sanitario: “En el año 2011, el gasto regional total para la salud mental fue de 261.100.000 euros con un incremento, respecto al 2010, de 4.026.000 de euros que confirma la tendencia en aumento observada desde el 2007” (Agenzia Regionale Sanità, 2011). Como ha sido evidenciado por Wittchen y colaboradores, a un alto coste de gastos indirectos corresponde un bajo coste de gastos directos; el mismo dato ha sido denunciado por la OMS con estas palabras: “A nivel mundial, por ejemplo, el gasto anual en salud mental es menor de 2 dólares por persona y menor de 0,25 dólares por persona en países de bajos ingresos, con el 67% de estos recursos financieros asignados a hospitales psiquiátricos independientes, a pesar de su asociación con malos resultados de salud y violaciones de los derechos humanos” (World Health Organization, 2013, pág.8).

Los datos epidemiológicos de los trastornos mentales, el alto coste indirecto de una mala gestión sanitaria y la poca inversión directa, ayudan a comprender la necesidad, tanto sanitaria como económica, de una gestión eficaz de los trastornos mentales por parte del sistema sanitario y por los profesionales de atención primaria, primer punto de contacto con el ciudadano. La siguiente sección se centrará en la atención primaria en la salud mental, destacando su papel fundamental en la gestión del acceso al sistema sanitario nacional.

3. Atención primaria y salud mental

El término “atención primaria” es la traducción de *Primary Health Care*, fórmula que ha adquirido importancia gracias sobre todo a la conferencia internacional de la OMS que tuvo lugar en Alma-Ata, Kazajistán, entre el 6 y el 12 de septiembre de 1978. En la declaración, se expresó: “La urgente necesidad de acciones de todos los gobiernos, los trabajadores y desarrolladores sanitarios, y la comunidad mundial, de proteger y promover la salud para todas las personas del mundo.” (World Health Organization-WHO, 1978, pág.1). En particular, tras afirmar que la salud no es simplemente la ausencia de enfermedad sino el completo bienestar físico, mental y social, en línea con la definición de salud de 1948 de la OMS, se puede leer una definición exhaustiva de “cuidados de atención primaria”:

“Primary health care es una atención sanitaria esencial basada en métodos y tecnología prácticos, científicamente sólidos y socialmente aceptables, que se hacen universalmente accesibles para las personas y las familias de la comunidad a través de su plena participación y a un costo que la comunidad y el país pueden permitirse mantener en cada etapa de su desarrollo en el espíritu de autosuficiencia y autodeterminación. Forma una parte integral tanto del sistema de salud del país, del cual es la función central y el foco principal, como del desarrollo social y económico general de la comunidad. Es el primer nivel de contacto de las personas, la familia y la comunidad con el sistema nacional de salud llevando la atención médica lo más cerca posible del lugar donde viven y trabajan las personas, y constituye el primer elemento de un proceso continuado de atención médica.” (World Health Organization-WHO, 1978, pág. 2).

En la definición citada se puede leer las características principales de la atención primaria, como su posición de primera línea frente a los ciudadanos y la importancia que posee para el desarrollo social y económico de la comunidad.

La traducción utilizada para la fórmula “*Primary health care*”, es decir “atención primaria”, según la opinión de Becchi (2015) sobre la análoga traducción italiana “*cure primarie*”, no sería correcta. El término inglés, en línea con el modelo multidimensional de salud, incluye las palabras “*cure*”, correspondiente al término “curar” y “*care*”, traducible con “cuidar”. Por lo tanto, la fórmula inglesa incluye las características principales de la atención primaria que presuponen una intervención biológica, al mismo tiempo que una toma en carga que abarque los aspectos psicológicos y sociales de la enfermedad. En la opinión de Becchi, la traducción debería ser “asistencia sociosanitaria primaria”, ya que: “Para comprender y resolver los problemas multidimensionales de salud, el médico tiene que ocuparse no solo de funciones y órganos (modelo bio-médico), sino también dirige la atención a los aspectos psicológicos, sociales y familiares del individuo capaces de influenciar la salud global. La atención primaria por lo tanto tiene que ocuparse de la esfera física, mental y social de la salud” (Becchi, 2015, pág.1).

El desarrollo de una atención primaria más eficaz está presente entre los objetivos tanto del *Mental Action Plan* de la OMS (World Health Organization, 2013) como del *Mental Health Declaration for Europe* donde se afirma que la prioridad es la de: “incrementar la capacidad y la habilidad de los médicos de cabecera y de los servicios de atención primaria, conectándose con los cuidados médicos especializados y no especializados, para ofrecer un acceso, una identificación y unos tratamientos eficaces a las personas con problemas de salud mental.” (WHO European Ministerial Conference on Mental Health, 2005, pág.3).

El objetivo de garantizar un acceso equitativo e igual, según las distintas necesidades, a toda la ciudadanía, construyendo también red territorial de toma en carga del paciente y su salud mental, sigue siendo central. El Principado de Asturias afirma que: “Se deben garantizar las óptimas condiciones de acceso a los recursos a cada ciudadano, entendiendo que incluye la eliminación de barreras físicas, organizativas y las relacionadas con la actitud de los profesionales.” (Principado de Asturias, 2015, pág. 6). El sistema de acceso a los servicios de salud mental, además de poseer como visto una importancia económica, puede influir directamente en la salud de las personas. Al respecto Van Lerberghe (2008) afirma que las medidas de prevención y promoción de la salud podrían reducir el impacto de las enfermedades a nivel global alrededor de un 70%. En una entrevista concedida al periódico “El Comercio” (Lorenzo, 2019), Rafael Casquero, miembro de los grupos de trabajo de Salud Mental de SEMERGEN (Sociedad Española Médicos Atención Primaria), afirma que: “El 45% de los suicidas acudieron a Atención Primaria y el 20% a Psiquiatría el mes previo”. Además, en el mismo artículo, Concepción Saavedra, directora gerente de SESPA (Servicio de Salud del Principado de Asturias) añade: “En Asturias se registran de media 130 casos al año y es una de las primeras causas de muerte prematura en la región (...). Las altas tasas de envejecimiento de la región y la soledad de la población de las zonas rurales y despobladas se encuentran tras esta realidad”. Por lo tanto, a la hora de estudiar la organización de los servicios de atención primaria, hay que considerar, como variable independiente, también la incidencia de los trastornos mentales. Con estos supuestos y el dato según el cual el suicidio es la segunda causa de muerte entre los jóvenes de 15-29 años (World

Health Organization, 2013), es evidente que el trabajo de los profesionales de atención tiene una alta importancia por lo que respecta la salud mental, en una óptica de prevención y detección de los trastornos mentales ya desarrollados. Los jóvenes en particular representan una población que, junto a las personas mayores, acuden frecuentemente a las consultas de los médicos de atención primaria. Según el estudio de Solmi y colaboradores el 60% de personas entre los 12 años y los 25 años, en 2018, se han dirigido al médico de cabecera (Solmi et al., 2020).

Extendiendo la presentación de la importancia del trabajo de los profesionales de atención en relación con la salud mental y de la capacidad de acceso a los servicios específicos por la ciudadanía, una variable importante que considerar es la organización del sistema sanitario nacional. España e Italia, por ejemplo, presentan ambas un sistema “universal” (Petmesidou et al., 2020), es decir, que garantizan la asistencia sanitaria a todos los ciudadanos, a través de la distribución de los mismos servicios en todo el territorio y ordenando el acceso del mismo modo. Por lo general, a nivel europeo, la figura que ocupa el lugar de guardián del acceso al Sistema Sanitario Nacional es el médico de cabecera. Es decir, los ciudadanos, para poder acceder a servicios específicos, cómo aquellos de la salud mental, tienen que atender a la consulta de un médico de base. Los estados poseen además un sistema sanitario organizado bajo una fuerte descentralización o centralización, con la posición intermedia de aquellos estados donde la organización posee características de una centralización o descentralización moderada. En los sistemas descentralizados y especialmente en las áreas rurales, el rol de los médicos de cabecera es importante representando la cara visible de un Estado, contrariamente muy lejano. Poseen así una notable importancia también desde el punto de vista social y comunitario (Progress Consulting S.r.l. y Living Prospects Ltd, 2012).

En la siguiente sección será presentado el modelo teórico-analítico de la burocracia a nivel de calle, presentado por Michael Lipsky en el volumen “*Street Level Bureaucracy*” de 1980. Según el autor, los médicos de cabecera, entre otros empleados públicos, son burócratas a nivel de calle y poseen la capacidad de facilitar u obstaculizar el acceso de los ciudadanos a los servicios sanitarios ejerciendo la discrecionalidad que la organización política del estado le ha otorgado. Leer de este modo el trabajo cotidiano de los médicos de cabecera podría, a través de una implementación política de tipo *bottom up*, conducir a la mejora de los servicios de prevención y promoción de salud mental.

3.1. *Street Level Bureaucracy* y Teoría Micro-institucional de Implementación Política: marco teórico-analítico

La teoría de Michael Lipsky considera en la capacidad de los funcionarios públicos que ejercen en primera línea de influenciar y plasmar las políticas así cómo fueron concebidas por el órgano legislador. Ofrece así la posibilidad de reflexionar sobre cómo la organización de un servicio influye directamente en la vida cotidiana de las personas y, en el caso específicos de este trabajo, sobre su salud mental.

En los agradecimientos de la edición extendida de 2010, publicada en conmemoración del 30 aniversario de su primera publicación, el autor describe su acercamiento a la temática de la burocracia a nivel de calle desde el análisis de la implementación de políticas públicas desde abajo (*bottom-up*):

“Mi interés en las características comunes del trabajo de los ‘burócratas a nivel de calle’ (street-level bureaucrats) ha sido inicialmente estimulada en 1969 mientras estaba escribiendo una revisión sobre un libro sobre la policía. Aquel año escribí un paper (...) “Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy” (Hacia una Teoría de la Burocracia a nivel de calle), registrando mis reflexiones y especulaciones iniciales sobre la importancia de la estructura del trabajo en el establecimiento de las relaciones entre los ciudadanos y estos empleados públicos.” (Lipsky, 2010, pág. xxii)

La perspectiva *street-level* asigna un rol clave en el proceso de implementación de las políticas públicas a los empleados públicos que interactúan directamente con los ciudadanos y que toman decisiones importantes respecto a sus consultas. Los burócratas a nivel de calle representan para los ciudadanos la cara visible del gobierno. Son las primeras personas a las que los ciudadanos se dirigen para satisfacer necesidades cotidianas que afectan a sus vidas, salud, educación, justicia, entre otros derechos fundamentales (Weatherley, & Lipsky, 1977 y Lipsky, 1980). Lipsky afirma que estos trabajadores ejercen con una notable autoridad discrecional, ‘caso por caso’, pudiendo crear una discrepancia entre el diseño político original del gobierno y la práctica política real (Lipsky, 1980). Es el caso de policías, profesores, trabajadores sociales, jueces, personal sanitario y de otros trabajadores públicos (Weatherley y Lipsky, 1977; Lipsky, 1980). En la edición de 2010, Lipsky especifica que no todos los trabajadores públicos pueden considerarse burócratas a nivel de calle: es necesario que su trabajo sea realizado cara al público, que la carga de trabajo sea elevada y que posean un alto grado de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones.

El aspecto central que Lipsky quiere indagar es el comportamiento de los burócratas a nivel de calle y las variables estructurales e individuales que lo determinan. Secundariamente, reflexiona sobre el dilema al interno del cual estos trabajadores tienen que ejercer: ofrecer sus servicios a una ciudadanía que requiere una atención personalizada pero objetiva. A los burócratas a nivel de calle se requiere que sean capaces de satisfacer las necesidades de los usuarios realizando un trabajo con instrumentos y soluciones personalizados por cada caso, pero al mismo tiempo que estos sean igualitarios. Se espera una respuesta burocrática con un cierto grado de personalización: un objetivo paradójico y complicado de llevar a cabo, si no imposible, por unos empleados que tienen una carga de trabajo casi infinita, unos objetivos que cumplir y que disponen de escasos recursos materiales y de tiempo. En este dilema se mueven los burócratas a nivel de calle. La discrecionalidad y otras estrategias se ven, por lo tanto, esenciales para el cumplimiento de sus tareas cotidianas.

En resumen, la teoría de Lipsky pone el acento en tres cuestiones. Primero, los burócratas a nivel de calle están sometidos a un dilema de método: “Hay conflicto y ambigüedad en la tensión entre objetivos centrados en los clientes y objetivos organizativos (...). La habilidad del burócrata a nivel de calle de considerar a los clientes como personas está significativamente comprometida por las necesidades de la organización de trabajar rápidamente utilizando los recursos disponibles” (Lipsky, 1980, pág. 44). Segundo, los burócratas a nivel de calle proporcionan unos servicios discrecionales (Lipsky, 1980). Tercero, los burócratas a nivel de calle son *policy makers*, ya que, en ocasiones, las políticas públicas de bienestar escritas y las que se ponen en marcha no coinciden. Así, por ejemplo, “... los mecanismos de *coping* necesarios que

individualmente el personal escolar utiliza para gestionar las demandas de sus trabajos, pueden, en conjunto, restringir y distorsionar la implementación de la reforma de educación especial” (Weatherley y Lipsky, 1977, pág. 171).

Realizada esta introducción a la teoría, a continuación, serán presentados, más en detalle, sus dos conceptos centrales: la discrecionalidad y el desarrollo de mecanismo de *coping*.

3.2. Discrecionalidad

En la teoría de Michael Lipsky, la “discrecionalidad” es definida como la posibilidad para los burócratas a nivel de calle de ejercer su trabajo bajo un cierto grado de autonomía y de libertad. La discrecionalidad permite “determinar la naturaleza, la cantidad y la calidad de beneficios y sanciones, concedidos, previstos por sus agencias.” (Lipsky, 2010, pág.13). Según las palabras de Lipsky: “Ciertas características del trabajo de los burócratas a nivel de calle hacen difícil, si no imposible, reducir el modelo programado, (...), los burócratas a nivel de calle trabajan en situaciones que a menudo requieren responder a la dimensión humana de la situación.” (Lipsky, 2010, pág.16).

Así, algunos ejemplos de la utilización de la discrecionalidad por parte de una categoría particular de burócratas a nivel de calle, los policías, están al centro de varias noticias, relacionadas con la gestión de la pandemia. La complejidad, y a veces la contradicción de las medidas de seguridad sanitaria frente a la difusión del virus SARS-CoV-2, han dejado a las fuerzas de seguridad amplia discrecionalidad en la gestión de las sanciones a los ciudadanos. Como reporta “El Confidencial”: “...las medidas, difusas y mal definidas, dan nivel a una interpretación enorme que recae en el criterio de los miembros de las Fuerzas de Seguridad encargados de sancionar” (Parera, 2020). En *La Repubblica*, periódico italiano, se lee: “Hay quien ha tenido la mala suerte de encontrar algún exponente de las fuerzas de seguridad que ha dado desahogo a su exceso de diligencia también simplemente mal interpretando, o a veces ignorando, las disposiciones vigentes” (Ziniti, 2020). En estas noticias resaltan algunas características de la discrecionalidad de los burócratas a nivel de calle. Primero, que esta se origina de una voluntad organizativa que produce líneas guías que no contemplan la variabilidad de las situaciones con que los burócratas a nivel de calle se encuentran en su trabajo diario. Segundo, la autonomía de los servidores públicos en otorgar beneficios o sanciones según un propio juicio personal y personalizado por cada caso. *Fanpage.it*, periódico *online* italiano, ha relatado la historia de una pareja de personas mayores multadas por ir juntos a hacer la compra durante el estado de emergencia, siendo una discapacitada e la otra imposibilitada en contratar un cuidador profesional. Posteriormente, la multa ha sido eliminada (Duello, 2020).

La génesis de la discrecionalidad como instrumento de trabajo de los burócratas a nivel de calle tiene un doble origen: representa un mecanismo de enfrentamiento con el cual los burócratas a nivel de calle se dotan para enfrentarse a las dificultades de su trabajo, que serán profundizadas en la parte dedicada al desarrollo de los mecanismos de *coping*, y, al mismo tiempo, es un instrumento a través del cual la agencia de burocracia a nivel de calle, en base a la organización implementada por el legislador, consigue desenredar los servicios complejos y personalizados que ofrece. En el volumen, Lipsky escribe: “Los reformadores intentan limitar la discrecionalidad de los trabajadores en un momento y aumentarla en otro, (...), en la medida en que las tareas sigan siendo complejas, y la

intervención humana se considere necesaria para un servicio efectivo, la discreción seguirá siendo característica de muchos trabajos de servicio público.” (Lipsky, 1980, pág. 16).

La última característica de la discrecionalidad se refiere al carácter legislativo de la misma: en una óptica de implementación política desde abajo (*bottom up*). El conjunto de decisiones de los burócratas a nivel de calle, sobre los ciudadanos con quienes interactúan, se transforman en el comportamiento de la agencia (Lipsky, 1980). Esta temática ha sido profundizada por Deborah Rice (2013) en su teoría micro-institucional de implementación política, a la cual será dedicada la siguiente sección.

3.3. Desarrollo de mecanismos de afrontamiento

El segundo elemento de la teoría de Michael Lipsky, útil para entender su potencial explicativo de la gestión de la salud mental por parte de los médicos de cabecera, es el desarrollo de mecanismo de afrontamiento.

To cope, expresión inglesa, significa “hacer frente a una situación difícil”. Por lo tanto, según Lipsky, los “mecanismos de afrontamiento” representan el intento de los burócratas a nivel de calle de hacer frente a sus objetivos laborales permitiendo el desarrollo de una solución aceptable a las demandas que, en teoría, parecen imposibles (Weatherley y Lipsky, 1977).

Por definición, los burócratas a nivel de calle son trabajadores públicos que ejercen su función bajo un alto nivel de estrés y presión, principalmente, por la enorme cantidad de trabajo que deben realizar y la escasez crónica de recursos, entre los cuales destaca el tiempo. (Lipsky, 1980). Michael Lipsky, en un artículo anterior a la publicación del volumen, en el que analizaba las últimas reformas urbanas realizada por el gobierno estadounidense, afirma: “Analíticamente, hoy se pueden observar fácilmente tres tipos de estrés en las burocracias urbanas: recursos inadecuados, amenaza y desafío a la autoridad y expectativas laborales contradictorias o ambiguas” (Lipsky, 1971, pág. 398-399).

Lipsky, sucesivamente, delinea los principales mecanismos de afrontamiento que los burócratas a nivel de calle ponen en marcha. Estos son el desarrollo de rutinas, creando una metodología de trabajo abreviada, y otros mecanismos de afrontamiento no sancionados como la racionalización de los servicios a través de la limitación del acceso y la demanda, la utilización de estereotipos y simplificaciones para categorizar rápidamente a los clientes y modificaciones del concepto de “trabajo” y “cliente”. Es decir, “desarrollan concepciones de su trabajo y de sus clientes que reducen la diferencia entre sus limitaciones personales y laborales y el ideal del servicio. Estas prácticas y orientaciones laborales se mantienen incluso cuando contribuyen a la distorsión del ideal del servicio o cuando ponen al trabajador en la posición de manipular a los ciudadanos en favor de las agencias, a través de las cuales los ciudadanos buscan ayuda o esperan un trato justo” (Lipsky, 2010, pág. XV). Las rutinas que los burócratas a nivel de calle desarrollan producen modificaciones en tres áreas principales: la organización de su trabajo diario, administrando y conservando los escasos recursos de los que disponen (por ejemplo, dedicando poco tiempo a cada ciudadano o derivando los casos más complejos a compañeros de trabajo más expertos), la concepción de su trabajo y la percepción de los clientes (Gilson, 2015).

Es importante subrayar que la agencia burocrática y los gerentes no suelen sancionar estos comportamientos considerando su necesidad para poder hacer frente a la alta demanda. De ahí, como fue reportado anteriormente en el apartado dedicado a la discrecionalidad: “Los reformadores intentan limitar la discrecionalidad de los trabajadores en un momento y aumentarla en otro.” (Lipsky, 1980, pág.16).

La falta de sanciones genera en el burócrata a nivel de calle lo que se podría definir como “una disonancia cognitiva” debida al hecho de otorgar beneficios o sanciones a algunos ciudadanos, por falta de recursos y tiempo. Esta es causa de la discrepancia entre el ideal de trabajo que el burócrata a nivel de calle posee y lo que se ve obligado a poner en práctica.

Esta discrepancia produce un sufrimiento psicológico que viene solucionado con la modificación del ideal del propio trabajo. Por un lado, esta es otra faceta del dilema al que, según Lipsky, están sometidos los burócratas a nivel de calle. Por otro lado, la falta de sanciones por parte de los gerentes, de aquellas conductas que no corresponden a las pautas de acción establecidas a nivel organizativo, conduce a su refuerzo positivo: estas estrategias de afrontamiento, a menudo discriminatorias hacia un determinado sector de la población, serán reforzadas y puestas en prácticas cada vez con menor discrepancia y sufrimiento psicológico, viéndose incrementada su frecuencia. Según Leon Festinger (1919-1989), autor de la “Teoría de la disonancia cognitiva” (1957) este dilema interior se soluciona realizando un cambio en el entorno, modificando el propio comportamiento o mundo cognitivo, es decir las representaciones cognitivas de los objetos o relaciones causas de la disonancia. Las estrategias de cambio necesarias para solucionar la disonancia cognitiva son unos mecanismos de enfrentamiento simplificadores del burócrata a nivel de calle. El desarrollo de simplificaciones, además de permitir un alivio moral al burócrata a nivel de calle, le permiten también tomar decisiones de manera más rápida. Tan rápida, y automáticas, que estas decisiones pueden cristalizarse, conduciendo el trabajador a una segmentación de la población con la cual entra en contacto diariamente (Lipsky, 1971). Unos ejemplos propuestos por Lipsky son aquel de los policías estadounidenses que realizan más controles a personas afroamericanas que a personas blancas (Lipsky, 1980) y aquel de los maestros que etiquetan los estudiantes problemáticos como no educables o marginalmente educables (Weatherley y Lipsky, 1977).

Estas dinámicas internas de juicio rápido, a nivel psicológico, se denominan “heurísticos” y son el centro de la teoría de Tversky y Kahneman (1974). Los autores indican tres tipos de heurísticos: el de la representatividad, de la accesibilidad y del anclaje. Según los autores: “Estos heurísticos son altamente económicos y normalmente efectivos, pero conducen a errores sistémicos y previsibles. Un mejor conocimiento de estos heurísticos y de los *biases* a los que conducen, podría mejorar los juicios y las decisiones en situación de incertidumbre” (Tversky y Kahneman, 1974, pág., 1131). Es importante recordar que los mecanismos de *coping*, así como la discrecionalidad, además de tener un origen psicológico, poseen un origen sociológico debido a la organización macro, meso y micro de las burocracias a nivel de calle y, entre otras, a la falta de recursos de los empleados que en ellas trabajan.

Para concluir esta sección dedicada a la teoría de Michael Lipsky, hay que reiterar que los mecanismos de *coping* que los burócratas a nivel de calle utilizan para gestionar las

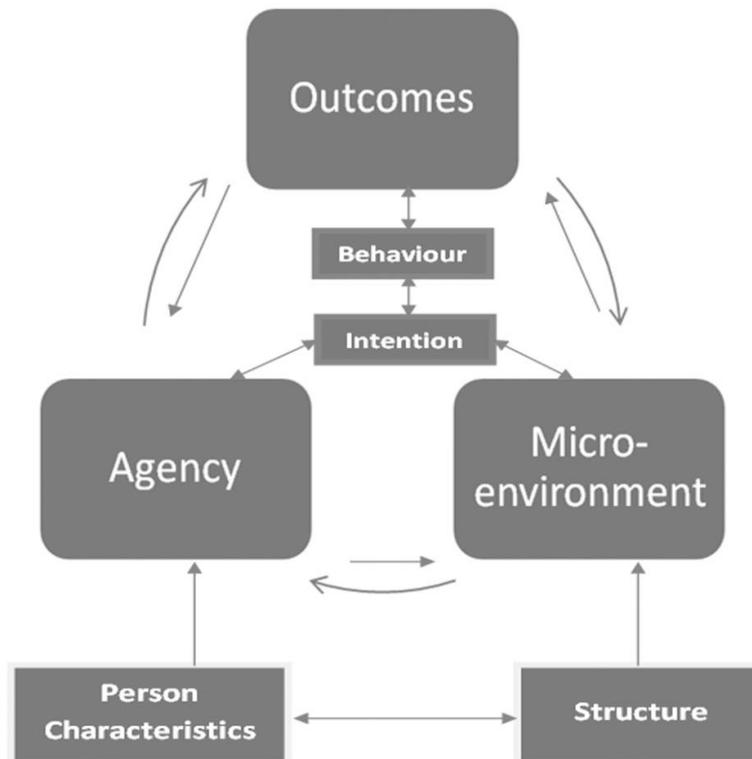
demandas de sus trabajos, pueden, en conjunto, restringir y distorsionar la implementación política que ordena su trabajo (Weatherley y Lipsky, 1977).

Se introducirá ahora un desarrollo más actual de la teoría de Lipsky, propuesto por Deborah Rice. En su teoría micro-institucionalista de implementación política Rice afirma que es posible “comprender cómo el sistema y las instituciones sociales afectan a la interacción entre los ciudadanos y los trabajadores a nivel de calle del bienestar (*welfare*), y también como esa interacción, a la vez, da forma a las estructuras sociales” (Rice, 2013, pág. 1055).

3.4. Teoría Micro-Institucional de Implementación Política de Deborah Rice

Con su teoría Rice realiza un trabajo de síntesis entre la teoría de la burocracia a nivel de calle de Michael Lipsky y la “Teoría de la Estructuración” de Anthony Giddens. Brevemente, Giddens afirma que tanto la estructura, es decir las instituciones y la organización política, como las personas, influyen y son influenciadas; el sujeto no puede hacer lo que quiere en la sociedad ni la estructura forma por completo el comportamiento de los hombres. La estructura ofrece un marco a los sujetos, limitando su capacidad de acción, y al mismo tiempo, estos sujetos, a través de la acción individual y/o colectiva, tienen la capacidad para transformar la estructura. Por lo tanto, es posible que las acciones conjuntas de varios ciudadanos pueden cambiar el funcionamiento y la concepción de una institución y del entorno sistémico de los cuales son parte (Giddens, 1991). Haciendo un pequeño inciso, es interesante notar que Giddens utiliza el término *agency* para indicar las características de los individuos de generar cambios en la estructura. La misma fórmula, *agency*, es utilizada por Albert Bandura (1989), padre de la Teoría del Aprendizaje Social y de la Teoría Social Cognitiva (1999), para indicar la capacidad del individuo de generar cambios en su entorno. El concepto de *agency* en Bandura, es incluido dentro de su teoría de la personalidad. Para el autor, la personalidad es el producto del conjunto de dinámicas que se realizan al interno del “determinismo recíproco triádico” entre persona-entorno-conducta. En breve, Giddens se ocupa de cómo los individuos, como agentes sociales producen cambios en las instituciones y Bandura se centra en las dinámicas interna al individuo que lo conducen a moverse hacia el cambio. En ambos enfoques, el entorno más próximo, la cultura y la sociedad poseen una relevancia importante en las dinámicas de cambio (Oppong, 2014). Visualmente, esta idea se puede representar como en la figura 1.

Figura 1 Modelo integrado de las acciones y condicionamientos humanos (Oppong, 2014)

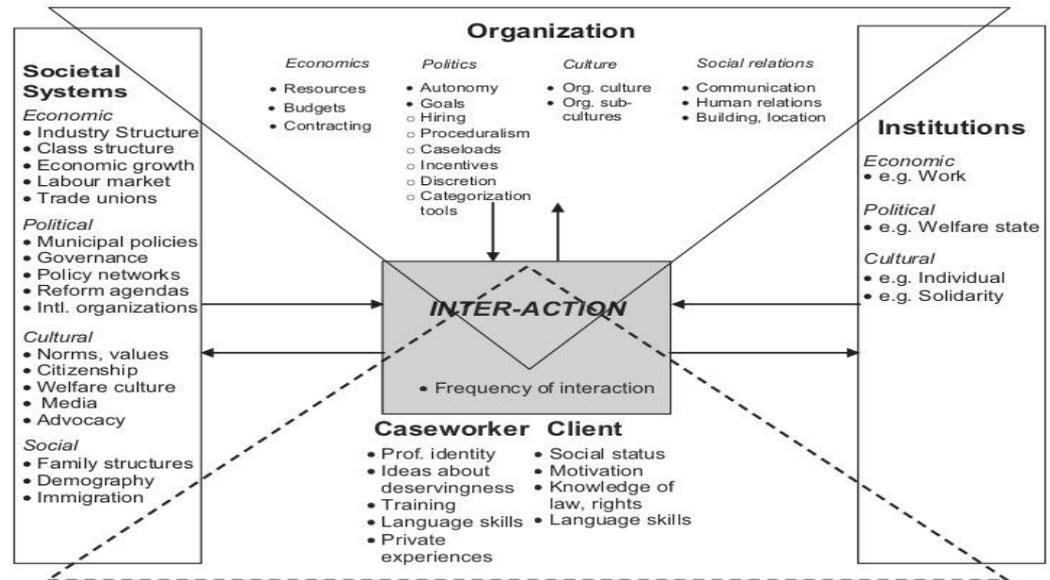


Volviendo a Rice, la autora utiliza la definición de institución de Giddens: “Prácticas sociales estructuradas que tienen una amplia extensión espacial y temporal. Que están estructuradas en lo que el historiador Braudel llama la -sala de espera del tiempo-, y que son seguidas o reconocidas por la mayoría de los miembros de una sociedad” (Giddens, 1981, pág. 164). Las instituciones son vías a través de las cuales se observa y percibe la realidad. Estas son comunes a la mayoría de las personas que moldean sus acciones, moviéndose al interno del marco trazado por las mismas. No obstante, según el enfoque micro-institucional, siendo las instituciones mismas partes de un panorama más amplio, que incluye los sistemas económicos, políticos y culturales, son sujetas a las variaciones producidas por cambios en los sistemas anteriormente citados. Rice, presenta el ejemplo de la institución del matrimonio. La posibilidad por las parejas homosexuales de casarse, posibles a través de una reforma política, ha modificado la institución del matrimonio, inicialmente el símbolo de la unión entre un hombre y una mujer, pasado a ser el símbolo de la unión entre dos personas. Las acciones agregadas de todos los individuos que se han casado con una persona del mismo sexo, legalizado por una reforma política, ha producido un cambio en el significado de la institución del matrimonio (Rice, 2013).

Rice realiza un análisis de las variables que influyen en la relación entre los burócratas a nivel de calle y los ciudadanos, estructurándolas en los tres niveles del análisis sociológico de la realidad: macro (contexto sistémico), meso (contexto organizativo) y micro (la interacción). Visualmente, la teoría y las variables individuadas por Rice son

representadas en la figura 2, donde en el centro se encuentra la interacción entre burócrata a nivel de calle y ciudadano.

Figura 2 Esquema de los sistemas e instituciones que influyen en la interacción entre burócrata a nivel de calle y ciudadano (Rice, 2013).



A nivel micro se producen unos empujes *bottom up* que afectan a la organización de los servicios y al entorno “económico, político, cultural y/o social” (Rice, 2013).

La idea principal, micro-institucionalista, de la teoría de Rice es que el estado de bienestar se manifiesta en la relación cotidiana entre los burócratas a nivel de calle y los ciudadanos, es decir, en nuestro caso, entre los médicos de cabecera y sus pacientes. El estado de bienestar no consiste, por lo tanto, solo en regulaciones abstractas y textos legales (Rice, 2013). El contacto entre trabajadores públicos del estado de bienestar y los ciudadanos es el momento en el cual el *top down* y el *bottom up* se encuentran, generando unas fuerzas renovadoras y/o conservadoras de las políticas sociales y de su relación. La utilidad de la teoría de Rice ofrece un enfoque teórico a través del cual es posible observar cómo los niveles macro y meso, es decir, el sistema social, las instituciones y la organización de los servicios, modulan la relación entre los ciudadanos y los trabajadores públicos y como dicha relación moldea, en dirección contraria, las estructuras sociales (Rice, 2013).

Concluyendo esta sección, Rice aplica el modelo de la Estructuración de Giddens a la relación entre burócrata a nivel de calle y usuario, reflexionando sobre los factores que la determinan y aquellos que generan, en dirección contraria, una influencia moduladora hacia el sistema organizativo e institucional. Si la *agency* de Bandura se refiere a una capacidad interna del individuo y la de Giddens a la capacidad de un conjunto de individuos, aquella de Rice, derivada de la discrecionalidad de Lipsky, se sitúa al interno de la relación entre dos individuos, con características específicas

(burócratas a nivel de calle y usuarios), al interno de preciso marco institucional (Estado de Bienestar).

En la próxima sección se aplicará el marco teórico-analítico de Lipsky y Rice al trabajo de los médicos de cabecera, principal figura sanitaria de los servicios de atención primaria, en su gestión de la salud mental de sus pacientes. Se presentarán datos que avalan la concepción de la figura del médico de cabecera como burócrata a nivel de calle, reflexionando sobre las características de su trabajo, enriqueciendo el debate con datos sobre su trabajo en la actual pandemia por SARS-CoV-2.

4. Médicos de cabecera, burócratas a nivel de calle

El objetivo de este trabajo era evaluar el potencial explicativo del modelo analítico Lipsky-Rice para estudiar la gestión de la salud mental por parte de los médicos de cabecera. En la primera sección ha sido evidenciada la importancia del trabajo de los profesionales de atención primaria respecto a la salud mental de la población, considerando la alta incidencia de casos en diferentes franjas de edad. En la siguiente sección ha sido presentado el marco analítico.

¿Es posible aplicar las teorías de Lipsky y Rice al trabajo de los médicos de cabecera considerando su importancia para la gestión de la salud mental?

La respuesta a esta pregunta requiere evaluar, en primera instancia, si los médicos de cabecera son burócratas a nivel de calle. Los médicos de cabecera son personal sanitario dependientes del Sistema Sanitario Nacional, financiados, por lo general, por un sistema de tasación extendido a la población. Se puede afirmar que son, entonces, asimilables como funcionarios públicos. Segundo, considerando su posición de primera línea, trabajando en los servicios de atención primaria, ejercen de cara al público. Este aspecto de su trabajo es evidente en la gestión sanitaria de la pandemia por SARS-CoV-2, llevando a ser una de las categorías profesionales más expuestas al contagio (Fiorino et al., 2020). Esto ha conducido al alto número de médicos de cabecera fallecidos (Ing et al., 2020).

Por lo tanto, los médicos de cabecera cumplen dos requisitos de la definición de burócratas a nivel de calle propuesta por Lipsky (1980). Además, ejercen con pocos recursos, sobre todo de tiempo, de material y de espacio, y con un elevado nivel de autonomía, debido al escaso control sobre el ejercicio de sus tareas (Sundquist y Johansson, 2000). Los servicios ofrecidos por estos profesionales sanitarios están muy demandados. Respecto la salud mental, en el Plan de Salud Mental 2015-2020 del Principado de Asturias se puede leer: “Los servicios sanitarios, tanto de AP (Atención Primaria) como de Salud Mental, tienen un alto número de consultas al día, lo que hace imprescindible plantearse la coordinación entre niveles (organización por procesos) como dos aspectos indispensables en las líneas estratégicas de mejora de la salud mental en Asturias.” (Principado de Asturias, 2015). En 2011, en la Toscana, un total de 77.922 personas han sido atendidos por los servicios de salud mental del territorio: 25.038 menores de edad y 52.884 mayores de 18 años. Del total, 26.135 fueron nuevos usuarios (*Agenzia Regionale Sanità*, 2011). El número de consultas dirigidas a los médicos de cabecera, que muchas veces representan el primer pasaje para el acceso a dichos servicios, es, por lo tanto, elevado.

La alta demanda, los pocos recursos y la importancia de su obra, conduce los médicos de atención primaria a desarrollar reacciones estresantes, que, en los casos más graves, puede conducir al Síndrome de *Burnout* (Montero-Marin, et al., 2016; Dreher, et al., 2019), correlacionado con la aparición de varios trastornos depresivos (Schonfeld et al., 2019).

Por último, los médicos de atención primaria, debido a la alta demanda, se ven obligado a limitar el tiempo dedicado a cada consulta, conduciendo así a un aumento de esta. Este aspecto de su trabajo es evidente en la complicada gestión de los pacientes en la actual pandemia. Los profesionales de atención primaria, y más en general todos los profesionales sanitarios con este tipo de responsabilidad, se han visto obligados a elegir a que pacientes atender, o a quien dedicar menos tiempo (Jaziri y Alnahdi, 2020). El dilema de tener que ofrecer servicios generalizados y personalizados, presentado por Lipsky y común a todos los burócratas a nivel de calle, en los médicos de cabecera actualmente es evidente en la imposibilidad, por falta de recursos frente a la alta demanda, de curar todos los pacientes.

En base a lo presentado en esta sección, es posible afirmar que los médicos de cabecera son burócratas a nivel de calle. Además, aplicando el marco teórico-analítico presentado en la precedente sección, los médicos de cabecera poseen la capacidad de modular la implementación de las políticas del Estado de Bienestar, a través de unas dinámicas de cambio de abajo hacia arriba (*bottom up*). Estas consideraciones podrían ser aplicadas al estudio del acceso a los servicios de salud mental, profundizando sobre la posibilidad de que la gestión de los pacientes por parte de los médicos de cabecera represente una de las posibles barreras de acceso o, por el contrario, sea un factor facilitador.

En la última sección se realizará un breve resumen del contenido de este trabajo, concluyendo sobre la capacidad explicativa del modelo teórico-analítico propuesto por Lipsky y Rice para analizar el modo de acción de los profesionales de atención primaria respecto a posibles trastornos mentales.

5. Conclusiones

Considerando la alta tasa de incidencia de los trastornos mentales, en el presente trabajo se ha evidenciado la relevancia del rol de la atención primaria y de los médicos de cabecera en la gestión de los pacientes, considerando su posición privilegiada en la detección temprana de la sintomatología psicológica. Se ha valorado la capacidad de la teoría de Lipsky (1980) y de Rice (2013) de analizar la gestión de la salud mental por parte de los profesionales de atención primaria. Como se ha descrito en el presente trabajo, las características del trabajo de los médicos de cabecera son asimilables a las de los burócratas a nivel de calle: trabajadores públicos que ejercen de cara al público bajo un fuerte estrés y una alta demanda.

En consecuencia, las acciones agregadas de los médicos de cabecera determinan, para el usuario, el real Estado de Bienestar. En esta relación, situada en el nivel más bajo de la organización de un sistema universal de asistencia sanitaria, se manifiestan las políticas sanitarias. Por esta razón, es posible individuar como barrera de acceso a los servicios sanitarios específicos, la gestión de los usuarios por parte de aquellos profesionales que representan la cara visible del estado. Es decir, los médicos de cabecera. El marco teórico formado por las teorías de Lipsky y Rice, representan un

instrumento de análisis a través del cual es posible estudiar el trabajo de los médicos de cabecera con el objetivo de evidenciar si este puede conducir a la aparición de barreras de acceso a los servicios de salud mental. El marco teórico aquí presentado ofrece algunas variables muy útiles para la validación de esta hipótesis de investigación. En primera instancia, la discrecionalidad que implementan los funcionarios públicos en la toma de decisiones y la relativa autonomía, garantizadas por el poder institucional y organizativo. Este último, contribuye a la autonomía de los funcionarios, tanto por la estructuración de los servicios públicos en términos de descentralización y distribución territorial, como a través del escaso control ejercido sobre el trabajo de los médicos de cabecera. Consecuentemente, las políticas del Estado de Bienestar no son aplicadas así como fueron concebidas por el legislador. En la discrepancia entre la implementación política teórica y la implementación política real, que se manifiesta en las acciones del médico de cabecera y en su relación con el ciudadano, se genera el empuje modulador micro-institucional de abajo hacia arriba (*bottom up*) que transforma estos burócratas a nivel de calle del sector sanitario en micro-políticos a nivel calle.

A nivel teórico, por lo tanto, es posible afirmar que los médicos de cabecera son la expresión del estado del bienestar y al mismo tiempo agentes modificadores del mismo. Las dos teorías permiten evaluar su gestión de la salud mental, considerando la posibilidad de que una mala gestión represente para los usuarios un obstáculo o un factor facilitador, en términos de aceptabilidad y accesibilidad, en el acceso a los servicios de salud mental.

6. Referencias bibliográficas

- Bandura, A. (1989). Human agency in social cognitive theory. *American psychologist*, 44(9), 1175.
- Bandura, A. (1999). Social cognitive theory of personality. *Handbook of personality*, 2, 154-96.
- Becchi, M. A. (2015). L'Università nella formazione delle Cure Primarie e della Medicina Generale. *Saluteinternazionale. Info*.
- Bloom, D. E., Cafiero, E., Jané-Llopis, E., Abrahams-Gessel, S., Bloom, L. R., Fathima, S., ... & O'Farrell, D. (2012). *The global economic burden of noncommunicable diseases (No. 8712). Program on the Global Demography of Aging*.
- Cuijpers, P., & Smit, F. (2004). Subthreshold depression as a risk indicator for major depressive disorder: a systematic review of prospective studies. *Acta psychiatrica scandinavica*, 109(5), 325-331.
- Dreher, Annegret, et al. "Prevalence of burnout among German general practitioners: comparison of physicians working in solo and group practices." *PloS one* 14.2 (2019): e0211223.
- Duello (18 Abril 2020). Al supermercato con la moglie: "È disabile", multa di 900 euro per entrambi e il marito ha un malore. *Fan Page.it*. Recuperado de <https://www.fanpage.it/>.
- Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance* (Vol. 2). Stanford university press.

- Fiorino, Gionata, et al. "Clinician Education and Adoption of Preventive Measures for COVID-19: A Survey of a Convenience Sample of General Practitioners in Lombardy, Italy." *Annals of internal medicine* (2020).
- Giddens, A. (1991). Structuration theory. *Past, Present and Future*. In: Bryant, C. and Jary, D.(eds.). *Giddens' Theory of Structuration. A Critical Appreciation*. London: Routledge.
- Giddens, A. (1981). Agency, institution, and time-space analysis. *Advances in social theory and methodology. Toward an integration of micro-and macro-sociologies*, 161-174.
- Gilson, L. (2015). Michael Lipsky, 'Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service'.
- Grandes, G., Montoya, I., Arieteleanizbeaskoa, M. S., Arce, V., & Sanchez, A. (2011). The burden of mental disorders in primary care. *European Psychiatry*, 26(7), 428-435.
- Ing, E. B., Xu, Q., Salimi, A., & Torun, N. (2020). Physician deaths from corona virus (COVID-19) disease. *Occupational Medicine*, 70(5), 370-374.
- Jaziri, R., & Alnahdi, S. (2020). Choosing which COVID-19 patient to save? The ethical triage and rationing dilemma. *Ethics, Medicine and Public Health*, 15, 100570.
- Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban affairs quarterly*, 6(4), 391-409.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lorenzo (18 Octubre 2019). El 45% de los suicidas habían acudido a su médico de cabecera el mes anterior. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.es/>.
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar social (2017). Encuesta Nacional de Salud España ENSE.
- Montero-Marin, J., Zubiaga, F., Cereceda, M., Piva Demarzo, M. M., Trenc, P., & Garcia-Campayo, J. (2016). Burnout subtypes and absence of self-compassion in primary healthcare professionals: A cross-sectional study. *PloS one*, 11(6), e0157499.
- Oppong, S. (2014). Between Bandura and Giddens: structuration theory in social psychological research?.
- Parera (13 Abril 2020). Los juristas alertan de excesos policiales en las sanciones por incumplir el confinamiento. *El Confidencial*. Recuperado de <https://www.elconfidencial.com/>.
- Petmesidou, M., Pavolini, E., & Guillén, A. M. (2014). South European healthcare systems under harsh austerity: a progress-regression mix?. *South European Society and Politics*, 19(3), 331-352.

- Petmesidou, M., Guillén, A. M., & Pavolini, E. (2020) Health care in post-crisis South Europe: Inequalities in access and reform trajectories. *Social Policy & Administration*.
- Principado de Asturias (2015)., Plan de salud mental del Principado de Asturias 2015-2020.
- Progress Consulting S.r.l. y Living Prospects Ltd (2012). The management of health systems in the EU Member States. The role of local and regional authorities. DOI: 10.2863/83500. European Union.
- Regione Toscana, Agenzia Regionale Sanità (2011), La salute mentale in Toscana, aggiornamenti e sviluppi.
- Rice, D. (2013). Street-level bureaucrats and the welfare state: Toward a micro-institutionalist theory of policy implementation. *Administration & Society*, 45(9), 1038-1062.
- Schonfeld, I. S., Verkuilen, J., & Bianchi, R. (2019). Inquiry into the correlation between burnout and depression. *Journal of occupational health psychology*.
- Serrano-Blanco, A., Palao, D. J., Luciano, J. V., Pinto-Meza, A., Luján, L., Fernández, A., ... & Haro, J. M. (2010). Prevalence of mental disorders in primary care: results from the diagnosis and treatment of mental disorders in primary care study (DASMAP). *Social psychiatry and psychiatric epidemiology*, 45(2), 201-210.
- Solmi, M., Durbaba, S., Ashworth, M., & Fusar-Poli, P. (2020). Proportion of young people in the general population consulting general practitioners: potential for mental health screening and prevention. *Early intervention in psychiatry*, 14(5), 631-635.
- Sundquist, J., & Johansson, S. E. (2000). High demand, low control, and impaired general health: working conditions in a sample of Swedish general practitioners. *Scandinavian journal of public health*, 28(2), 123-131.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *science*, 185(4157), 1124-1131.
- Van Lerberghe, W. (2008). *The world health report 2008: primary health care: now more than ever*. World Health Organization.
- Weatherley, R., & Lipsky, M. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. *Harvard educational review*, 47(2), 171-197.
- Wittchen, H. U., Jacobi, F., Rehm, J., Gustavsson, A., Svensson, M., Jönsson, B., ... & Fratiglioni, L. (2011). The size and burden of mental disorders and other disorders of the brain in Europe 2010. *European neuropsychopharmacology*, 21(9), 655-679.
- WHO (1948). Preamble to the Constitution of WHO as adopted by the International Health Conference, New York, 19 June - 22 July 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States (Official Records of WHO, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948.

- WHO (1978). Declaration of Alma-Ata. International Conference on Primary Health Care. Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978
- WHO European Ministerial Conference on Mental Health (2005). Mental Health Declaration for Europe.
- World Health Organization. (2013). Mental health action plan 2013-2020.
- World Health Organization. (2020). *Mental health and psychosocial considerations during the COVID-19 outbreak, 18 March 2020* (No. WHO/2019-nCoV/MentalHealth/2020.1). World Health Organization.
- Ziniti (18 Abril 2020). Multe crudeli, casi limite ed errori: ecco lo Stato sceriffo. *La Repubblica*. Recuperado de <https://www.repubblica.it/>.



Las Políticas Autonómicas en España en el Marco Europeo de acción para la inclusión de la población gitana

Francisco Eduardo Haz-Gómez, Manuel Hernández Pedreño, Marta Gutiérrez y Gustavo Solorzano Pérez²⁹⁰

RESUMEN

La población gitana conforma la minoría más numerosa dentro de la Unión Europea (UE). Esta se asienta mayoritariamente en la zona de los Balcanes, Centro y Este de Europa y cuenca mediterránea (especialmente en Francia, España y Portugal). Su devenir histórico, asociado a su vulnerabilidad social y su tradición nómada, la ha inmerso en dinámicas de riesgo de exclusión, no exentas de discriminación. En 2011 la UE establece un marco común y unas directrices para la intervención social con comunidades gitanas en sus estados miembros. Siguiendo el mandato de la UE, España presenta en el año 2012 su estrategia estatal para la inclusión social de la población gitana, que impulsó el desarrollo de los planes autonómicos. El principal objetivo de este trabajo es profundizar en el análisis de las diferentes políticas autonómicas en materia de población gitana; ahondando en su adecuación a las necesidades sociales de este colectivo. Para este propósito, se ha llevado cabo un análisis documental de las respuestas institucionales en los diferentes niveles territoriales (UE, España, Autonomías), evaluando su grado de compromiso. En particular, se abordan los ámbitos de intervención, junto a otros indicadores que demuestran la calidad de las políticas autonómicas. Los resultados obtenidos desvelan que la respuesta autonómica es muy dispar, contemplando diferentes niveles de intervención y cobertura social. En definitiva, factores como la voluntad política, la dotación presupuestaria, la ubicación geográfica o las dificultades para identificar las características de este colectivo, generan diferentes tipos de intervención social según el contexto.

Palabras clave: Unión Europea; Población Gitana; Comunidades Autónomas; España; Inclusión social.

1. Introducción

La población gitana conforma la minoría más numerosa dentro de la Unión Europea (UE). Si bien, su distribución no es homogénea, se estima que se encuentra repartida mayoritariamente en la zona de los Balcanes, Centro y Este de Europa y cuenca mediterránea, (especialmente en Francia, España y Portugal). Su devenir histórico, asociado a su vulnerabilidad social y su tradición nómada, han sometido a esta etnia a múltiples dinámicas de exclusión y vulnerabilidad social. Conscientes de esta situación de exclusión estructural y tras un proceso de reconocimiento, la UE establece en el año 2011 un marco común y unas directrices para la intervención social en los estados miembros. De ese modo, se da el primer paso para la lucha contra la exclusión social de las comunidades gitanas en la UE, desarrollando en cada uno de los estados miembros sus respectivas estrategias nacionales de integración de la población gitana.

Siguiendo el mandato de la UE, España presenta en el año 2012 su estrategia estatal para la inclusión social de la población gitana. Debido a la estructura político-administrativa del Estado las diferentes comunidades autónomas han dado diversas respuestas al mandato europeo. Unas veces anticipándose a la estrategia española, y

²⁹⁰ Universidad de Murcia

otras, a través de su propia iniciativa política. En este sentido, la respuesta institucional autonómica es plural y compleja, apareciendo distintos programas específicos o integrando la política para la inclusión del pueblo gitano en otros generales.

El principal objetivo de este trabajo es profundizar en el análisis de las diferentes políticas autonómicas en España en materia de población gitana; profundizando en su adecuación a las necesidades sociales de este colectivo.

Para llevar a cabo este propósito se ha llevado cabo un análisis documental de las respuestas institucionales en los diferentes niveles territoriales (UE, España, Autonomías), evaluando su grado de compromiso. En particular se abordan los ámbitos de intervención, junto a otros indicadores que demuestran la calidad de las políticas autonómicas.

Los resultados obtenidos desvelan que la respuesta autonómica es muy dispar, examinando diferentes niveles de intervención y cobertura social. Así, en 2020, diez autonomías contienen actuaciones de inclusión, ya sean generales o específicas, dirigidas a la población gitana. Concretamente, ocho de ellas desarrollan medidas mediante planes de inclusión generales, otras ocho mediante planes específicos ya que seis de ellas contemplan ambos (Andalucía, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia).

Al mismo tiempo, cabe resaltar que en ocasiones no se establecen medidas específicas que se adecuen a la realidad social de la población gitana. Esta durante las últimas décadas ha experimentado un proceso de cambio que tiene como resultado una mayor heterogeneidad. En definitiva, factores como la voluntad política, la dotación presupuestaria, la ubicación geográfica o las dificultades para identificar las características de este colectivo, dan lugar a diferentes tipos de intervenciones sociales según el criterio de cada comunidad autónoma.

2. Población gitana y riesgo social

En España no existen datos demográficos precisos sobre el tamaño de la población gitana. Las estimaciones realizadas varían en sus resultados, presentando cifra indeterminada que se sitúa entre el medio millón y el millón de personas (Hernández, García y Gehrig (2019: 7). Una de las principales fuentes procede de los mapas de vivienda que realiza la Fundación Secretariado Gitano (2008 y 2016), que permite una desagregación autonómica. Según este documento la población gitana se reparte de forma heterogénea en el territorio español, concentrándose en mayor medida en zona del Mediterráneo y el centro (Madrid). Por el contrario, algunas regiones del norte (Cantabria, La Rioja), así como en Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (Caselles y Romero, 2020) cuentan con un menor número. En 2015, Andalucía era el territorio que registraba el mayor porcentaje de población gitana, con cerca del 37% del total, seguida de la Comunidad Valenciana (11,8%), Cataluña (11,1%) y la Comunidad de Madrid (8%) (Gutiérrez et al., 2020: 21-22).

En España ya se cuenta con un importante volumen de estudios que dan cuenta de la condición social de elevada vulnerabilidad que viene presentando la población gitana en distintos ámbitos. En particular, en las encuestas FOESSA de 2007, 2013 y 2018 se realizaron sendos informes, concluyendo en 2007 que el factor étnico es el que más se asocia a la exclusión (Laparra, 2008: 409). Además de que la población gitana es el grupo

de nuestra sociedad más fuertemente discriminado (Damonti y Arza, 2014: 29) y que la recuperación económica tras la crisis apenas se refleja en la población gitana (Hernández, García y Gehrig, 2019: 40).

Esta realidad de la población gitana en España sigue en gran medida vigente, según los resultados de la encuesta FOESSA de 2018. Aunque la recuperación de la crisis económica se aprecia en la población no gitana, en el caso de la comunidad gitana tan solo se observa cierta mejoría en algunos ámbitos como el empleo (Hernández, García y Gehrig, 2019). Más bien, se produce un empeoramiento en aspectos como la salud, la educación o las condiciones de la vivienda, consecuencia del fuerte deterioro sufrido durante el largo periodo de crisis, ya anunciado en varios estudios (FSG, 2013).

Si se profundiza en el análisis del riesgo social en las diferentes dimensiones de la exclusión social según origen étnico (tabla 1), se puede apreciar la enorme brecha social, así como la distinta evolución del riesgo social entre los años 2007 y 2018.

Tabla 1. Evolución de la población afectada en cada dimensión de la exclusión social según origen étnico, 2007 y 2018 (%)

Dimensiones en exclusión social	Población gitana			Población no gitana		
	2007	2018	Variación	2007	2018	Variación
Exclusión de la vivienda	75,5	75,0	0,5	22,5	23,1	0,6
Exclusión del empleo	69,7	66,1	-3,6	15,7	23,4	7,7
Exclusión de la salud	52,7	61,7	9,0	8,5	13,5	5,0
Exclusión de la educación	21,0	47,6	26,6	11,7	6,1	-5,6
Exclusión del consumo	10,1	32,7	22,6	2,8	5,4	2,6
Exclusión política	12,3	19,8	7,5	12,3	12,8	0,5
Conflicto social	16,4	19,3	2,9	4,7	4,9	0,2
Aislamiento social	9,3	0,3	-9,0	4,3	2,8	-1,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández, García y Gehrig (2019: 16).

Mientras la población no gitana recupera en gran medida los niveles de partida en todos los ámbitos, la población gitana mantiene en ambos años elevados niveles de riesgo social en cuatro dimensiones vitales de suma importancia para la inclusión social: vivienda, empleo, educación y salud. En todas ellas presentan exclusión social más del 50% de la población gitana, excepto en educación (47,6%). Serán estos cuatro ámbitos en los que las políticas sociales de apoyo a este colectivo hacen especial hincapié, sobre todo desde la UE, institución que viene marcando las pautas de la intervención con esta población en nuestro contexto.

3. El marco europeo de intervención con la población gitana

El interés por la situación social de la población gitana adquiere en la agenda europea una creciente relevancia a partir de 2011, cuando se aprueba *Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020* (Comisión Europea, 2011), convirtiéndose en el referente de los países miembros para el desarrollo de las políticas de inclusión social de la población gitana. Así, la intervención con la población gitana en riesgo social a partir de 2012 se desarrolla en España a nivel autonómico y local, siguiendo dichas directrices europeas, quedando instauradas cuatro grandes áreas de intervención como prioritarias (empleo, educación, salud y vivienda), junto a otras complementarias (igualdad y no discriminación, participación, etc.).

Durante el periodo en el que el plan ha estado vigente, tanto la UE como los países miembros han llevado a cabo una serie de evaluaciones entre los años 2011-2020. Los resultados son claros y muestran que los avances son limitados, aunque significativos. Se ha mejorado especialmente en vivienda y educación, aunque la variedad de contextos y situaciones dentro de los estados miembros de la UE, impide establecer una homogeneidad clara en las políticas a tratar, ya que las intervenciones parten de situaciones dispares. Es clave que, en el futuro, de cara a establecer líneas de actuación claras, se llegue a una armonización y mejora en los planes nacionales (Haz, Gutiérrez y Hernández, 2019:316).

Actualmente, en 2021 todavía la UE mantiene vigente el marco común para la inclusión de la población gitana dentro del territorio comunitario. El letargo político provocado por la pandemia del SARS-COVID 19, es la principal causa de que a principios de este año todavía no se haya desarrollado un nuevo plan. Con el fin de mejorar la segunda edición del marco europeo, la *Red europea para la inclusión de la población gitana*, EURoma (2020) publicó un documento, basándose en las evaluaciones, donde ofrece recomendaciones sobre cómo sentar una base adecuada en los instrumentos de programación, principalmente relativo a los programas nacionales y a cómo debería ser la aportación de los Fondos de Cohesión de la UE. Todo esto con el propósito de garantizar que las medidas que se lleven a cabo en el futuro tengan un impacto real y contribuyan a reducir la exclusión y discriminación de los gitanos de una manera efectiva. En este documento se analiza la mejor forma de conectar el marco de la UE con los instrumentos financieros y políticos clave para promover la inclusión de la población gitana y cumplir los objetivos de la futura acción de la UE para la próxima década. Para ello, es fundamental mantener el reconocimiento del papel de una financiación adecuada por parte de la UE en la acción posterior a 2020. Y, dentro de las estrategias nacionales, reforzar la alineación, complementariedad y coordinación entre estos dos instrumentos, que conectan los aspectos financiero y político.

Esta organización, EURoma, pone especial interés en que en el próximo Marco Europeo el Fondo Social Europeo (FSE) juegue un papel fundamental apostando por concentrar e intensificar las inversiones de apoyo a gran escala/largo plazo con el fin de asegurar la igualdad, la inclusión y la no discriminación. Al mismo tiempo propone, poner un mayor énfasis en la necesidad de establecer mecanismos para ampliar y dar continuidad a iniciativas innovadoras positivas o a la activación de la cooperación transnacional como herramienta clave para la innovación social. El objetivo de la cooperación entre socios de la UE dentro del marco de acción, no solo debe ser enfocada hacia el empleo, sino también hacia la innovación social, con el fin de acelerar la transferencia y facilitar, así, la ampliación de soluciones innovadoras, en particular para las áreas desempleo, competencias e inclusión social en toda Europa. En suma, se debe hacer más hincapié sobre un enfoque de aquellos grupos más desfavorecidos, como los romaníes, tanto de la gestión directa como indirecta del FSE.

4. La política española de inclusión de la población gitana

La política española en materia de inclusión de la población gitana viene desarrollándose mediante dos tipos de intervenciones: por un lado, a través de planes o estrategias generales de inclusión, donde la población gitana es uno de los colectivos contemplados; y, por otro, desarrollando planes/estrategias concretas para este colectivo.

4.1. Iniciativas generales

a) Actuaciones desde el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social

Tras las cumbres europeas de Lisboa y Niza en el año 2000 nace la nueva Agenda de Política Social comunitaria, siendo uno de los principales objetivos el de promover la inclusión social y reducir los niveles de pobreza en los estados miembros, creando instituciones e instrumentos para su seguimiento y desarrollo. Entre ellos cabe destacar el mandato a los países de elaborar en 2001 los respectivos Planes nacionales de acción para la inclusión social (PNAIN), en los que se incluirán los indicadores a considerar para evaluar los progresos.

El primer PNAIN de España es de 2001-2003 y se articula a través de cuatro objetivos: 1) Empleo y acceso a los recursos; 2) Prevención de riesgos de exclusión; 3) Actuaciones en favor de grupos específicos de las personas más vulnerables; 4) Movilización de todos los agentes.

Es en el tercer objetivo donde se hace referencia, entre otros, al colectivo gitano y se contemplan las actuaciones a realizar bajo el objetivo específico de “Mejorar la situación de la población gitana excluida o en riesgo de exclusión”. Para conseguir este objetivo se integran varias propuestas de actuación vinculadas a iniciativas de diversa índole. Por un lado, las que aluden a la reducción de su riesgo de exclusión (garantizar el acceso y uso de los sistemas de protección social, reducir las situaciones de marginalidad, etc.); por otro, las que fomentan su integración y participación social en igualdad de trato (promover el conocimiento de la cultura gitana, desarrollar acciones de lucha contra la discriminación, potenciar los programas de formación de mediadores gitanos, etc.); otras vinculadas a los grupos de mayor riesgo, ya sea infancia (incrementar los servicios y programas para la educación infantil y la escolarización obligatoria de los niños y niñas gitanos), juventud (intensificar las actuaciones de formación, de fomento del empleo y de acceso al mercado laboral normalizado de la juventud gitana) o mujer (promoción de la inserción socio-laboral de las mujeres gitanas, reforzando programas de escolarización, de alfabetización, de habilidades sociales, de educación para la salud y de formación para el empleo); y otras en las que se contempla la investigación y el conocimiento de su situación social (obtener información actualizada sobre la situación de la población gitana en el Estado español y el impacto de las políticas llevadas a cabo dirigidas a este colectivo). A pesar del gran número de propuestas, no se observan aquellas que promueven la mejora en los ámbitos de vivienda y salud.

El último PNAIN 2013-2016, incluye de nuevo a la población gitana como uno de los diez colectivos vulnerables. Concretamente, para la población gitana contempla seis acciones, insistiendo de nuevo en medidas de acceso a recursos públicos, en aspectos de no discriminación y participación y en la realización de estudios sociodemográficos. Incorpora también una interesante actuación, la implementación de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020, mediante

un Plan de Acción en colaboración con las administraciones públicas y las entidades que trabajan con la población gitana.

Después de 2016, no se han desarrollado otros PNAIN, aunque es de destacar que en 2019 se aprueba una novedosa *Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-23*, que continúa las líneas de inclusión, al tiempo que **incorpora mayor coordinación con otros instrumentos nacionales de intervención.**

b) Actuaciones desde la Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023.

La Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social (2019-2023) se aprueba en marzo de 2019 y contiene un amplio análisis del riesgo social en España. Se articula en cuatro metas estratégicas diferenciadas, las cuales incluyen objetivos específicos concretos: a) Meta estratégica 1: combatir la pobreza; b) Meta estratégica 2: inversión social en las personas; c) Meta estratégica 3: protección social ante los riesgos del ciclo vital; d) Meta estratégica 4: eficacia y eficiencia de las políticas.

Para la implementación de esta Estrategia es necesaria la elaboración de planes operativos, de ámbito nacional, autonómico o local, que vayan concretando las medidas y actuaciones correspondientes a sus líneas de actuación, así como el periodo de ejecución, el órgano responsable y el presupuesto asociado. Esta estrategia incorpora en su estructura, planes y programas específicos dirigidos a ámbitos concretos de intervención y a colectivos determinados que por su situación o características particulares ofrecen mayor vulnerabilidad.

Dentro de las metas y objetivos se concretan las líneas de actuación (Educación equitativa e inclusiva, Formación y Empleo, Sanidad, Apoyo a menores y familias, Servicios Sociales y Dependencia, Vivienda y territorio). Aunque no se incluyen medidas específicas por colectivos, la población gitana es mencionada en todas las líneas, siendo objeto de intervención particular.

Aunque actualmente las directrices que se siguen son las establecidas por el marco europeo de 2011, desde los años 80 del siglo XX se vienen desarrollando actuaciones en materia de inclusión del colectivo gitano, tanto desde iniciativas específicas, como desde programas más generales.

4.2. Iniciativas específicas

a) Programa de desarrollo gitano y Plan de acción para el desarrollo de la población gitana 2010-2012.

La primera iniciativa a nivel institucional que surge en España para favorecer la inclusión social del pueblo gitano es el Programa de desarrollo gitano, iniciado en 1989. Desde esa fecha la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, o su homónimo, viene ejecutando dicho Programa en colaboración con las administraciones autonómicas y locales, así como con las organizaciones del movimiento asociativo gitano.

La función principal del Programa es la promoción y financiación de programas compensatorios con medidas positivas para el desarrollo social de las comunidades gitanas, impulsando la coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones públicas y de éstas con las organizaciones representativas del colectivo gitano.

Las líneas básicas de actuación del Programa de desarrollo gitano son la colaboración interinstitucional, tanto dentro del propio Ministerio, como con otros departamentos ministeriales, y con las administraciones regionales (comunidades autónomas) y a través de estas con las administraciones locales, y la cooperación financiera y técnica con las ONG que trabajan con la población gitana. Por otro lado, establece otras líneas de actuación como la protección de la imagen, sensibilización de la opinión pública, promoción de la cultura gitana y acciones contra el racismo, así como la formación de los profesionales que trabajan con los gitanos y la colaboración con organismos internacionales, entre otras.

A partir de 2009 se empieza a gestar en España otra iniciativa estatal que sustituirá al programa de desarrollo gitano. Se trata del Plan de acción para el desarrollo de la población gitana 2010-2012, que solo tendrá una vigencia de dos años, pues en 2012 se elaborará el Plan estratégico nacional, siguiendo el marco europeo.

Este plan pretendía cumplir tres ambiciosos objetivos:

1. Profundizar y avanzar en el diseño de estrategias y acciones concretas encaminadas a mejorar la imagen de la población gitana, eliminar toda forma de discriminación y promover la igualdad de trato y la participación efectiva en la sociedad.
2. Llevar a cabo actuaciones específicas en aquellos ámbitos de intervención que se consideran prioritarios para favorecer el pleno ejercicio de los derechos y el acceso a bienes y servicios de la población gitana.
3. Contribuir a impulsar la política europea a favor de la población gitana y participar en el desarrollo de la misma.

El Plan se estructuró en ocho áreas de actuación a las cuales se adscriben una serie de objetivos y medidas a desarrollar. Concretamente, las áreas son: Ciudadanía, Igualdad de trato y no discriminación, Educación, Empleo y actividad económica, Acción social y servicios sociales, Salud, Vivienda, Cultura y Población gitana en la agenda política europea.

b) Estrategia Nacional para la inclusión de la Población Gitana en España 2012-2020

El 2 de marzo de 2012 el Consejo de Ministros aprobó esta Estrategia Nacional derivada de la Comunicación de la Comisión de 5 de abril al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y Social y al Comité de las Regiones sobre Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020 (COM (2011) 173 final).

Esta Estrategia nacional se articula en las cuatro áreas clave para la inclusión social (educación, empleo, vivienda y salud) a las cuales se adscriben unos objetivos cuantitativos a alcanzar en el año 2020, así como unas metas intermedias en 2015. En la tabla 2 se incluyen las áreas y sus objetivos.

Tabla 2. Áreas de intervención y objetivos de la Estrategia Nacional 2012-2020

Área	Objetivos
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la escolarización de la población gitana en la Educación Infantil. • Universalización de la escolarización y aumento del éxito académico del alumnado gitano en Educación Primaria. • Incremento de la finalización de la Educación Secundaria Obligatoria y aumento del éxito académico del alumnado gitano en esta etapa. • Incremento del nivel educativo de la población gitana adulta
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el acceso al empleo normalizado y reducir la precariedad laboral entre la población gitana. • Mejora de la cualificación profesional de la población gitana.
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Erradicación del chabolismo y la infravivienda. • Mejora de la calidad del alojamiento de la población gitana.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del estado de salud de la población gitana y reducción de las desigualdades sociales en salud: Intervención en población adulta • Mejora del estado de salud de la población gitana y reducción de las desigualdades sociales en salud: Intervención en población infantil.

Fuente: Haz, Gutiérrez y López (2019: 314).

Asimismo, establece ocho líneas de actuación complementarias: Acción social, Participación de la población gitana, Mejora del conocimiento, Enfoque transversal de género, No discriminación y promoción de la igualdad de trato, Sensibilización social, Fomento y promoción de la cultura y Población romaní procedente de otros países.

La Estrategia promueve el acceso de la población gitana a medidas y programas de carácter general y también el desarrollo de medidas específicas dirigidas exclusivamente a la población gitana, por lo que la financiación procede de dos vías presupuestarias (partidas de políticas universales y partidas cuyos únicos beneficiarios son la población gitana).

Por otro lado, y desde un enfoque a largo plazo, se contempla una implementación que se realiza a través de la adopción de planes operativos a años vista. El primer Plan Operativo se refiere al periodo 2014-2016 el cual ha sido elaborado teniendo en cuenta el anterior Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012. En 2017 se publica el Informe de seguimiento del plan operativo 2014-2016, donde se analiza el grado de consecución de los objetivos y los avances realizados desde la aprobación de la Estrategia y se identifican los retos para la siguiente etapa 2017-2020. En 2018 se publica el Informe de progresos 2017 con ánimo de mostrar los avances del siguiente periodo anual y recientemente se ha publicado el Plan Operativo 2018-2020 en el cual se incorporan las orientaciones que deben guiar a los actores implicados en los próximos años y se concretan las actuaciones a llevar a cabo por las comunidades autónomas y las entidades locales.

5. La intervención con la población gitana desde las comunidades autónomas

Una vez analizados los planes y programas de inclusión, tanto específicos para población gitana como generales, a nivel nacional, en este apartado se presentan los planes y estrategias autonómicos.

Tabla 3. Intervención autonómica con población gitana según tipo de plan

Autonomía	Plan de inclusión general	Plan de inclusión específico
Andalucía	X	X
Galicia	X	X
Madrid	X	X
Navarra	X	X
País Vasco*	X	X
Valencia	X	X
Canarias, Islas*	X	
Cantabria	X	
Aragón		X
Cataluña		X

Nota (*): En el caso de País Vasco y Canarias, el plan general de inclusión social no incluye a la población gitana como colectivo específico de intervención.

Fuente: Elaboración propia.

La revisión autonómica, al igual que la nacional, incluye tanto las iniciativas dirigidas de manera específica a la población gitana como aquellas más amplias que incluyen entre sus destinatarios a la población que nos ocupa. Por otro lado, y considerando pertinente mencionar a las autonomías que carecen de iniciativas vigentes, esta revisión se realiza considerando fundamentalmente aquellos planes y estrategias que están en vigor hasta el año 2020 (tabla 3).

Se observa que la protección a la población gitana es doble en algunas autonomías, puesto que se cuenta tanto con un plan de inclusión general (para toda la población en riesgo o exclusión social) como con un plan específico, dirigido expresamente al colectivo gitano (Andalucía, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia). Sólo dos autonomías lo hacen mediante el plan de inclusión general (Canarias y Cantabria) y otras dos únicamente mediante plan específico (Aragón y Cataluña). De este modo, las restantes comunidades autónomas (siete) carecen de instrumentos de intervención con la comunidad gitana en 2020. De estas siete autonomías, sólo dos de ellas han desarrollado, en algún momento, plan específico (Extremadura, 2007-2012, y La Rioja, 2015-2018); otras dos, plan de inclusión general (Asturias, 2015-2017 y Castilla y León, 2004-2007); y tres no han desarrollado, hasta la fecha, ninguna estrategia o plan de inclusión (Baleares, Castilla-La Mancha y Murcia).

5.1. Intervención con población gitana mediante planes de inclusión generales

Los planes y estrategias de inclusión social autonómicos suelen incluir al colectivo gitano como uno de los preferentes. No obstante, esta intervención con la población gitana se establece desde distintos enfoques y con diferente amplitud. Para este análisis se han seleccionado una serie de indicadores que permiten diferenciar las distintas formas y modelos de intervención con este colectivo.

En la tabla 4 se muestran las ocho autonomías que en el año 2020 tienen en vigor un plan general de inclusión. También se menciona la existencia de planes anteriores indicando sus periodos de vigencia.

Como se observa, todas las autonomías señaladas, a excepción de Madrid y Canarias, cuentan con al menos un Plan anterior. Las pioneras en cuanto a los planes generales de inclusión son País Vasco, que actualmente desarrolla su cuarto plan de inclusión, y Navarra, pues ambas realizaron su primer plan en 1998. Por otro lado, tres autonomías han tenido plan de inclusión general, no estando en vigor en 2020 (Asturias, Castilla y León y Cataluña).

Tabla 4. Denominación de los planes y periodo según autonomía

Autonomía	Denominación	Periodo	Plan/es anterior/es
Andalucía	Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas.	2017-2020	2003-2006
Canarias	Estrategia Canaria de Inclusión Social	2019-2021	
Cantabria	II Plan de Emergencia Social de Cantabria	2018-2020	2014-2017 2016-2017
Galicia	Estrategia de Inclusión Social de Galicia	2014-2020	2001-2006 2007-2013
Madrid	Estrategia de Inclusión Social de la Comunidad de Madrid	2016-2021	
Navarra	Plan Estratégico de Inclusión de Navarra	2018-2021	1998-2005
País Vasco	IV Plan Vasco de Inclusión	2017-2021	1998 2007-2009 2012-2016
Valencia	Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social	2017-2022	2006-2008

Fuente: Elaboración propia.

La intervención hacia la población gitana desarrollada en los planes y estrategias generales de inclusión, es planteada de diversos modos en cada territorio autonómico, creando así distintos modelos en función de lo siguiente: su incorporación como colectivo separado de otros en situación similar, o unido a éstos, y, por lo tanto, con actuaciones dirigidas a la población gitana de manera exclusiva o conjunta con otros colectivos; la nomenclatura utilizada para sus actuaciones, existiendo objetivos, medidas, líneas estratégicas o propuestas de intervención; y, la introducción, o no, de una propuesta de configuración de un plan específico de intervención para este colectivo.

De esta manera, y atendiendo al modo de incorporación de la población gitana en las actuaciones de los planes y estrategias, se pueden diferenciar cuatro modelos diferentes: -aquellas comunidades que no hacen mención de manera específica a la población gitana, (País Vasco y Canarias); aquellas autonomías que la integran junto a otros colectivos estableciendo medidas comunes para personas inmigrantes y población gitana (Galicia y Madrid); otras que proyectan actuaciones para gitanos y otros colectivos de manera conjunta, además de acciones dirigidas solamente a la población gitana (Valencia y Andalucía); y en último lugar las, que incorporan medidas para la población gitana en exclusiva (Cantabria y Navarra).

Por otro lado, es de interés destacar que cuatro comunidades (Andalucía, Madrid, y Navarra), incluyen en sus iniciativas generales el objetivo de desarrollar un plan o estrategia específico para la intervención con población gitana mientras que Galicia, en su plan general, incorpora toda la estrategia de inclusión social dirigida a este colectivo. Por su parte, País Vasco y Valencia, si bien no hacen referencia a la creación de una estrategia o plan específico, sí lo llevan a cabo, como se verá a continuación.

4.2. Intervención con la población gitana mediante planes específicos

Para el análisis de los planes y estrategias dirigidas a la población gitana de las distintas autonomías, se han seleccionado también una serie de indicadores con el fin de profundizar en los aspectos más relevantes. A su vez, se pretende reflejar el nivel de compromiso adquirido por cada autonomía teniendo en cuenta lo siguiente: ámbitos de intervención; objetivos adoptados vinculados con los establecidos en la Estrategia Nacional; implicación de la propia comunidad gitana; y evaluación y seguimiento de los planes o estrategias.

Al igual que en los planes de inclusión para la población en general, el criterio de análisis que se emplea en el estudio de los planes específicos para gitanos es la vigencia en el año 2020, siendo los planes o estrategias a analizar los de las autonomías de Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia (tabla 5).

Tabla 5. Denominación de los planes y periodo según autonomía

Autonomía	Denominación	Periodo	Plan/es anterior/es
Andalucía	Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía	2017-2020	1987-1991 1997-2000-
Aragón	Estrategia Integral para la Población Gitana en Aragón	2018-2020	
Cataluña	Plan Integral del Pueblo Gitano en Cataluña	2017-2020	2005-2008 2009-2013 2014-2016
Galicia	Estrategia de Inclusión Social de la Población Gitana en Galicia	2014-2020	2007-2013
Madrid	Plan de Inclusión Social de la Población Gitana de la Comunidad de Madrid	2017-2021	
Navarra	Estrategia para el Desarrollo de la Población Gitana de Navarra	2019-2022	2011-2014
País Vasco	Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano	2018-2020	2004-2007 2008-2011 2013
Valencia	Estrategia Valenciana para la Igualdad y la Inclusión del Pueblo Gitano	2018-2023	

Fuente: Elaboración propia.

Señalar que Extremadura (*Plan de Participación y Promoción del Pueblo Gitano, 2007-2012*) y La Rioja (*I Plan Integral de la Población Gitana de la Rioja, 2015-2018*) establecieron planes dirigidos a la población gitana, los cuales quedan fuera de este análisis por no estar dentro del periodo investigado.

La tabla 5 muestra también el periodo de los planes específicos anteriores que realizaron aquellas autonomías que lo tienen en vigor actualmente, destacando Andalucía como pionera en la elaboración de planes, aunque con largo espacio sin ellos hasta el actual. Por otro lado, País Vasco y Cataluña son las que presentan mayor continuidad en sus planes, desde 2004 y 2005, respectivamente, hasta la actualidad.

El enunciado utilizado por cada autonomía para la denominación de su intervención varía entre dos términos: *Plan o Estrategia*. Aunque en los ámbitos nacional y europeo suele emplearse la estrategia para desarrollar planes dentro de ella, en los planes y estrategias analizados no existen siempre evidencias claras de esta distinción, salvo en el caso del País Vasco, que es claramente una estrategia de intervención.

El último elemento a destacar en la denominación de los planes y estrategias, está en relación con la manera en cómo son referidos los gitanos en cada uno de ellos. Así, mientras Aragón, Galicia, Madrid y Navarra se refieren a población gitana, Cataluña, País Vasco y Valencia lo hacen como pueblo gitano. Por su parte, Andalucía denomina al conjunto de los gitanos como comunidad gitana.

Un aspecto fundamental de los planes y estrategias es el que refiere a los ámbitos de intervención, pues nos aproxima al tipo de cobertura desde un enfoque multidimensional. Para este análisis se consideran las dimensiones referidas por la Estrategia Nacional de 2012 y el marco europeo de 2011, ya sean básicas (educación, empleo, vivienda y salud) o complementarias (acción social, participación, mejora del conocimiento, enfoque transversal de género, no discriminación y promoción de la igualdad de trato, sensibilización social, fomento y promoción de la cultura, población romaní procedente de otros países, enfoque micro territorial y acción política a nivel europeo).

En la tabla 6 se especifican las dimensiones establecidas, básicas y complementarias, en las distintas estrategias y planes, teniendo en cuenta su incorporación como líneas, objetivos o ejes destacados. De esta forma, puede observarse que las dimensiones básicas son ámbitos de intervención asumidos, por casi todas las autonomías en sus respectivos planes y estrategias, como dimensiones destacadas. En el caso de País Vasco, estas dimensiones están incluidas dentro de un eje general llamado *Mejora de la calidad de vida de las personas gitanas*.

Tabla 6. Ámbitos de intervención. Dimensiones básicas y recomendadas por la UE y España, según autonomía

Dimensiones básicas	Andalucía	Aragón	Cataluña	Galicia	Madrid	Navarra	P. Vasco	Valencia
Educación, Empleo, Vivienda y Salud	X	X	X	X	X	X		X
Dimensiones complementarias	Andalucía	Aragón	Cataluña	Galicia	Madrid	Navarra	P. Vasco	Valencia
Participación	X	X	X	X		X	X	X
Promoción de la imagen social y la cultura	X	X	X	X	X	X	X	X
Igualdad y no discriminación	X	X			X	X		X
Igualdad de género	X		X		X			
Población gitana de otros países	X	X	X			X		
Acción social		X						
Mejora del conocimiento		X				X		

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las dimensiones complementarias, ninguna autonomía las incluye todas en su plan o estrategia como objetivos destacados. Aragón es la autonomía que más áreas de intervención contempla (seis). Le seguiría Navarra y Andalucía con cinco dimensiones propuestas. A continuación, Cataluña, que refleja cuatro dimensiones en sus Plan. Madrid y Valencia, con tres áreas de intervención complementarias, de las siete enumeradas. Y, por último, País Vasco y Galicia, con sólo dos dimensiones, quedando muy por detrás de Aragón.

En cuanto a la dimensión básica de *Empleo* (tabla 7) se observa que solo tres de los siete previstos en la Estrategia Nacional se incorporan a las estrategias o planes autonómicos, dando cuenta del escaso compromiso que las autonomías establecen en este ámbito. Aragón y Galicia contemplan los tres, Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia dos de ellos, y Navarra y País Vasco tan sólo uno.

Tabla 7. Objetivos específicos de Empleo de la Estrategia Nacional incluidos en los planes autonómicos

Autonomías	Objetivos Específicos
Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco, Valencia	Incrementar la tasa de empleo en la población gitana
Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Valencia	Aumentar la proporción de trabajadores autónomos gitanos
Aragón, Galicia, Madrid	Incrementar la proporción de población gitana ocupada por cuenta ajena

Fuente: Elaboración propia.

Los cuatro objetivos específicos de la dimensión empleo que no incorpora ninguna autonomía son: *Reducir la tasa de paro entre la población gitana, Reducir la proporción de población gitana que trabaja en la actividad económica familiar, Aumentar la proporción de trabajadores gitanos en ocupación cualificada y Reducir la tasa de temporalidad entre los trabajadores gitanos.*

Por lo que respecta a la dimensión *Vivienda*, se observa en la tabla 8, que los seis objetivos propuestos a nivel nacional son incluidos por, al menos, una autonomía.

Tabla 8. Objetivos específicos de Vivienda de la Estrategia Nacional incluidos en los planes autonómicos

Autonomías	Objetivos Específicos
Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, Valencia	Reducir el % de hogares de gitanos considerados como infravivienda
Andalucía, Cataluña, Galicia, Madrid, Valencia	Reducir el % de chabolismo entre los hogares de gitanos
Andalucía, Aragón, Madrid, Valencia	Reducir el % de hogares de gitanos en entornos con carencias de equipamiento urbano
Andalucía	Reducir el % de hogares de gitanos con carencia de equipamiento básico
Aragón	Reducir el % de hogares de gitanos con problemas de humedades
Andalucía	Reducir el % de hogares de gitanos que presentan hacinamiento

Fuente: Elaboración propia.

La autonomía que más objetivos específicos de vivienda asume de la Estrategia Nacional es Andalucía con cinco, seguida de Aragón, Madrid y Valencia con tres y Cataluña y Galicia con dos cada una. En este caso, País Vasco, al igual que ocurría en la dimensión educación, tampoco asume ningún objetivo específico.

Por último, y atendiendo a la dimensión básica de *Salud* (tabla 9), y como ocurría en otras dimensiones, dos de los ocho objetivos específicos *Reducir el número de accidentes en el hogar y Mejorar la percepción de estado de salud de la población gitana*, no son integrados por ninguna de las autonomías a sus respectivos proyectos.

Tabla 9. Objetivos específicos de Salud de la Estrategia Nacional incluidos en los planes autonómicos

Autonomías	Objetivos Específicos
Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra	Incrementar la atención bucodental
Andalucía, Aragón, Cataluña, Navarra,	Reducir el número de mujeres que no han acudido nunca al ginecólogo
Andalucía, Madrid, Navarra	Reducir la obesidad infantil (2 a 17 años)
Madrid	Reducir los accidentes de tráfico entre la población gitana >16 años
Madrid	Reducir el tabaquismo entre hombres gitanos >16 años
Madrid, Navarra	Reducir la obesidad en las mujeres gitanas > 16 años

Fuente: Elaboración propia.

En este caso la autonomía que adquiere más compromiso en la intervención con la población gitana es Madrid, incorporando cinco de los objetivos señalados a nivel nacional. Le seguiría Navarra con cuatro, Andalucía con tres, Aragón y Cataluña con dos objetivos y Galicia, que integra en su estrategia uno de ellos. Por su parte, País Vasco y Valencia no asumen ningún objetivo específico relativo a la dimensión salud.

A modo de resumen, y englobando los objetivos de las cuatro dimensiones, se puede determinar que Andalucía es la que más objetivos específicos de la Estrategia Nacional agrega a su Plan de Inclusión con un total de 17. Le sigue Madrid con 15, Navarra con 14 y Aragón con 13 objetivos. Tras ellas estarían Cataluña y Galicia con diez objetivos cada una y Valencia con 9. En último lugar se situaría el País Vasco, que no incluye ningún objetivo específico en su estrategia de manera explícita.

A continuación, se analiza la participación de la población gitana en los distintos planes o estrategias. Todos ellos otorgan a la población gitana un rol activo, aunque con distinta fórmula jurídica y grado de implicación (tabla 10).

Tabla 10. Participación en los planes/estrategias autonómicas de la población gitana por tipo de entidad

Autonomías	Tipo de participación en el plan/estrategia	Tipo de entidad
Andalucía	Sin especificar	Asociaciones
Aragón	Iniciativa / Aprobación	Federaciones
Cataluña	Diseño / Gestión / Implementación / Seguimiento y evaluación	Órganos consultivos
	Definición de medidas	Asociaciones
Galicia	Diseño y Planificación	
Madrid	Seguimiento y evaluación	
Navarra	Diseño y Planificación	Asociaciones Federaciones
	Seguimiento y evaluación	Órganos consultivos
País Vasco	Diseño y Planificación	
Valencia	Diseño / Planificación / Seguimiento y evaluación	Asociaciones
		Personalidades de reconocido prestigio

Fuente: Elaboración propia.

En el País Vasco y Cataluña la colaboración de la población gitana se desarrolla desde las propias instituciones públicas, con organismos integrados en la administración autonómica que representan exclusivamente a la población gitana (*consejos y comisiones*). Navarra, por su parte, también lo hace mediante consejo creado a partir de su estrategia, añadiendo el apoyo de asociaciones y federaciones. Valencia, además de integrar a las asociaciones y federaciones gitanas, incluye a personalidades gitanas de reconocido prestigio. Por último, las demás autonomías acuden a asociaciones o federaciones gitanas.

En cuanto al rol que desempeña la población gitana en los planes o estrategias, se pueden establecer al menos dos modelos. El de las autonomías donde esta participación

es más limitada, solo en una primera fase (*Iniciativa y Aprobación*) pasando por un papel de *Seguimiento* para terminar su participación en la *Evaluación* del plan o estrategia correspondiente (Aragón y Madrid). Y el de aquellas autonomías (Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia) en las que la participación de la población gitana o de sus representantes se hace más intensa y en las que se le implica en los procesos más importantes de cada uno de los proyectos, como son el *Diseño*, la *Planificación* o la *Implementación*. En este sentido, señalar que la autonomía que implica de manera más significativa a la población gitana es Cataluña ya que participa en prácticamente la totalidad de las fases de su Plan Integral.

Para concluir el análisis se refleja en la tabla 11 la evaluación que contemplan las distintas estrategias autonómicas.

Tabla 11. Tipos de evaluación de los planes según autonomías

Tipo de Evaluación	Autonomías
Inicial-Intermedia-Final	Andalucía
Intermedia y final	Navarra
Anual y final	Aragón
Final	Cataluña, Galicia, Madrid
Sin evaluación	País Vasco, Valencia

Fuente: Elaboración propia.

Las autonomías que tienen previsto realizar una evaluación amplia de sus planes son Andalucía, Aragón y Navarra. En el primer caso, se llevarán a cabo tres evaluaciones (*Inicial*, *Intermedia* y *Final*), en el segundo dos (*Anual* y *Final*) y en el caso de Navarra, además de un informe de ejecución anual, se realizará una evaluación intermedia y final. Por su parte, Cataluña, Galicia y Madrid sólo realizarán una evaluación *Final* de sus respectivos planes y estrategias. En el caso del País Vasco y Valencia, no se especifica ningún tipo de evaluación para su estrategia.

Para último, y teniendo en cuenta los instrumentos de evaluación, Andalucía utiliza tanto los indicadores de impacto establecidos por el propio plan, junto a los de la Estrategia Nacional. Por otro lado, Aragón y Galicia también emplean dos tipos de indicadores. En el caso de Aragón se contemplan los de la Estrategia Nacional y los del Plan Operativo 2014-2016. Galicia recurre a los indicadores implantados en su propia estrategia y a los indicadores de su anterior Plan. Por último, Cataluña, Madrid y Navarra no indican instrumentos de evaluación.

6. Conclusiones

Actualmente encontramos un heterogéneo desarrollo de las políticas regionales de inclusión social de la población gitana en España. El *Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020*, se puso en marcha en 2011 y la *Estrategia Nacional para la inclusión de la Población Gitana en España 2012-2020*, está vigente desde 2013. Ambas propuestas recomiendan la implantación de planes autonómicos para 2020, sin embargo, los gobiernos autonómicos han actuado de manera dispar. Así, se pueden establecer varios niveles regionales de implicación con la reducción del riesgo social del pueblo gitano.

En primer lugar, se encontrarían las diez autonomías que desarrollan un plan general y/o específico; presentando mayor compromiso aquellas que cuentan con ambos instrumentos, general y específico (Andalucía, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia); siendo menor el de las que solo tienen plan general (Islas Canarias y Cantabria) y el de las que desarrollan solo particularmente un plan específico (Aragón y Cataluña). En segundo lugar, aquellas autonomías que han tenido plan de inclusión general en épocas anteriores y por tanto sin vigencia en 2020 (Asturias, Cataluña y Castilla y León); o bien plan específico tampoco renovado (Extremadura y La Rioja). En último lugar se situarían las autonomías que nunca han tenido ninguno de los dos instrumentos (Baleares, Castilla-La Mancha y Región de Murcia).

Por otro lado, considerando las diez autonomías que cuentan con estos instrumentos, el grado de compromiso en materia de intervención con la población gitana es heterogéneo, tanto en los planes generales de inclusión, como en los específicos. En los casos de contar con los dos instrumentos, en los planes generales la mayoría de autonomías refieren la intervención que se desarrollará mediante los planes específicos (Andalucía, Navarra, Galicia y Madrid). Cuando solo se tiene plan general, el mayor compromiso lo presentan aquellas que desarrollan mayor número de medidas específicas para el colectivo gitano, si bien generalmente junto a otros colectivos, que varían según la dimensión de intervención. En este sentido, Andalucía es la autonomía que más detalla las actuaciones.

Centrándonos en las autonomías que desarrollan plan específico, el grado de compromiso más alto se desprende de las que incluyen mayor número de ámbitos complementarios a los cuatro básicos propuestos por la *Estrategia Nacional* (empleo, vivienda, salud y educación), presentando Aragón seis, Andalucía y Navarra cinco, Cataluña cuatro, Madrid y Valencia tres y País Vasco y Galicia con solo dos. También se puede valorar la intervención teniendo en cuenta los objetivos específicos que en cada ámbito básico se proponen a nivel nacional, encabezando en este caso el *ranking* Andalucía, con diecisiete objetivos; seguida de Madrid (quince) y Navarra (catorce). Otra distinción importante es el diferente rol que se asigna en la elaboración y ejecución del plan específico al colectivo gitano, siendo País Vasco, Cataluña y Navarra las que mejor legitiman dicho papel al incluir a la población gitana en los órganos consultivos o consejos asesores autonómicos. Asimismo, el compromiso también varía a la hora de realizar el seguimiento y evaluación del plan, proponiendo mayor exhaustividad Andalucía, que realiza tres evaluaciones, inicial-intermedia-final.

Aunque la mayor o menor intervención autonómica se relaciona en gran medida con el alto volumen de población gitana residente, por ejemplo, en Andalucía; no obstante, se comprueba que otras autonomías con baja proporción de este colectivo, como Galicia, también desarrollan instrumentos de intervención para este colectivo.

En suma, la intervención con la población gitana para la reducción de sus riesgos sociales en España presenta un mapa territorial muy heterogéneo. Este va desde aquellas autonomías que tienen una larga trayectoria (aunque con diferentes niveles de compromiso), pasando por las que abandonaron su intervención durante el periodo de crisis y aún no la han restablecido, hasta las que históricamente carecen de estos mecanismos de intervención. Si bien, en algunas de estas últimas, están desarrollando desde 2020 nuevas políticas de intervención, siguiendo las directrices de la UE.

7. Bibliografía

- Caselles, J.F. y Romero, E. (2019). Aproximación histórica, demográfica y antropológica al Pueblo Gitano. En M. Hernández (Dir.), F. Haz y M. Gutiérrez (Coord.), *Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social* (pp. 37-62). Murcia: Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia.
- Damonti, P. y Arza, J. (2014). Exclusión en la comunidad gitana. Una brecha social que persiste y se agrava. *Documento de trabajo 3.5 del VII Informe sobre la exclusión y desarrollo social en España 2014*. Madrid: Fundación FOESSA.
- ERoma (2020). *Proposals for an EU Framework for Roma equality and inclusion post-2020*. Disponible en <https://www.euromanet.eu/news/proposals-for-an-eu-framework-for-roma-equality-and-inclusion-post-2020/>
- Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2008). *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- Fundación Secretariado Gitano (FSG). (2013). *El impacto de la crisis en la comunidad gitana*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2016). *Estudio-Mapa sobre vivienda y población gitana, 2015*. Informe septiembre de 2016. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Gutiérrez, M., Haz, F.E., Hernández, M. y Solórzano, G. (2020). La intervención con la población gitana en España y sus autonomías. *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, 71, 19-36.
- Gutiérrez, M., García, O. y Hernández, M. (2019). Avanzar en la inclusión social de la población gitana: retos y propuestas. En M. Hernández (Dir.), F. Haz y M. Gutiérrez (Coord.), *Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social* (pp. 301-324). Murcia: Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia.
- Haz, F. E. et al. (2019). La investigación sobre comunidades gitanas en España en el contexto europeo: un análisis documental, *Revista de estudios socioeducativos: RESED*, 7, 117-136.
- Haz, F.E., Gutiérrez, M. y López, G. (2019). Marco de acción europeo y español para la inclusión social de la población gitana. En M. Hernández (Dir.), F. Haz y M. Gutiérrez (Coord.), *Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social* (pp. 301-324). Murcia: Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia.
- Hernández, M. (Dir.), Haz, F. y Gutiérrez, M. (Coord.) (2019). *Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social*. Murcia: Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia.
- Hernández, M., García, O. y Gehrig, R. (2019). Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis. En G. Fernández Maíllo (Coord.), *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Documento de Trabajo 3.12*. Madrid: Fundación FOESSA.

Laparra, M. (2008). La comunidad gitana: el grupo étnico más excluido en la sociedad española. En M. Laparra y B. Pérez Eransus (Coord.), *Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación* (pp. 405-423). Madrid: Fundación FOESSA.

Solórzano, G. et al. (2019). Políticas autonómicas para la inclusión social de la población gitana en España. En M. Hernández (Dir.), F. Haz y M. Gutiérrez (Coord.), *Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social* (pp. 326-361). Murcia: Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia.



El retiro temporal remunerado a lo largo del curso vital. Valoraciones de los agentes políticos y sociales españoles

Alfredo Alfageme Chao²⁹¹

RESUMEN²⁹²

El objetivo de esta comunicación es presentar los principales resultados del proyecto de investigación sobre “El retiro temporal remunerado a lo largo del curso vital. Valoraciones de los agentes políticos y sociales”, financiado por el ministerio competente en materia de ciencia. La propuesta del retiro temporal consiste en la posibilidad, siempre voluntaria, de disfrutar de algunos años de retiro remunerado a lo largo de la vida, a cambio de retrasar proporcionalmente la edad de jubilación. La propuesta se vincula al trabajo remunerado, siendo los años de cotización, y no otras circunstancias personales o familiares, los que generarían el nuevo derecho. Se ha contactado con los principales partidos políticos españoles de ámbito estatal, así como con sindicatos y organizaciones patronales. Se les ha explicado la propuesta y se ha entrevistado a las personas designadas por los propios partidos y organizaciones. Entre los resultados más destacables, se encuentra la amplia aceptación de la idea del retiro temporal, que está siendo valorada positivamente tanto por organizaciones de corte liberal (que ven el retiro temporal como una vía para incrementar las libertades individuales), como por organizaciones más intervencionistas (que entienden que se trata de un nuevo derecho de las personas que necesitan un empleo para sobrevivir, y con un amplio potencial igualitario). Las cuestiones de viabilidad económica son vistas por algunos agentes u organizaciones como un obstáculo difícil de salvar, mientras que otros lo contemplan como una mera cuestión de ajustes y prioridades perfectamente asumibles.

Palabras clave: curso vital, jubilación, política social, género, igualdad, conciliación, formación permanente.

1. Introducción: la perspectiva del curso vital y la propuesta del retiro temporal (RT)

La propuesta RT consiste en la posibilidad de que las personas que trabajan en empleos remunerados puedan disfrutar voluntariamente de algunos años de retiro remunerado a lo largo de la vida, a cambio de retrasar proporcionalmente la edad de jubilación. De este modo, se abren posibilidades de uso y distribución del tiempo de manera más personalizada a lo largo de la vida (Alfageme et al., 2019). Por ejemplo, una persona que haya acumulado ocho o diez años de cotización podría optar por disfrutar entonces de dos o tres años de retiro temporal remunerado, durante los cuales podría dedicarse con mayor intensidad al cuidado de algún familiar (ascendente o descendente), a estudiar, prepararse para otro empleo, o a cualquier otra cosa. La decisión de disfrutar de ese

²⁹¹ Alfredo Alfageme Chao (Universitat Jaume I)

²⁹² Agradecimientos: Esta investigación ha sido financiada, previa convocatoria pública, por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (ref. CSO2017-84563-R). Agradecemos la colaboración de los agentes políticos y sociales participantes, por orden alfabético: Ciudadanos, Comisiones Obreras, Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, Izquierda Unida, Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español, y Unión General de Trabajadores.

tiempo de retiro remunerado cuando se quiere o cuando se considera más necesario implicaría retrasar proporcionalmente la percepción de una pensión de jubilación. Dicho de otra forma, las personas podrían anticipar parcialmente el disfrute de su pensión de jubilación, en forma de retiro temporal, en función de sus necesidades o preferencias. La propuesta RT descansa, por tanto, sobre dos pilares básicos: voluntariedad y vinculación al trabajo remunerado. Serían los años de cotización, y no otras circunstancias personales o familiares, los que generarían el nuevo derecho. Para los estados, RT supondría la anticipación de un gasto en pensiones al que, en cualquier caso, habrán de hacer frente más adelante. Es decir, supondría una distribución de ese gasto en el tiempo, anticipándolo parcialmente. El margen para la planificación es muy amplio, dependiendo principalmente de la extensión y del importe de la prestación. Todo ello habría de ser considerado en el contexto actual del debate sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

Propuestas como RT se fundamentan teórica e históricamente desde la perspectiva del curso vital. Concretamente, es defendible la idea de que la institucionalización del curso vital tradicional estructurado en tres fases (formación, empleo y retiro) tuvo lugar bajo unas coordenadas históricas muy diferentes de las actuales. En primer lugar, se partía de una clara división sexual del trabajo, que está siendo superada, desde hace décadas, por un proceso irreversible de declive de la dominación patriarcal (Castells, 1996). En segundo lugar, aquella organización del curso vital, que incluía el retiro como última fase, se configuraba para sociedades muy poco envejecidas, lo que no tiene nada que ver con la realidad actual. En tercer lugar, en sociedades caracterizadas por enormes avances en las tecnologías de la información y la comunicación, cada vez son más evidentes las necesidades formativas a lo largo de toda la vida. De hecho, uno de los retos actuales en la Unión Europea es la distribución del trabajo, en un sentido amplio, a lo largo de la vida, ya sea por motivos familiares, de formación o preparación para segundos o terceros empleos, u otros, lo que conduciría a su vez a una prolongación de la participación laboral a edades avanzadas (Eurofound, 2012; 2016). Se requieren políticas capaces de transformar realidades muy arraigadas. Desarrollamos a continuación brevemente estos argumentos, con el fin justificar el interés de la investigación sobre políticas de curso vital en general, y de RT en particular.

2. Curso vital, género y conciliación de la vida personal, familiar y laboral

Seguramente, ninguna política social puede cambiar de forma rápida una larga tradición cultural de división sexual del trabajo. Entendemos, sin embargo, que las elecciones individuales están condicionadas en buena medida por la organización política y social (Abigail y Milner, 2009; Bobbitt-Zeher, 2011). Se trata entonces de diseñar marcos legales dentro de los cuales el cambio sociocultural necesario sea factible y, por tanto, más probable. En este sentido, RT se diferencia sustancialmente de otros avances en política social presentes en la Unión Europea, tales como la maternidad remunerada o distintas modalidades de subvención a las familias o a las personas cuidadoras. Estas políticas remuneran directamente el hecho que se pretende proteger (el cuidado de personas dependientes, principalmente de los hijos e hijas), mientras que RT se presenta como un derecho ligado al trabajo remunerado (que, simbólicamente, se continúa asociando más a los hombres), facilitando así un acceso más igualitario al mismo, y reconociendo la existencia de otro tipo de trabajo (el doméstico y de cuidado, no remunerado) cuya realización es igualmente necesaria (Fraser, 2012).

En palabras de Torns (2015), los permisos laborales que contemplan generalmente las medidas para la conciliación no son suficientes, porque sólo regulan períodos de tiempos de trabajo excepcionales. Habría que plantear un horizonte donde cualquier persona ocupada tenga, además de su jornada laboral, el tiempo necesario para el trabajo doméstico-familiar y de cuidados, y de libre disposición personal. Esta disposición de tiempo tiene que variar, forzosamente, a lo largo del curso vital. El absentismo masculino de las tareas cotidianas de cuidados es, probablemente, uno de los principales inconvenientes que presenta la actual conciliación. Hace falta, pues, promover medidas que cuestionen la centralidad y el prestigio que tiene el tiempo del trabajo remunerado (*ibidem*). Como proponen Riach et al. (2015), se trata de explorar el género y la edad en el ámbito del trabajo y de los estudios organizacionales como un fenómeno no deductivo de la suma de sus partes. La perspectiva del curso vital apunta en esa dirección y ayuda a orientar políticas igualitarias, desde el momento en que permite identificar a personas o grupos que se encuentran en desventaja por razones relacionadas con la etapa de la vida en la que se genera esa desventaja (Crosnoe y Benner, 2016; McDaniel y Bernard, 2012). Políticas como RT abrirían posibilidades para que muchas personas pudieran organizar sus vidas con mayor libertad en esos momentos determinantes.

3. Curso vital, envejecimiento y jubilación

Disfrutar de RT implicaría retrasar la edad de jubilación, por lo que consideramos necesario revisar también brevemente algunas aportaciones sobre las políticas de jubilación y sobre la actividad laboral a edades relativamente avanzadas. El concepto de “envejecimiento activo” propone la creación de un conjunto amplio de oportunidades y facilidades que no excluya a las personas que se encuentran en situaciones de fragilidad o dependencia severa (Walker y Maltby, 2012; Boudiny, 2013), pero incluye también, obviamente, la promoción de actividades económicamente productivas.

Investigaciones realizadas sobre empleadores y trabajadores mayores sugieren la existencia de relaciones complejas entre actitudes y prácticas, y apuntan hacia la necesidad de políticas de empleo que no discriminen a las personas mayores, y que presten atención a las capacidades individuales y no a los estereotipos de edad (Brooke y Taylor, 2005; Loretto y White, 2006). Diferentes investigaciones han llegado a la conclusión de que, si de verdad se quiere conseguir que las personas mayores continúen en sus empleos, hay que proporcionar oportunidades reales y acordar una regulación más flexible del trabajo y del retiro (Siegenthaler y Brenner, 2000; Dychtwald et al., 2004; Peterson y Murphy, 2010; Szinovacz, 2011; Oakman y Wells, 2013). En un tono más radical, y acaso más clarificador, se ha afirmado que la extensión lógica de las políticas de no discriminación por edad habría de incorporar la abolición de cualquier edad de retiro obligatorio. Una uniformización así tiene poco sentido en la “era de diversidad”. En su lugar, por ejemplo, una década flexible para el retiro sería un modelo alternativo razonable (Walker, 2002). El mismo autor apuesta por una sociedad para todas las edades, mediante una estrategia de envejecimiento activo focalizada en el curso vital en su conjunto. Propuestas como RT apuntan claramente en esta dirección, incorporando la posibilidad no solo de prolongar la vida laboral, sino de combinar esa posibilidad con la de realizar otros trabajos no remunerados a lo largo de la vida, como el cuidado de otras personas (a lo que nos hemos referido en el apartado anterior), o la formación (a lo que nos referimos a continuación).

4. Sobre las necesidades de formación a lo largo de la vida

Partimos ahora del reconocimiento obvio de que la formación condiciona las posibilidades de empleo. Pero lo que es más característico de nuestro tiempo es la prolongación de esta relación hacia etapas avanzadas del curso vital. Así, los procesos de globalización, estrechamente relacionados con los avances en las tecnologías de la información y la comunicación, han incrementado los efectos de la formación sobre los riesgos laborales a lo largo de la vida (Buchholz et al., 2008). La OCDE (2011) ha incidido en la polarización del valor de las cualificaciones laborales, muy condicionada por el nivel educativo formal alcanzado en las primeras etapas de la vida. Las personas y familias que más necesitan los ingresos procedentes del trabajo remunerado son las que, en la práctica, tienen menos posibilidades de aprendizaje formal a lo largo de la vida, lo cual puede ser comprendido dentro de una dinámica bien conocida de acumulación de ventajas y desventajas a lo largo de la vida (Dannefer, 2020; Mortimer y Moen, 2016).

La complejidad del análisis de la participación de personas adultas en actividades educativas está bien recogida en la aportación de Boeren (2017), que apunta la necesidad de distinguir entre niveles *micro* (diferencias entre personas adultas), *meso* (instituciones proveedoras de servicios educativos) y *macro* (diferencias entre países relacionadas con políticas o elementos más generales), bien entendido que los tres niveles se encuentran interrelacionados, y que cada uno de ellos opera como condición necesaria, pero no suficiente, para la participación de personas adultas en actividades educativas. Con nuestro análisis, queremos hacer hincapié en la necesidad de actuar sobre el nivel *macro*, más general, crítico y potencialmente transformador. Se requieren políticas de amplio alcance, focalizadas en el curso vital, que, como RT, faciliten una distribución más equilibrada de los tiempos que las personas dedican a diferentes actividades o trabajos a lo largo de la vida.

5. Objetivos de la investigación

Con la investigación presente, se pretende realizar una primera evaluación sobre la viabilidad sociopolítica de RT en España, con una orientación decidida a conocer sus posibilidades reales de puesta en práctica. Con ese fin, se recogen las valoraciones de los principales agentes políticos y sociales españoles (partidos políticos, patronal y sindicatos), que son quienes habrían de protagonizar su promoción y negociación.

6. Método

Se utilizó una metodología cualitativa, centrada en la realización de entrevistas abiertas semiestructuradas. Se seleccionaron los principales agentes políticos y sociales españoles, de ámbito estatal, referidos al primer año de ejecución del proyecto (2018), concretamente, los siguientes:

- Partidos políticos: Ciudadanos, Izquierda Unida (IU), Partido Popular (PP), Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Podemos.
- Patronal: Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)
- Sindicatos: Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT).

Se contactó formalmente, por correo ordinario, con las secretarías generales u órganos responsables de cada una de las organizaciones, explicando el proyecto de investigación y el respaldo financiero del ministerio con competencias en materia de ciencia, y solicitando la celebración de una reunión-entrevista con la persona o personas que designase la propia organización. Con ello, se abrió un periodo de contactos que desembocó en la realización de las entrevistas, excepto en el caso de los partidos políticos Ciudadanos y Podemos, con quienes no se llegó a concretar una reunión a pesar de la insistencia por parte del equipo investigador. Desde Ciudadanos, se optó por elaborar un informe breve a partir de la documentación que se les envió sobre la propuesta RT. En el caso de Podemos, el equipo investigador entiende que la entrevista mantenida con el representante de IU aporta información suficiente sobre las valoraciones esperables por parte de la izquierda política española. Una vez que las organizaciones designaron a las personas que actuarían como interlocutoras - generalmente, sus responsables de relaciones laborales, economía y/o política social-, la comunicación con ellas fue rápida y fluida, concretándose las reuniones sin mayores dificultades. Por parte del equipo investigador, fueron dos las personas que acudieron a estas reuniones: Begoña García Pastor y el autor de la presente comunicación. Las reuniones-entrevistas tuvieron lugar entre noviembre de 2018 y julio de 2019, en locales del Congreso de los Diputados en los casos de IU y PP, y en las sedes de las distintas organizaciones en el resto de casos.

Antes de la celebración de las reuniones, los representantes de las diferentes organizaciones habían consultado la documentación sobre la propuesta RT que se les había enviado previamente, consistente en una explicación similar a la que sirve como introducción a esta comunicación. No obstante, los investigadores exponían brevemente las características de RT, señalando que afecta a varias cuestiones que son prioridad actualmente en Europa, como la igualdad de género, la formación a lo largo de la vida y la extensión de la vida laboral. Destacaban además los dos pilares básicos en que se fundamenta la propuesta RT: voluntariedad y vinculación al trabajo remunerado.

Se contaba con un guion de conducción para la realización de las entrevistas, que recogía los siguientes apartados: encaje de RT en diferentes orientaciones políticas; consecuencias de RT sobre el bienestar de las y los trabajadores y sobre el funcionamiento de las empresas; interacciones con otras políticas de igualdad y prácticas de las empresas; interacciones con las políticas de jubilación, y viabilidad político-económica de RT. En todos los casos, las personas que representaban a las organizaciones intervenían espontáneamente. Por parte del equipo investigador, se respetó esa espontaneidad, de modo que, como se prescribe habitualmente en la investigación cualitativa (Alonso, 2007; Fontana y Frey, 2003), sean los propios interlocutores quienes contextualicen el tema de estudio. En esta línea, los entrevistadores trataron en todo momento de limitar sus intervenciones a la aclaración de aspectos objetivos de la propuesta RT, a los resultados de las investigaciones realizadas hasta el momento, y al planteamiento de cuestiones previstas en el guion que no surgían por iniciativa de los asistentes.

Tras cada una de las reuniones, tal como se acordó con los representantes de las organizaciones, los entrevistadores elaboraron un resumen de la misma, que fue enviado a los representantes de las organizaciones para su revisión y, en su caso, modificación. Solo se realizaron pequeñas modificaciones en el caso de la reunión con

la interlocutora de CEPYME. Estos resúmenes constituyeron la base a partir de la cual se elabora la presente comunicación.

7. Resultados y discusión

En el texto que sigue, se emplean los nombres y acrónimos de las organizaciones para recoger las valoraciones expresadas por las personas, designadas por las propias organizaciones, que fueron entrevistadas.

7.1. Encaje de RT en diferentes orientaciones políticas

Las valoraciones de los partidos políticos son especialmente relevantes en cuanto al análisis de RT desde puntos de vista ideológicos, si bien resultan evidentes algunos alineamientos con otros agentes sociales. Así, las valoraciones de las organizaciones patronales, especialmente las de la CEOE, se sitúan en la línea de los partidos situados a la derecha del espectro político, mientras que, en el caso de los sindicatos, la tendencia a la coincidencia con las valoraciones de los partidos de izquierda es muy clara. En ambos casos, sin embargo, la valoración general de RT es positiva, aunque por diferentes razones, lo que invita a pensar que RT podría llegar a ser objeto de acuerdo, a partir de la negociación pormenorizada de los elementos concretos que conllevaría su puesta en práctica.

Para Ciudadanos, la posibilidad de disfrutar de manera voluntaria de períodos temporales de retiro remunerado a lo largo de la vida laboral, a cambio de retrasar proporcionalmente la edad de jubilación, es una aspiración con la que están de acuerdo. Entienden que RT supone el reconocimiento de un nuevo derecho individual que refuerza algunos conceptos liberales o 'banderas' de su partido, como el derecho a una carrera profesional digna, a la conciliación de la vida laboral y familiar, y la libertad individual en general; se trata de una buena propuesta, propia de una sociedad avanzada y moderna. Anotan, sin embargo, que la prioridad actual en España es la reforma estructural del marco de las relaciones laborales. Afirman que no tiene sentido abordar con RT problemas tales como la corresponsabilidad parental, la satisfacción y rendimiento laboral, o la conciliación, cuando ni siquiera hemos resuelto que nuestros jóvenes hoy día puedan plantearse si quiera un proyecto de vida. El equipo de investigación entiende que se trata de cuestiones o ámbitos de intervención diferentes, cuyas prioridades pueden ser entendidas como una cuestión política.

Por su parte, los representantes del PP confirman también la orientación liberal del partido al que representan, y, de acuerdo con ella, acogen muy positivamente el carácter voluntario de RT, además de su transversalidad relacionada con la vinculación al empleo, sin más condiciones. Consideran que la propuesta es defendible por este tipo de razones, y no tanto por su potencial como política igualitaria. Teniendo en cuenta que el importe de la prestación siempre sería significativamente inferior al salario, el PP valora la bondad de la propuesta en tanto que a nadie le interesaría el retiro temporal por razones estrictamente económicas. Por el contrario, quienes optaran por acogerse a RT lo harían sin duda por algún otro interés (formación, cuidado de otras personas, u otras actividades). Los entrevistados del PP son muy claros, por ejemplo, cuando comparan esta propuesta con las de una 'renta básica', destacando importantes diferencias entre ambas. Su valoración general no es favorable a la renta básica (aunque dependería de cómo se defina), pero sí a RT, ya que, en este caso, el nuevo derecho no

se genera 'a cambio de nada', sino que depende directamente de las cotizaciones satisfechas por el trabajo remunerado.

Para el PSOE, el interés de la propuesta RT es considerado objetivo y es valorado positivamente, en tanto que se trata de un nuevo derecho de las y los trabajadores, y apunta a una serie de prioridades sociales que se ven afectadas, como la igualdad de género y las oportunidades de formación permanente. Sus reticencias, que desarrollaremos más adelante, tienen que ver con la ausencia de un estudio sobre su viabilidad económica desde el punto de vista de la Seguridad Social. En este sentido, PSOE coincide con PP y Ciudadanos en que la discusión de RT habría de integrarse en la discusión sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Más a la izquierda del PSOE, la valoración general por parte de IU es muy positiva en tanto que RT supone claramente un nuevo derecho de las y los trabajadores, que habría de ser objeto de decisión política, no supeditada a condicionantes de tipo económico. Con respecto al contenido 'liberal' de RT, tanto PSOE como IU lo ven como algo perfectamente asumible. Consideran que RT no se corresponde con el tipo de políticas liberales o 'neoliberales' a las que se opone la izquierda política. En este sentido, los representantes de ambos sindicatos entrevistados (UGT y CCOO) son también muy claros a la hora de valorar positivamente la propuesta RT. La representante de UGT es especialmente contundente al calificarla como 'modélica'. Ambos sindicatos priorizan la presentación de RT como un nuevo derecho laboral.

7.2. Consecuencias de RT sobre trabajadores y empresas

Las opiniones expresadas por los representantes de los agentes sociales (patronal y sindicatos) son particularmente pertinentes a la hora de valorar las consecuencias potenciales de RT sobre trabajadores y empresas. Desde CCOO, se hace hincapié en que RT habría de depender con claridad de la voluntad de las y los trabajadores, y no de negociaciones con las empresas, y se llama la atención sobre la necesidad de regulación de las garantías de regreso al puesto de trabajo que se dejó temporalmente. Ciertos pormenores sí podrían ser negociables, como la obligación de comunicar a la empresa la intención de disfrutar de RT con suficiente antelación. Ciertamente, las bases de la propuesta RT son muy precisas en este sentido: El derecho dependería del tiempo cotizado, no de la voluntad de concesión por parte de la empresa. La postura de UGT apunta en la misma dirección: ante propuestas como RT, las negociaciones con las organizaciones patronales únicamente deben tener en cuenta que no se perjudique a las empresas; se destaca además el hecho de que el bienestar de las y los trabajadores es beneficioso para todas las partes. Por su lado, el interlocutor de la patronal CEOE es muy claro cuando afirma que todo lo que les venga impuesto genera rigidez. En su lugar, desde la patronal, se propone habitualmente que las nuevas propuestas se puedan pactar. En el caso de RT, sería bueno que los pormenores que afecten al funcionamiento cotidiano de las empresas pudieran pactarse a título particular, y se reclamaría cierta flexibilidad en la regulación del regreso al puesto de trabajo tras disfrutar de RT. Un aspecto claro y concreto que apuntan tanto CEOE como CEPYME es la necesidad de que las personas interesadas comuniquen con antelación suficiente su intención de disfrutar de RT, de modo que existan posibilidades de previsión por parte de la empresa, cuestión esta, como decíamos más arriba, muy razonable también para los sindicatos.

El interlocutor de la CEOE comenta también que, tras un abandono relativamente prolongado del trabajo, las personas 'se desengancharían' de la actividad laboral y no sería sencillo volver a 'engancharse'. Al respeto y teniendo en cuenta la diversidad de trabajos, ambas organizaciones patronales valoran positivamente la posibilidad del retiro temporal a tiempo parcial. La representante de CEPYME afirma que esta posibilidad minoraría el problema de la necesidad de formar a otra persona, y evitaría un riesgo de 'desconexión' poco deseable especialmente en algunos trabajos, a la vez que podría facilitar la conciliación (elemento destacable de la propuesta RT). Recuerda al respecto que, en España, el trabajo a tiempo parcial está muy poco extendido.

Los representantes de CCOO ponen sobre a mesa otra cuestión que conocen bien por razón de su actividad, como es la realidad de las prejubilaciones. A partir de los 50-55 años de edad, la probabilidad de alcanzar acuerdos de prejubilación entre empresas y trabajadores es elevada, y podría perjudicar a personas que optaron por disfrutar de RT en etapas anteriores de su vida laboral. Lo cierto, afirman tanto desde CCOO como UGT, es que, por razones diversas, la probabilidad de trabajar se reduce a partir de esas edades. Reconocen, no obstante, que RT aumentaría las posibilidades de formación a lo largo de la vida, lo que favorecería a su vez la empleabilidad a edades avanzadas. Comentan también que, probablemente, serían las y los trabajadores de mayor nivel socioeconómico quienes más se beneficiarían de RT. Sin embargo, reconocen a su vez las posibilidades o 'segundas oportunidades' que se abren para trabajadoras y trabajadores precarios, dadas las posibilidades de dedicación a la formación a lo largo de la vida o de preparación para otros empleos que abriría el nuevo derecho.

Por su parte, desde la CEOE, se valoraría positivamente la posibilidad de establecer prioridades en función de los motivos para el disfrute de periodos de retiro temporal. En concreto, el interlocutor sugiere que sería interesante priorizar la dedicación a la formación en materias demandadas por las empresas. En esta línea, sería muy saludable la combinación de RT con otras políticas (de formación y empleo, por ejemplo), lo que abriría posibilidades de cofinanciación por parte de las empresas. En este punto, procede tener en cuenta que el establecimiento de prioridades erosiona un aspecto central de la propuesta RT, como es su consideración como un nuevo derecho vinculado al empleo y dependiente de los tiempos de cotización. No obstante, la posibilidad de financiación parcial por parte de las empresas abre posibilidades susceptibles de ser consideradas. Las empresas, por ejemplo, estarían legitimadas para condicionar sus aportes financieros, pero no para condicionar el disfrute de RT en términos generales.

En concordancia con las valoraciones de la patronal CEOE, la propuesta RT es valorada muy positivamente por el PP, no solo ni especialmente por su potencial como política de igualdad, sino también por las posibilidades que abre para la formación a lo largo de la vida en un contexto -el de la llamada sociedad del conocimiento- en que este tipo de formación se ha convertido en una necesidad. Las empresas ganarían en productividad sin coste alguno, merced a la reincorporación de trabajadores que han aumentado su formación, al tiempo que las personas empleadas se beneficiarían de un nuevo derecho laboral que les permitiría, entre otras cosas, mejorar su cualificación. Podríamos estar hablando de una propuesta con la que todas las partes salen ganando.

Sin embargo, se plantea la cuestión del impacto muy diferente que RT tendría sobre las empresas dependiendo de su tamaño. Para el funcionamiento y organización de las grandes empresas, RT no debería suponer un problema. Para las empresas muy

pequeñas, sin embargo, es evidente que sí. Las entrevistas revelaron una gran sensibilidad ante esta cuestión por parte de todos los partidos, patronal y sindicatos. Obviamente, tienen especial interés aquí las valoraciones de la patronal CEPYME. Su interlocutora reconoce el problema, aunque lo relativiza considerando que, para las empresas pequeñas, todo, en general, es más difícil. Admite, por tanto, que se trata de problemas de gestión que podrían solucionarse si resultase viable el modelo. Las microempresas (empresas con menos de 10 trabajadores, que son más del 86% de las empresas españolas) son las que encontrarían mayores problemas. Se plantean cuestiones respecto a su gestión, tales como la necesidad, ya comentada más arriba, de una anticipación suficiente de las solicitudes, de modo que sea posible una planificación satisfactoria de las necesidades de la empresa, nuevas contrataciones, etc. La empresa, por otra parte, tendría que formar a la persona que se contrata como sustituta, que, sin embargo, tendría que marcharse en el momento de la reincorporación de la persona sustituida, a la que probablemente habría que volver a formar. Contrasta en este sentido la idea general de un modelo en el que todos ganan (los trabajadores, porque tienen nuevas oportunidades de formación, y las empresas, porque reincorporan a personas más cualificadas) con la realidad individual de cada una de las empresas, sobre todo de las más pequeñas. Para las empresas en general, lo que la entrevistada considera más importante es que RT no implique un coste nuevo. Concretamente, por ejemplo, la salida de la persona que sustituye a otra que se encuentra en situación de RT no habría de conllevar una indemnización.

Parece evidente que, para las grandes empresas, la gestión de RT se podría integrar sin dificultades excesivas en su dinámica cotidiana de altas y bajas por diferentes razones. Sin embargo, a medida que se reduce el tamaño de la empresa, las consecuencias de cualesquiera incidencias en sus plantillas se ven claramente acentuadas. En este punto, los investigadores hacen hincapié en la complementariedad de RT, con respecto a otras políticas o medidas, ante cuestiones sociales variadas y complejas que requieren distintas alternativas.

7.3. Interacciones de RT con otras políticas de igualdad

En general, los comentarios relacionados con cuestiones de género no surgían en las entrevistas con espontaneidad similar a la observada con respecto al resto de temas. Aunque la valoración de probables sesgos de género detectables a partir de los testimonios de las personas entrevistadas no es objeto preferente de esta investigación, nos parece pertinente incluir algún comentario en este sentido. Tan solo hubo dos mujeres entre las personas designadas por las organizaciones para participar en este proyecto; concretamente, las representantes de UGT y CEPYME. Lo cierto -así lo percibimos las dos personas que realizamos las entrevistas- es que fueron ellas las que, aun hablando en nombre de organizaciones defensoras de intereses dispares, mostraron con mayor claridad y espontaneidad su acuerdo con la potencialidad de la propuesta RT como política de igualdad de género.

La representante de UGT aboga por el reconocimiento de la protección social de las mujeres ante los procesos de discriminación que todavía sufren por su condición real o potencial de madres. Como decíamos más arriba, califica como 'modélica' la propuesta RT, como nuevo derecho vinculado al empleo. Por su parte, la entrevistada de CEPYME valora positivamente la propuesta por sus implicaciones sociales (igualdad, satisfacción laboral, formación, ..), y se muestra de acuerdo con la profundidad y el arraigo cultural

de las desigualdades de género, comprendiendo la potencialidad de la propuesta RT en este sentido.

Lo novedoso de RT como política de igualdad de género es su vinculación al empleo, a los años cotizados, con independencia de otras consideraciones, lo que le imprime un carácter transformador que es valorado también positivamente por IU y PSOE. No obstante, y a pesar de que RT nunca se ha concebido como un sustituto de las medidas habituales para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, existe cierto riesgo de 'relajación' de este tipo de medidas. Los entrevistados de estos partidos comprenden este tipo de riesgos, pero no lo ven excesivamente problemático.

En relación con el tema de la precariedad de las pensiones, que afecta en mayor medida a mujeres, la representante de UGT reconoce que el problema principal no es el de las personas jubiladas actuales, sino de las que se jubilarán en el futuro. En esta línea, las políticas sociales deben dirigirse también a etapas anteriores de la vida, cuando se generan las desigualdades, por ejemplo, entre mujeres y hombres. Reconoce las posibilidades de RT en este sentido, como medida favorecedora de la corresponsabilidad en la realización de tareas en todos los ámbitos, quizá especialmente en el doméstico y del cuidado.

En general, desde sindicatos y partidos de izquierda, se comprende que todas las nuevas políticas entrañan nuevos riesgos, y que no por eso deben ser descartadas. La introducción de RT abre un nuevo espacio para la discusión y la negociación, en el que todos los agentes, lógicamente, intentan acomodar sus intereses. Se comprenden, por ejemplo, posibles reticencias ante RT por el hecho de que afecta a la jubilación, ya que se entiende que cuesta mucho esfuerzo mantener y proteger el derecho a la jubilación (entre otros), lo que no habría de implicar su rechazo. En su lugar, se hace hincapié en las consecuencias positivas, de carácter estructural, que tendría RT, como política de igualdad de género y de formación permanente, así como propiciadora de relaciones intergeneracionales saludables en diferentes ámbitos.

Por su parte, desde partidos de centro-derecha, como decíamos más arriba, la propuesta RT se valora positivamente, aunque no sólo ni principalmente por su potencialidad como política de igualdad. En la reunión con el PP, no se descarta el potencial de RT como medida que podría reducir el desembolso que las necesidades de cuidados suponen para las arcas públicas. Los investigadores recuerdan que RT nunca se ha planteado como un sustituto de otras medidas para la conciliación, lo que probablemente tendría efectos perversos. Sin embargo, la literatura destaca a menudo la amplitud del concepto de 'cuidados' y su reconocimiento como un trabajo no remunerado, lo que difícilmente queda cubierto con las medidas para la conciliación habituales que no favorecen la corresponsabilidad masculina en este ámbito (Carrasco *et al.*, 2011).

7.4. Viabilidad político-económica de RT

De una u otra manera, los problemas de viabilidad económica son vistos por todas las organizaciones como el escollo principal con que se va a encontrar una propuesta como RT. En este punto, contrastando con los revisados más arriba, las valoraciones del PSOE se distancian considerablemente de las de IU y los sindicatos, como veremos a continuación, acercándose relativamente a las de los partidos de centro-derecha.

En la reunión con el PP, las primeras intervenciones de sus representantes giraron en torno a su preocupación por los problemas de sostenibilidad del sistema español de pensiones. Esa es realmente una prioridad. Una propuesta como RT debería quizá formar parte de un conjunto más amplio de propuestas que parta de la base de aquella prioridad. Hay acuerdo en que la propuesta RT requiere un informe económico muy completo. ¿Cómo se calcula, por ejemplo, el importe de la prestación? No se puede saber lo que las personas beneficiarias cotizarán más adelante. ¿Cómo afectará el disfrute de periodos de RT al importe posterior de la pensión de jubilación? ¿Cuáles serían las duraciones mínimas y máximas de los periodos de RT? Con todo, se comenta también que estas cuestiones habrían de ser objeto de negociación, y serían relativamente fáciles de solventar.

Para Ciudadanos, la aspiración a una propuesta como RT, propia de una sociedad avanzada y moderna, choca de frente con la realidad actual de nuestro sistema de pensiones, que no es otra que un grave desequilibrio económico que provoca un déficit anual de unos 18500 millones de euros. Además, la justificación de la iniciativa parte de un concepto erróneo, entendiendo nuestro sistema de pensiones como un sistema de capitalización puro, en el que las cotizaciones del trabajador generan directamente sus futuras prestaciones. Por el contrario, el sistema español de pensiones es un sistema público, guiado por el principio de capitalización, sí, pero también por los principios de solidaridad y de reparto (pacto intergeneracional). Por tanto -continúa el representante de Ciudadanos-, RT no podrá implementarse hasta que se consiga primero reequilibrar el grave desequilibrio financiero de nuestro sistema de pensiones. Difícilmente podrán pagarse prestaciones de trabajadores en activo si ni siquiera pueden pagarse las prestaciones de los trabajadores jubilados, y está en cuestión la suficiencia de las futuras pensiones debido al próximo incremento del número de pensionistas con la jubilación de la generación del *baby boom*. En este punto, hemos de decir que el equipo de investigación es consciente del carácter mixto del sistema español de pensiones, y de que una eventual implantación de RT implicaría un incremento del gasto a corto plazo, con un amplio margen de maniobra en función del importe y de la extensión de la prestación.

Para el PSOE, el problema es la ausencia de un estudio sobre la viabilidad económica de RT desde el punto de vista de la Seguridad Social. Por tanto, como para el PP, la discusión habría de integrarse en el debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. Los entrevistados sugieren que se contacte con técnicos especialistas de la Seguridad Social, dado su conocimiento y acceso a bases de datos relevantes. Concretando un poco más, los representantes del PSOE consideran muy importante saber cuántas personas se acogerían a RT. Solo de ese modo es posible analizar el impacto económico. La demanda, por ejemplo, podría ser excesiva y desbordar las previsiones. Hay que tener en cuenta que, una vez establecido el derecho (estamos hablando de una nueva prestación), debe estar abierto a toda persona que lo pida y cumpla con los requisitos establecidos (un número de años cotizados). Cabe la posibilidad, sin embargo, de establecer prioridades según la cantidad de años cotizados o algún otro elemento objetivo.

Los interlocutores del PSOE entran a discutir la cuestión de que RT supone, en definitiva, el adelanto de un pago por parte de la Administración, lo que, en buena lógica, implica un interés. Este interés se podría traducir en un aplazamiento de la jubilación no igual al tiempo anticipado de retiro, o bien en una reducción relativa de la prestación

económica. En cualquier caso, insisten en que todo lo relativo a los cálculos es cosa de la Seguridad Social. Hay cuestiones 'menores' que habrían de ser objeto de negociación, pero el impacto económico general de RT se tiene que analizar en el marco de la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Las organizaciones patronales se muestran claramente en la línea de considerar RT en el marco del debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, reconociendo serias dificultades en este sentido. Para CEPYME, incluso, son estos los problemas principales a resolver, con mayor grado de dificultad que los relacionados con la problemática de las pequeñas empresas.

Para IU, nos encontramos, como en otras ocasiones, ante una cuestión política y no económica. Ellos nunca se opondrán por razones económicas a propuestas que impliquen una mejora de las condiciones sociolaborales. CCOO se sitúa también en la misma línea. Entienden que es necesario reconocer el coste económico de una eventual implantación de RT (admitiendo incluso que el Estado sólo recuperaría una parte de lo anticipado) y centrar la cuestión en resolver quién debe pagarlo (Estado, trabajadores, empresas). Se comenta el amplio margen que se abre en este sentido, en función, por ejemplo, del importe de la prestación económica por RT y de la obligación o no de cotizar durante su disfrute, así como de la relación entre el tiempo de disfrute de RT y el tiempo de aplazamiento de la jubilación. Afirman por cierto que, para el análisis de escenarios de futuro, el pago en pensiones es muy previsible, pero no así otros parámetros de la economía.

La interlocutora de UGT abunda en la misma dirección y propone, además, soluciones concretas. Con respecto a los problemas relacionados con el incremento del gasto público a corto plazo que supondría la implantación de RT, lo ve decididamente como una cuestión de voluntad política. Afirma que la financiación es una cuestión de adaptar las cotizaciones a la seguridad social, redireccionando las que ya existen y, si fuera necesario, incrementándolas. Defiende, en términos más generales, la necesidad de conectar la protección social con las cotizaciones a la seguridad social.

8. Conclusiones

La conclusión más destacable que cabe extraer de las entrevistas realizadas es la confirmación de la propuesta del retiro temporal como objeto factible de negociación y acuerdo, entre los principales agentes políticos y sociales españoles, ante un eventual proyecto para su puesta en práctica. En ningún caso se ha producido un rechazo de la propuesta. En su lugar, todos los agentes le encuentran potencialidades y se muestran abiertos a la negociación de diversas cuestiones que, en general, son calificadas como pormenores o aspectos concretos sobre los que habría que dialogar. Sin embargo, esta amplia aceptación de RT por razón de sus beneficios sociales contrasta con una visión más problemática, aunque no unánime, por razones de viabilidad económica. Entendemos que el obstáculo principal quizá no sea tanto el coste inicial de RT, sino su articulación dentro del sistema público de pensiones. Actualmente, se debate y se actúa sobre los problemas de sostenibilidad de este sistema. La consideración de la propuesta RT dentro de estos debates y actuaciones sería una cuestión de voluntad política.

Algunos de los elementos susceptibles de negociación parecen, efectivamente, pormenores de fácil acuerdo, como la necesidad de establecer el requisito de un periodo

previo significativo de cotización, la obligación de las personas empleadas de comunicar a la empresa su deseo de acceder al retiro temporal con suficiente antelación, o la regulación del derecho a regresar al puesto de trabajo que se dejó temporalmente. La trascendencia de otros aspectos, sin embargo, no puede ser infravalorada, ya que determinaría en gran medida el impacto de la propuesta. Nos referimos concretamente a la duración de los permisos y al importe de la prestación.

Con respecto a la duración de los permisos por RT, es claro que se está hablando de periodos relativamente largos (de años de duración), cuyo máximo a lo largo del curso vital podría oscilar entre cinco y diez años, distribuidos en uno o varios periodos. También parece aconsejable el establecimiento de una duración mínima (en torno, por ejemplo, a un año) de cada periodo de retiro temporal. Para duraciones menores existen permisos obligatorios (como los días festivos o las vacaciones anuales), así como otros vinculados, por ejemplo, a necesidades familiares y de cuidado de otras personas (como los permisos parentales). Como argumentábamos más arriba, este tipo de permisos no son suficientes, por ejemplo, para atender el trabajo de cuidados en un sentido amplio, o para cubrir las necesidades de formación a lo largo de la vida en las sociedades de nuestro tiempo. Por otra parte, la posibilidad de RT a tiempo parcial amplía las posibilidades de negociación. Esta opción se puede considerar indicada especialmente en los casos en que, por diferentes razones, se prefiera mantener la conexión entre la persona empleada y la empresa.

En cuanto al importe de la prestación por RT, es también evidente que habría de ser significativamente inferior al salario que se percibe por el trabajo que se abandona temporalmente, lo que aseguraría la existencia de una motivación significativa por parte de las personas beneficiarias, a la vez que proporcionaría a las empresas una cierta garantía de estabilidad de las plantillas. Un importe excesivamente reducido de la prestación, sin embargo, desdibujaría el sentido social de la propuesta. Los criterios para el cálculo de las pensiones de jubilación podrían servir de base. Diferentes parámetros económicos permitirían proyectar distintos escenarios y previsiones de gasto y de recuperación por parte de la seguridad social.

Por último, en los términos en que los autores entienden la propuesta RT, hay ciertos elementos que no habrían de ser negociables, ya que desvirtuarían claramente el sentido social de RT. Hablamos concretamente del establecimiento de requisitos o prioridades por razones o circunstancias distintas de las cotizaciones a la seguridad social. La introducción de cualesquiera elementos en este sentido no solo complicaría notablemente la gestión, sino que, como decíamos, traicionaría sus pilares básicos (voluntariedad y vinculación al empleo). RT se plantea como un nuevo derecho laboral que no podría depender, por ejemplo, de la autorización de la empresa, ni establecer prioridades en función de circunstancias tales como el cuidado de otras personas (ascendientes o descendientes) o cualesquiera otras, para las cuales los estados del bienestar cuentan con medidas específicas. Serían las propias personas beneficiarias quienes decidirían a qué dedican su tiempo de retiro temporal. Así, la propuesta RT no es relevante por lo que cierra o resuelve, sino por lo que abre en un sentido más amplio. Retomando los argumentos teóricos expuestos en la introducción, RT proporcionaría un nuevo marco legal más capaz, probablemente, de incorporar, siguiendo la terminología de Fraser (*op.cit.*), tanto la redistribución como el reconocimiento de toda suerte de tareas, trabajos o actividades a lo largo de la vida. Con ello, es defendible que se

produciría una saludable erosión de la centralidad patriarcal del trabajo remunerado que habría de ser bienvenida desde posiciones feministas y, en términos más generales, desde planteamientos de libertad e igualdad de oportunidades.

9. Referencias

- Abigail, G. y Milner, S. (2009). Editorial: Work-life Balance: A Matter of Choice? *Gender, Work and Organization*, 16(1), 1-13. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0432.2008.00429.x>
- Alfageme, A., García-Pastor, B. y Seguí-Cosme, S. (2019). Workers' willingness to delay retirement in exchange for temporary paid leaves. A case study in a Spanish town. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 39(7/8), 595-608. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-03-2019-0053>
- Alonso, L. E. (2007). Sujetos y Discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En J. M. Delgado y J. M. Gutiérrez (coords.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales* (pp. 225-240). Síntesis.
- Bobbitt-Zeher, D. (2011). Gender Discrimination at Work. Connecting Gender Stereotypes, Institutional Policies, and Gender Composition of Workplace. *Gender and Society*, 25(6), 764-786. <https://doi.org/10.1177/0891243211424741>
- Boeren, E. (2017). Understanding adult lifelong learning participation as a layered problem. *Studies in Continuing Education*, 39(2), 161-175. <https://doi.org/10.1080/0158037X.2017.1310096>
- Boudiny, K. (2013). 'Active ageing': from empty rhetoric to effective policy tool. *Ageing and Society*, 33(6), 1077-98.
- Brooke, L. y Taylor, P. (2005). Older workers and employment: Managing age relations. *Ageing and Society*, 25(3), 415-29.
- Buchholz, S., Hofäcker, D., Mills, M., Blossfeld, H. P., Kurz, K., y Hofmeister, H. (2008). Life courses in the globalization process: The development of social inequalities in modern societies. *European Sociological Review*, 25(1), 53-71. <https://doi.org/10.1093/esr/jcn033>
- Carrasco, C., Borderías, C. y Torns, T. (eds.) (2011). *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. Catarata.
- Castells, M. (1996). El fin del patriarcado: movimientos sociales, familia y sexualidad en la era de la información. En M. Castells, *La era de la información*, vol. 2 (pp. 159-270). Alianza.
- Crosnoe, R. y Benner, A. D. (2016). Educational pathways. En M. J. Shanahan, J. T. Mortimer y M. K. Johnson, *Handbook of the Life Course* (pp. 179-200). Springer.
- Dannefer, D. (2020). Systemic and reflexive: foundations of cumulative dis/advantage and life-course processes. *Journal of Gerontology: Series B*, 75(6), 1249-1263. DOI: 10.1093/geronb/gby118.
- Dychtwald, K., Erickson, T. y Morison, B. (2004). It's time to retire retirement. *Public Policy & Aging Report*, 14(3), 23-27.

- Eurofound (2012). *Working time and work-life balance in a life course perspective*. Eurofound.
<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/working-conditions/working-time-and-work-life-balance-in-a-life-course-perspective>
- Eurofound (2016). *Sustainable work throughout the life course: National policies and strategies*. Publications Office of the European Union.
<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/working-conditions-labour-market/sustainable-work-throughout-the-life-course-national-policies-and-strategies>
- Fontana, A. y Frey, J. (2003). The Interview. From Structures Questions to Negotiated Text. En N. Denzin y S. Lincoln (eds.), *Collecting and Interpreting Qualitative Materials* (pp. 115-160). Sage.
- Fraser, N. (2012). La política feminista en la era del reconocimiento: un enfoque bidimensional de la justicia de género. *Arenal. Revista de historia de las mujeres*, 19(2), 267-286. <https://doi.org/10.30827/arenal.v19i2.1417>
- Loretto, W. y White, P. (2006). Employers' attitudes, practices and policies towards older workers. *Human Resource Management Journal*, 16(3), 313-330.
- McDaniel, S. y Bernard, P. (2012). Life course as a policy lens: Challenges and opportunities. *Canadian Public Policy - Analyse de Politiques*, XXXVII, 1-13. <https://doi.org/10.3138/cpp.37.suppl.s1>
- Mortimer, J. T. y Moen, P. (2016). The changing social construction of age and the life course: Precarious identity and enactment of 'early' and 'encore' stages of adulthood. En M. J. Shanahan, J. T. Mortimer y M. K. Johnson (eds.), *Handbook of the Life Course* (pp. 111-129). Springer.
- Oakman, J. y Wells, Y. (2013). Retirement intentions: what is the role of push factors in predicting retirement intentions? *Ageing and Society*, 33(6), 988-1008.
- OCDE (2011). *Divided we stand. Why inequality keeps rising*. OECD Publishing.
<https://www.oecd.org/els/soc/dividedwestandwhyinequalitykeepsrising.htm>
- Peterson, C.L. y Murphy, G. (2010). Transition from the labour market: Older workers and retirement. *International Journal of Health Services*, 40(4), 609-627.
- Riach, K., Loretto, W. y Krekula, C. (2015). Gendered Ageing in the New Economy: Introduction to Special Issue. *Gender, Work and Organization*, 22(5), 437-444. <https://doi.org/10.1111/gwao.12108>
- Siegenthaler, J. K. y Brenner, A. M. (2000). Flexible work schedules, older workers, and retirement. *Journal of Aging & Social Policy*, 12(1), 19-34.
- Szinovacz, M. E. (2011). Introduction: The Aging Workforce: Challenges for Societies, Employers, and Older Workers. *Journal of Aging & Social Policy*, 23(2), 95-100.
- Torns, T. (2015). Las políticas de tiempo y el bienestar cotidiano. En Ararteko (ed.), *Las familias y sus necesidades y retos en el actual entorno social y económico: Respuesta de los poderes públicos* (pp. 271-280). Ararteko.
https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3452_3.pdf

- Walker, A. (2002). A strategy for active ageing. *International Social Security Review*, 55(1), 121-139.
- Walker, A. y Maltby, T. (2012). Active ageing: A strategic policy solution to demographic ageing in the European Union. *International Journal of Social Welfare*, 21(1), 117-130.

Planes de Inclusión Social y la agenda 2030: sistematización desde la experiencia.

Marisa Calvet Mojón y M^a Raquel Agost Felip²⁹³

RESUMEN

Los Planes de Inclusión social orientan las políticas dirigidas a reducir la brecha de la pobreza y la exclusión. A pesar de la existencia de un marco común como la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, se constata que la implementación territorial y competencial ha sido desigual. En el caso de la Comunidad Valenciana se aprueba el Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social (PVICS) en 2017, a partir del cual se implementan los correspondientes Planes Locales de Inclusión y Cohesión Social (PLICS).

En el presente trabajo, se realiza una revisión de los Planes de Inclusión Social existentes, y se presenta una sistematización del proceso de elaboración de los Planes Locales de Inclusión y Cohesión Social.

Para el análisis de los planes autonómicos de inclusión se ha elaborado una ficha “ad hoc”. La sistematización de la elaboración de los PLICS se presenta siguiendo una metodología descriptiva a partir de la experiencia.

Así pues, se constatan las diferencias en el diseño y desarrollo de los planes de inclusión existentes. Además, la experiencia obtenida en la implementación de PLICS, ha permitido sistematizar el procedimiento e incorporar la Agenda 2030: modelo MEPIS_CREAS.

Se valora de forma positiva la utilización de los Planes Locales de Inclusión y Cohesión Social para la planificación, gestión e innovación de las políticas sociales “Bottom up”. Sin embargo, se constata la necesidad de desarrollar indicadores de referencia que posibiliten establecer una línea de base y evaluar el desarrollo de estas políticas.

Palabras clave: Política social, Servicios sociales, Planes de inclusión, Agenda 2030, Sistematización

1. Introducción. Origen y desarrollo de las políticas inclusivas

Las políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza y la exclusión social se inician en la Unión Europea en los años 60, estas directrices se recogen en diferentes documentos y acuerdos alcanzados por los Estados miembros de la Unión Europea desde la Carta Social Europea (1961), la Carta de los Derechos Sociales de los Trabajadores (1989), el Tratado de Maastricht (1993), el Tratado de Ámsterdam (1999), en este periodo anterior a la Estrategia de Lisboa (2000), se esboza el diseño de la estrategia europea de competitividad y cohesión social. La Estrategia de Lisboa aboga por el Método Abierto de Coordinación (MAC) para conseguir crecimiento económico más sostenible y una mayor cohesión social, convirtiéndose en el modelo de las políticas de inclusión de la Unión. El trabajo impulsado desde la Estrategia de Lisboa se materializa en el año 2000 con la aprobación de la Agenda Europea de Política Social 2000-2005 en la Cumbre de

PANEL 6: Estado de Bienestar y Política Social para una nueva realidad

²⁹³ Marisa Calvet Mojón. Creas ID Social (Consultoría e investigación I+D social) y M^a Raquel Agost Felip. Grupo Social Innova/IIDL (Instituto Interuniversitario Desarrollo Local). Universitat Jaume I

Niza (2000), impulsando entre los Estados miembros el diseño de los Planes Nacionales de Acción para luchar contra la pobreza y la exclusión social (Centro de Estudios Económicos Tomillo, 2010). La Estrategia Europea de Inclusión social ha ido evolucionando y ello ha influido en los Planes de Inclusión social de los estados miembros incluida España (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2011). Las políticas se articulan, mayoritariamente, a través de los siguientes ejes: ingresos mínimos, educación, empleo, salud, atención a la dependencia, servicios sociales, vivienda, justicia e inclusión en la sociedad de la información.

Además, en el año 2010 se diseña la Estrategia Europa 2020 basada en la sostenibilidad y la reducción de la pobreza. La estrategia comprende tres ejes: crecimiento inteligente, sostenible e integrador, basados en las dimensiones del desarrollo sostenible (económica, medioambiental y social) y despliega dos iniciativas emblemáticas dirigidas a la integración en la dimensión social, una basada en el empleo y las nuevas cualificaciones, y la centrada en la lucha contra la pobreza que recoge la iniciativa emblemática de la Plataforma Europea contra la Pobreza. En este último período se asume la Agenda 2030 impulsada por Naciones Unidas (2015), en la que subyace la idea del derecho universal a la protección social, recogida por los organismos internacionales (Leisering, 2020), con ello Europa se alinea con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Así pues, desde 2001 se han venido sucediendo los diferentes Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAin), en España el primer plan comprende el periodo 2001-2003, el Plan Nacional de Acción 2013-2016, da paso, a la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2019) y el Plan Operativo 2019 que la desarrolla. España asume y adapta el concepto de inclusión social en sentido amplio y finalmente adopta el concepto de inclusión activa (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2011).

2. Planes de Inclusión en España

A partir de la Estrategia Europea de Inclusión y de los Planes Nacionales de Acción, se han ido desarrollando los Planes Territoriales de las Comunidades Autónomas (CCAA en adelante) y en las Entidades Locales (EELL en adelante), la descentralización de las políticas públicas y el traspaso de competencias a las CCAA, representan una característica propia del contexto español.

Los primeros planes autonómicos de inclusión se aprobaron antes de la Cumbre de Lisboa de 2000, y no pudieron incorporar las directrices de la Estrategia Europea de Inclusión (EEI), como fue el caso de Canarias y La Rioja, es a partir de 2002 en la segunda y tercera oleada, donde los planes de comunidades como Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia, Extremadura o Valencia, fueron incorporando las directrices de los Planes Nacionales de Inclusión (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2011). Los estudios iniciales sobre el tema, no recogen los Planes de Inclusión de Illes Balears, la Región de Murcia y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (Centro de Estudios Económicos Tomillo, 2009). La elaboración y duración de los planes autonómicos ha sido desigual, uno de los objetivos del presente trabajo es conocer cuál es la situación y actualización de los Planes de Inclusión en las diferentes CCAA.

3. Planes de inclusión en la Comunitat Valenciana

El desarrollo de las políticas sociales en la Comunitat Valenciana experimenta un avance con la aprobación del Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social (PVICS) en 2017, a partir del cual se implementan los correspondientes Planes Locales de Inclusión y Cohesión Social (PLICS). En este apartado se presenta el desarrollo legislativo de los Planes de Inclusión y Cohesión social y de sus órganos de gobernanza, los llamados Consejos Locales de Inclusión y Cohesión.

La primera regulación a nivel autonómico se realiza el 3 de noviembre de 2017, cuando se aprueba por acuerdo del *Consell* el Plan de Inclusión y Cohesión Social de la Comunitat Valenciana 2017-2022 (PVICS). Se impulsa desde la Consellería de igualdad y políticas inclusivas, aunque se establece que, para su ejecución, se precisa de la intervención de seis consellerías, todas ellas implicadas en las diversas dimensiones de la inclusión y cohesión social, dado su carácter transversal y orientador de las prioridades en las políticas de inclusión social. Por tanto, aunque afecta de forma directa a los Servicios Sociales, su orientación es transversal, va más allá de lo que supone la realización de planes estratégicos de Servicios Sociales, implicando a todas las áreas municipales y agentes sociales que, de forma más directa o indirecta, contribuyen a lograr la inclusión o cohesión social.

El PVICS (GVA, 2017:1) define el plan de inclusión y cohesión social en su introducción como una “herramienta de ordenación y dirección estratégica de las acciones y medidas de inclusión y cohesión social vinculadas al territorio” e incluye seis líneas estratégicas:

- Línea 1. Inclusión socio-laboral. Acceso a la ocupación.
- Línea 2. Garantía de prestaciones.
- Línea 3. Garantía de protección de derechos y acceso a servicios públicos (servicios sociales, educación, salud, vivienda, cultura y sociedad de la información).
- Línea 4. Garantía de equidad territorial y cohesión social. Primer OE: “impulsar el desarrollo de Planes de Inclusión y Cohesión Social de corporaciones locales a lo largo del territorio”.
- Línea 5. Promoción de la infancia. Reducción del empobrecimiento infantil.
- Línea 6. Lucha contra la feminización de la pobreza.

El I Plan Valenciano de Inclusión y cohesión social, ha supuesto una fuerte apuesta que ha impulsado la elaboración de planes locales de inclusión y cohesión social, puesto que el documento anterior era el Plan Estratégico de Inclusión Social de la Comunitat Valenciana 2006-2008 (Centro de Estudios Económicos Tomillo, 2009) que había expirado hacía casi diez años. En este sentido destacar, en primer lugar, que el primer objetivo estratégico de la línea 4, Garantía de equidad territorial y cohesión social, se refiere al “desarrollo de Planes de Inclusión y Cohesión Social de corporaciones locales a lo largo del territorio valenciano” (GVA, 2019:94).

En segundo lugar, y en consonancia con esta apuesta, se ha propiciado el apoyo financiero a los municipios para la elaboración de planes locales de inclusión y cohesión

social, publicando dos órdenes de ayudas²⁹⁴ dirigidas a Ayuntamientos y Mancomunidades de más de 10.000 habitantes que se comprometían a elaborar un Plan de Inclusión y Cohesión Social (PICS). Estas líneas de ayudas exigen una metodología participativa en el proceso de elaboración del Plan y de su posterior gobernanza y el compromiso de crear un Consejo Local de Inclusión y Derechos Sociales para el seguimiento y evaluación del Plan.

Dentro de los diferentes contenidos que incluye el PVICS merece una mención especial la regulación de la gobernanza, así, el plan establece que el órgano encargado de su seguimiento y evaluación durante su desarrollo será El Consejo Municipal de Inclusión y Derechos Sociales, compuesto por el Ayuntamiento o ente local, agentes sociales, personas expertas y personas titulares de derechos sociales.

Posteriormente en la ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunidad Valenciana, se regula la gobernanza a nivel local, al establecer en su artículo 99, los Consejos locales de inclusión y derechos sociales de ámbito local o zonal, estableciendo que son “Órganos colegiados de participación comunitaria para el asesoramiento y la consulta en materia de servicios sociales, de conformidad con la estructura territorial prevista en esta ley” y que “podrán ser de ámbito local o de zona, de conformidad con lo que se desarrolle reglamentariamente” (art. 99). Así mismo, se regulan otros aspectos de interés sobre los consejos locales, que refuerzan su carácter participativo y transversal contribuyendo a garantizar la gobernanza de los PLICS y entre los que destacan los siguientes:

- Representación multisectorial: Estos consejos tendrán representantes de las entidades locales, de las personas usuarias, de las entidades representativas de los intereses de la ciudadanía, organizaciones empresariales y sindicales más representativas, de las organizaciones profesionales y de las entidades de iniciativa privada colaboradoras del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales de su ámbito territorial.
- Coordinación con otros órganos de participación: los consejos de participación sectoriales que tengan creados las corporaciones locales tendrán representación en el consejo local de inclusión y derechos sociales.
- Diferencias en función de los tamaños de los municipios: los grandes podrán desconcentrar sus consejos locales en cuantas zonas puedan delimitar y los de menos de 5.000 podrán incorporar las funciones de los consejos de participación local de inclusión y derechos sociales los consejos de participación ya constituidos.
- Tipología de actuaciones a desarrollar: podrán desarrollar jornadas formativas, talleres o actividades en materia de participación, entre otras.

El objeto de este trabajo es doble, por una parte, realizar una revisión sobre la vigencia de los Planes de Inclusión Social de las Comunidades Autónomas, y por otra, presentar la sistematización basada en la experiencia, de la elaboración de los Planes Locales de Inclusión y Cohesión Social en diferentes municipios de la Comunitat Valenciana.

²⁹⁴ Bases reguladoras de estas ayudas se publican en diciembre de 2017 y las convocatorias se publican en enero de 2018 y en diciembre de 2020.

4. Metodología

En este punto se presenta la metodología empleada en las dos partes del trabajo, en primer lugar, la utilizada para el análisis de los Planes de Inclusión Social de las Comunidades Autónomas y en segundo lugar la utilizada para la sistematización del proceso de elaboración de los Planes Locales de Inclusión Social (PLICS).

4.1. Metodología de análisis de los Planes de Inclusión social de las Comunidades autónomas

Para abordar el primer objetivo del estudio se ha realizado un trabajo de revisión de la vigencia de los Planes de Inclusión Social de las Comunidades Autónomas, de carácter cualitativo, mediante el análisis documental de fuentes secundarias (Planes y Estrategias de Inclusión Social de las Comunidades Autónomas). La recogida de información se realizó en el primer semestre de 2020. El criterio de inclusión de los documentos ha sido el cronológico, se ha seleccionado el documento encontrado más reciente.

Muestra. Se han revisado 17 documentos encontrados de las Comunidades y Ciudades autónomas, referidos a los Planes de Inclusión Social, y en dos casos a los Planes Estratégicos de Servicios Sociales.

VARIABLES DE ESTUDIO. En esta primera parte del estudio las variables de análisis son: la existencia o no de Planes de Inclusión en las Comunidades Autónomas y la temporalidad de estos (fecha de finalización, que indica el periodo de vigencia), siguiendo el criterio de estudios anteriores, donde realizan análisis más amplios de los Planes de Inclusión de las CCAA (Centro de Estudios Económicos Tomillo, 2009). Siguiendo como criterio el trabajo citado, se han incluido en esta categoría de análisis los Planes Estratégicos de Servicios Sociales, que en los casos referidos incorporan los elementos de los Planes de Inclusión Social.

Instrumento. Se ha diseñado una ficha diagnóstica de revisión “ad hoc” como instrumento de recogida de información, tomando como documento de referencia el análisis del Centro de Estudios Económico Tomillo (2009).

Desarrollo del trabajo documental. Se ha realizado la búsqueda de información on-line, utilizando los motores de búsqueda generalista, además se han revisado portales oficiales y web institucionales. La posterior selección de la información ha permitido identificar aquellos documentos que respondían a los fines de la investigación y eliminar los que no resultaron pertinentes.

Tratamiento de la información y análisis de datos. Se han analizado las fichas diagnósticas según las variables definidas y se ha extraído la síntesis integradora de las variables estudiadas.

4.2. Metodología de sistematización de la elaboración de Planes Locales de Inclusión y Cohesión Social

Para alcanzar el segundo objetivo del trabajo, la sistematización del proceso de elaboración de PLICS basada en la experiencia, se ha empleado una metodología cualitativa y se ha realizado un análisis de contenido del proceso de elaboración de 6 planes de inclusión en diferentes municipios de la Comunidad Valenciana.

Muestra. El proceso de elaboración de los Planes de Inclusión y Cohesión social se está desarrollando en los siguientes municipios de la Comunitat Valenciana: Benicarló²⁹⁵, Borriana, Vila-real, Vinaròs, Quart de Poblet y Onda (Ayuntamiento de Onda, 2019), son municipios de tamaño intermedio y tienen entre 20.000 y más de 50.000 habitantes.

Instrumentos y técnicas. En los procesos de elaboración de los Planes de Inclusión y Cohesión Social se han utilizado una combinación de metodologías, entre las que destacan: el método de análisis DAFO-CAME, el establecimiento de Línea de Base (LdB) (Martínez-Martínez, et al. 2018), y la utilización de metodologías de validación participativas. La aplicación del DAFO ha permitido abordar esencialmente la capacidad prospectiva del diagnóstico social, es decir, de planteamiento de estrategias de futuro operativas a partir del análisis de la situación presente. La utilización del método DAFO ha permitido organizar la información generada a través de una dinámica grupal con una tabla de doble entrada que ha incorporado la información en función de problemas (Debilidades y Amenazas) y de potencialidades (Fortalezas y Oportunidades) que proporciona la situación social analizada. Esta herramienta permite obtener en la fase de diagnóstico información cualitativa relevante sobre los aspectos positivos y negativos.

A partir de lo obtenido en el análisis DAFO, se tienen en cuenta dentro de los procesos de elaboración de los Planes de Inclusión y Cohesión Social cuatro tipos de estrategias para incorporar en los planes de acción y en las estrategias de evaluación (CAME):

- Estrategias de Corrección: en función de las debilidades detectadas, se realizan modificaciones en las situaciones que los provocan.
- Estrategias de Afrontamiento: teniendo en cuenta las amenazas, se abordan las cuestiones negativas que proceden del exterior para minimizar o eliminar sus efectos.
- Estrategias de Mantenimiento: a partir de las fortalezas detectadas se establecen mecanismos para poder mantener los elementos internos que funcionan.
- Estrategias de Aprovechamiento: para aprovechar las oportunidades detectadas e incorporarlas en las distintas acciones a desarrollar en los planes.

Desarrollo del trabajo. La elaboración de estos planes locales de inclusión se ha iniciado en 2018, algunos están aprobados y en fase de desarrollo y otros se encuentran en proceso de elaboración o actualización en esta fecha.

5. Resultados

5.1. Resultados de la revisión de los Planes de inclusión de las Comunidades Autónomas

En este apartado, se presentan los resultados obtenidos tras la revisión de los Planes de Inclusión de las CCAA, estos resultados se centran en el periodo de vigencia y la actualización de dichos planes, a tal efecto nos hemos basado en las variables

²⁹⁵ En Vila-real, Benicarló y Vinaròs se contaba con estudios previos de Línea de Base en Servicios Sociales (LIDEBASS) que han facilitado el diagnóstico inicial (Agost-Felip, Uceda-Maza, y Martínez-Martínez, 2016; Agost-Felip 2018a,b).

temporales del análisis, en la Tabla 1 se muestra la relación de Planes de Inclusión autonómicos, encontrados hasta 2020.

Tabla 1. Relación de Planes de Inclusión Social de las Comunidades Autónomas

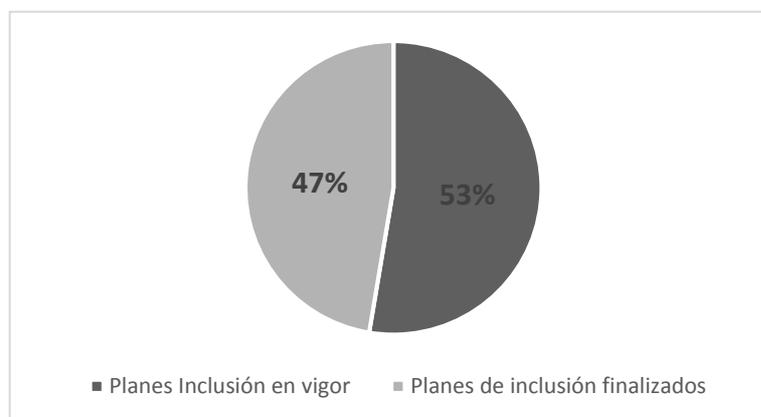
Comunidades y ciudades autónomas	Documento	Periodo Vigencia
Andalucía	Plan Andaluz para la Inclusión Social	2003-2006
Aragón	II Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón	2017-2020
C. Illes Balears	Planes sectoriales	-
C. Foral Navarra	Plan estratégico Inclusión Social de Navarra	2018-2021
Canarias	Estrategia canaria de inclusión social	2019/2021
Cantabria	I Plan de acción para la inclusión social en Cantabria 2014 - 2017	2014-2017
Castilla - La Mancha	Estrategia contra la pobreza y desigualdad social en Castilla-La Mancha	2017-2020
Castilla y León	Plan Estratégico de Servicios Sociales	2017-2021
Cataluña	Pla d'acció per a la lluita contra la pobresa i per a la inclusió social a Catalunya 2015-2016	2015-2016
Ciudad Autónoma de Ceuta	Plan de inclusión social de Ceuta 2012-2015	2012-2015
Ciudad Autónoma de Melilla	Plan local de inclusión social de la ciudad de Melilla	2013-2017
Comunidad de Madrid	Estrategia de Inclusión Social de la Comunidad de Madrid	2016-2021
Comunitat Valenciana	Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social (PVICS)	2017-2022
Extremadura	II Plan Inclusión social de Extremadura	2008-2011
Galicia	Estrategia de Inclusión Social de Galicia 2014-2020	2014-2020
La Rioja	Plan estratégico de actuaciones de la Consejería Servicios Sociales y a la ciudadanía 2020-2022	2020-2022
País Vasco	IV Plan vasco de inclusión 2017-2021 Euskadi, Territorio Inclusivo	2017-2021
Principado de Asturias	Plan autonómico de Inclusión Social 2015-2017	2015-2017
Región de Murcia	Planes sectoriales	-

Fuente: Elaboración propia.

Dos CCAA cuentan con Planes Estratégicos de Servicios Sociales que incorporan los elementos de Inclusión y Cohesión Social son, por un lado, Aragón cuyo I Plan de Inclusión Social tiene vigencia entre 2005-2006, y en la actualidad cuenta con el II Plan Estratégico de Servicios Sociales 2017-2020. Por otro lado, Castilla y León que también tiene en vigor el Plan Estratégico de Servicios Sociales 2017-2021.

El 53% de las CCAA cuentan con Planes de Inclusión en vigor, frente al 47% de territorios donde la temporalidad de los planes ya ha finalizado y no se encuentran en vigor o no tienen Planes de Inclusión (ver figura 1).

Figura 1. Planes de Inclusión Social de las CCAA que finalizan más allá del 2019.



Fuente: Elaboración propia

Los Planes de Inclusión Social finalizados en 2019 o con anterioridad corresponden a las Comunidades de Andalucía, Cantabria, Cataluña, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla y el Principado de Asturias.

Los territorios que cuentan con Planes de Inclusión que finalizan a partir de 2019 y se encuentran en vigor, son Aragón, Comunidad Foral de Navarra, Canarias, Castilla -La Mancha, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Galicia, La Rioja y País Vasco.

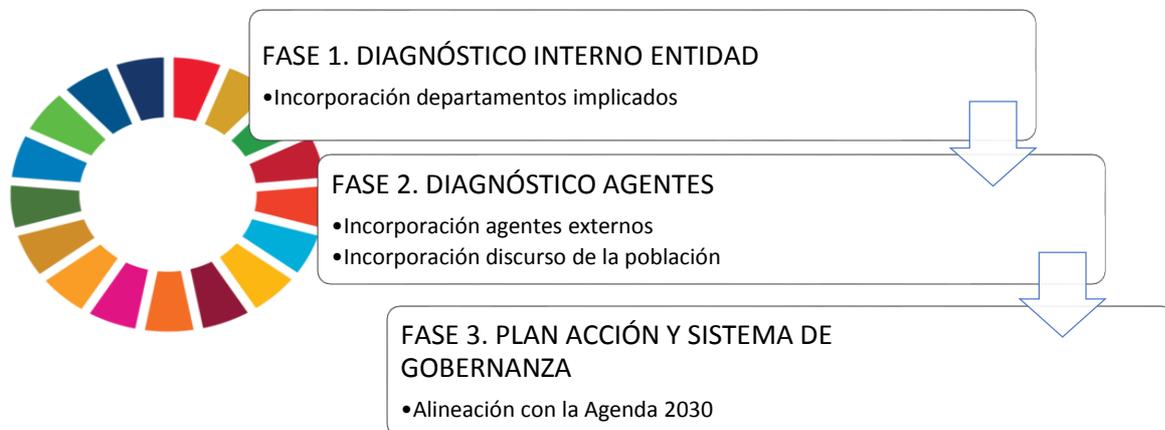
Las Comunidades de Murcia e Illes Balears, no cuentan con Planes de Inclusión, si bien, tienen planes específicos sectoriales (relacionados con la igualdad, las migraciones o la cooperación al desarrollo).

El Plan Valenciano de Inclusión Social (Generalitat Valenciana, 2017) está en plena fase de desarrollo y de aplicación al territorio. Su implementación comprende el diseño de Planes Locales de Inclusión Social en la Comunitat Valenciana, que se alinean con el PVICS, tomándolo como plan de referencia.

5.2. Resultados de la sistematización en la elaboración de Planes Locales de Inclusión y Cohesión Social.

En este apartado, se presenta el resultado de la sistematización del diseño de los Planes Locales de Inclusión y Cohesión Social (PLICS) realizados en diferentes municipios, en algunos ya se ha introducido la alineación a la Agenda 2030 y como resultado se ha desarrollado un modelo innovador y participativo del diseño de los Planes Locales de Inclusión Social (Metodología participativa, inclusiva y sostenible-MEPIS_CREAS Ids) (ver figura 2).

Figura 2. Proceso de elaboración de los Planes Locales de Inclusión Modelo MEPIS_CREAS



Fuente: Elaboración Propia.

A continuación, se presenta el proceso de elaboración del plan siguiendo el modelo de sistematización MEPIS_CREAS, basado en el desarrollo de una metodología participativa, inclusiva y sostenible. Este modelo consta de tres fases:

Fase 1. Diagnóstico interno de la entidad, esta fase incluye los siguientes elementos:

Establecimiento de la Línea de Base (LdB), como punto de partida de reflexión para la planificación estratégica:

- Análisis de fuentes secundarias sobre recursos y servicios de la localidad.
- Diagnostico participativo DAFO.

Fase 2. Diagnóstico de los agentes:

- Diagnóstico participativo implicando a los principales agentes de la vida política, social y económica de la ciudad, responsables técnicos y políticos y a representantes de entidades del tercer sector. También participación ciudadana través de la web municipal.
- Análisis CAME y diagnóstico DAFO, resultados comparados.
- Priorización de retos y propuestas.

Fase 3. Plan de acción y sistema de gobernanza, esta parte incluye los siguientes elementos:

- Plan de acción: Redacción de líneas de actuación, retos, objetivos, medidas, responsables, presupuesto y cronograma.
- Sistema de seguimiento y evaluación del plan, con propuesta de indicadores.
- Gobernanza participativa: desarrollo del sistema de gobernanza del plan.

En el diseño de los planes se ha contemplado como eje transversal la Agenda 2030. Durante el proceso de elaboración del Plan de acción, se realiza un mapeo de acciones con el fin alinear las líneas de actuación y las medidas del plan con la Agenda 2030. Por tratarse de un plan transversal que afecta a diferentes ámbitos, se requiere que en el

proceso de elaboración del Plan se establezca la alineación de las medidas propuestas con los 17 ODS y las 169 metas a alcanzar en el escenario de 2030²⁹⁶.

6. Discusión y conclusiones

El marco europeo ha impulsado la coordinación y la visibilidad de las estrategias dirigidas a la reducción de la pobreza y la exclusión social entre los Estados miembros, si bien, es en la Estrategia de Lisboa (2000) donde se aboga por el Marco Abierto de Coordinación (MAC) para promover el desarrollo de las políticas de inclusión y cohesión social, que posteriormente se recogerá en la Cumbre de Niza (2000) con la aprobación de la Agenda Europea de Política Social que marcará la Estrategia Europea de Inclusión.

En este contexto, en 2001 se publica el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PANin). Sin embargo, la política descentralizada en el Estado Español hizo que algunas Comunidades Autónomas establecieran con anterioridad acciones estratégicas y planes para combatir la pobreza y la exclusión social, como Canarias y La Rioja, cuyos Planes están actualizados y se encuentran en vigor, lo que demuestra la continuidad y la apuesta de estos territorios en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En este trabajo se constata el desigual desarrollo y aplicación de los Planes de Inclusión Social territoriales, que replican a su vez el *modus operandi* del desarrollo e implementación del sistema de Servicios Sociales, con un crecimiento e implantación desigual en el territorio. Este elemento se considera tanto una fortaleza, dado que permite una actuación vinculada a la singularidad de cada Comunidad Autónoma, como una debilidad en el ajuste y coordinación interterritorial (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2011).

Otro elemento, que se pone de relieve en el trabajo realizado, es el ritmo desigual en la promulgación y mantenimiento de los Planes de Inclusión, dado que no se ajustan a periodos homogéneos, como cabría esperar para una mejor coordinación y seguimiento del PANin, si bien se habla de una mayor confluencia en los contenidos, queda aún camino por recorrer respecto a los aspectos relacionados con la temporalidad de las acciones y los planes. En este tema se han producido algunos avances, dado que todos los Planes revisados ya contemplan un periodo temporal más acotado de actuación, frente a los planes iniciales de algunos territorios que seguían en vigor nueve o más años con lo que se perdía efectividad y capacidad de respuesta ante la evolución de la situación social.

Según los resultados obtenidos, en la Región de Murcia y en Illes Balears, no se han desarrollado Planes de Inclusión de carácter autonómico, sin embargo, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla que en las etapas iniciales no contaban con estos planes entre 2012 y 2013 ya los incorporan. Las Comunidades de Aragón, Navarra, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla y León, Madrid, C. Valenciana, Galicia, La Rioja y el País Vasco cuentan con planes en vigor.

Siguiendo a Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero (2011) consideramos vigente su propuesta de integrar los planes nacionales, autonómicos y locales de inclusión en

²⁹⁶ Este proceso se ha realizado en planes en los que se ha elaborado una actualización (Onda y Vila-real) y en los que se encuentran en proceso de elaboración, (Borriana y Quart de Poblet).

Informes conjuntos de estrategias para la inclusión, que sirvieran de base para potenciar el conocimiento mutuo de las iniciativas y las medidas llevadas a cabo por las distintas administraciones y actores sociales permitiendo la alineación de todas ellas y evitando así duplicidades innecesarias. La irrupción de nuevas políticas y orientaciones de organismos multilaterales como la alineación con la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, puede facilitar esta confluencia.

La sistematización del diseño de Planes Locales de Inclusión Social ha permitido desarrollar una metodología participativa, inclusiva y sostenible (MEPIS_CREAS), que se aplica según el nivel de análisis requerido en dos modalidades diferentes una de carácter básico (MEPIS_CREAS BASIC), y otra de carácter avanzado (MEPIS_CREAS PLUS).

Por otra parte, la necesidad de resolver problemas importantes que atañen a la totalidad de las personas, en un mundo cada vez más globalizado, recomienda la utilización para el diseño y la elaboración de estos planes diferentes técnicas de investigación de la ciencia social.

También se valora de forma positiva la utilización en los procesos de elaboración de los Planes Locales de Inclusión y Cohesión Social las técnicas de investigación-acción que contribuyen a incorporar en la planificación, gestión e innovación de las políticas sociales el modelo de "Bottom up"²⁹⁷.

Respecto a las fases y contenido del diseño del plan destacar, en primer lugar que, para el diseño de la estructura del Plan se realiza un esfuerzo dirigido a alinear sus líneas estratégicas con las definidas en el Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social (PVICS) 2017-2022, buscando ajustarse a su estructura, lo que sin duda facilitará la visibilidad de las acciones y sus resultados en un contexto supramunicipal.

En segundo lugar, poner de manifiesto la relevancia dentro de los procesos de elaboración de los Planes de Inclusión y Cohesión Social Municipales, el desarrollo de procesos participativos. A través de estos procesos se buscan respuestas consensuadas a los retos de inclusión y cohesión social planteados en los distintos territorios, que permitan la puesta en marcha de herramientas de planificación y gestión de políticas sociales municipales.

En el proceso de elaboración de los planes se han desarrollado talleres de reflexión participativa en los que se ha promovido la presencia tanto de representantes políticos municipales como de personal técnico de las distintas áreas municipales y de entidades del tercer sector. Así mismo se han abierto procesos de consulta ciudadana a través de las páginas WEB municipales mediante herramientas diseñadas específicamente para este objeto. Estos procesos, han permitido dotar al Plan de elementos de transversalidad y participación, al implicar diversas perspectivas e intereses en su elaboración, consensuando reflexiones y asegurando la inclusión de retos y propuestas de las diferentes partes interesadas.

En tercer lugar, hay que destacar en los procesos de elaboración de los planes, la realización de inventarios de los servicios prestados por el Ayuntamiento en materia de política social, con objeto de sentar las bases para mejorar la coordinación de los mismos

²⁹⁷ Este proceso se ha realizado en planes en los que se ha realizado una actualización (Onda y Vila-real y en los que se encuentran en proceso de elaboración, Borriana y Quart de Poblet)

y conocer el punto de partida de la gestión de la inclusión y cohesión social llevada a cabo por el Ayuntamiento.

En cuarto lugar, se constata la importancia de desarrollar indicadores de referencia que permiten contar con unidades de medición comunes tanto para establecer la línea de base como para evaluar el desarrollo de las políticas de inclusión y cohesión social.

Los aspectos destacados anteriormente permiten obtener diagnósticos para identificar problemas y retos en materia de inclusión y cohesión social ajustados a la realidad del territorio, marcando la Línea de Base, la foto de la realidad municipal en materia de inclusión y cohesión social, el punto de partida (Martínez-Martínez et al., 2018). De otra parte, posibilitan realizar propuestas de actuación consensuadas y priorizadas por las personas involucradas en los procesos participativos que, junto con la Línea de Base, son claves en el proceso de redacción de los Planes de Inclusión y Cohesión Social.

Para finalizar, siguiendo en la línea de estudios anteriores sobre los Planes de Inclusión en las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (Centro de Estudios Económicos Tomillo, 2009:9), queremos destacar “el papel integrador de los Planes de Inclusión, en sus contextos territoriales de referencia, del conjunto de políticas sectoriales con incidencia en la inclusión social, poniendo de manifiesto la cantidad de recursos y esfuerzos que, de forma directa o indirecta, de manera integral o sectorial, se están dedicando a la inclusión social. En este sentido, se constata el gran avance que se ha producido en la concepción, tratamiento y gestión integral de la inclusión social”, si bien todavía es un proceso intermitente en el que se refleja el desigual desarrollo y mantenimiento de los Planes territoriales de Inclusión, dado que casi la mitad de las Comunidades y Ciudades Autónomas no tienen un Plan de Inclusión Social en vigor.

El reto que se plantea, ante la situación provocada por la pandemia COVID-19, es conocer si el proceso de la recuperación social y reducción de la pobreza pivotará alrededor de estos planes, y si sus estrategias permitirán agilizar y movilizar la capacidad de respuesta de los territorios, dado que se ha constatado que la vulnerabilidad social es un factor de riesgo que aumenta la incidencia de la COVID-19.

7. Bibliografía

- Agost-Felip, M.R. (coord.) (2018a). Línea de base de los Servicios Sociales de Benicarló – Área Urbana Benicarló Vinaròs. Informe de Investigación LIDEBASS (Vol. 3). Valencia: Laboratorio Servicios Sociales UJI.
- Agost-Felip, M.R. (coord.) (2018b). Línea de base de los Servicios Sociales de Vinaròs – Área Urbana Benicarló Vinaròs. Informe de Investigación LIDEBASS (Vol. 4). Valencia: Laboratorio Servicios Sociales-UJI.
- Agost-Felip, M.R., Uceda-Maza, F. X. y Martínez-Martínez, L. (2016). Definición de la Línea de Base en el área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Vila-real. Informe de investigación.
- Ayuntamiento de Onda (2019). I Plan de Inclusión y Cohesión social 2019-2022. Recuperado de http://www.onda.es/ond/uploaded/AreasMunicipales/Politica%20social/Plan_inclusion_social/PLAN.pdf

- Centro de Estudios Económicos Tomillo (2009). Los Planes de Inclusión Social en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Recuperado de <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/d/12518/19/0>
- Centro de Estudios Económicos Tomillo (2010). Los 10 años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión social en el Reino de España. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Recuperado de <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/inclusionSocialEspaña/informesyEstudios/diezAnos.pdf>
- Comisión Europea (2010). Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Recuperado de http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf
- Generalitat Valenciana (GVA) (2017) Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social (PVICS). Valencia: Generalitat Valenciana. Recuperado de shorturl.at/ejyF4
- Leisering, L. (2020). The Calls for Universal Social Protection by International Organizations Constructing a New Global Consensus. *Social Inclusion*, 8 (1, 2), 90-102.
- Marbán Gallego, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2011). Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad.
- Martínez-Martínez, L., Agost-Felip, R. y Caravantes, G.M. (2018). Línea de Base de los Servicios Sociales de los Ayuntamientos y Mancomunidades de la Ribera Alta. València: Diputació de València. Recuperado de <https://bit.ly/37wzTKP>
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2019). Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023. Recuperado de https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_prev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf
- Naciones Unidas (UN) (2015). La Agenda para el Desarrollo Sostenible (2030). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>



Evaluación del valor total y valor añadido de las organizaciones del Tercer Sector en Euskadi

Mikel Barturen Nuño ²⁹⁸

RESUMEN

Históricamente, la definición del Tercer Sector Social (TSS), y también de su aportación específica a la sociedad, se ha explicado en contraposición a los otros dos sectores (público y privado lucrativo), en lugar de por lo que es realmente, de las características de sus organizaciones y de su contribución diferencial a la sociedad.

Sareen Sarea impulsa un proyecto, en colaboración con el Gobierno Vasco, cuyo objetivo es conocer, visibilizar y aumentar la contribución social que cada organización del sector aporta. Y hacerlo desde un planteamiento sistemático y objetivable, que considere los aspectos cualitativos de las organizaciones del TSS -sus características propias, su identidad y coherencia- y también cuantitativos.

Nos interesa identificar, valorar y potenciar el conjunto de la contribución a la sociedad de una organización o del TSS de Euskadi (valor total) y el valor que añade cada organización a la provisión de servicios a personas (valor añadido), de responsabilidad pública o no, más allá de la norma.

Hemos buscado generar un sistema de autoevaluación y mejora continua en relación al valor total y al valor añadido que, en primer lugar, conecte con la identidad de las organizaciones del TSS, con su misión y con los principales valores que sostienen su acción, además de integrar progresivamente la perspectiva de todos los "grupos de interés" (internos y externos).

Por tanto, las principales destinatarias del proyecto son las organizaciones del TSS, y el principal objetivo es promover y facilitar procesos de acción-reflexión-acción que les permitan identificar, visibilizar y mejorar su contribución a la sociedad.

Palabras clave: valor total-valor añadido-tercer sector social-autoevaluación-medición-organizaciones-servicios sociales-instrumento valoración-cuestionario-valor agregado-mejora continua-buenas prácticas

1. Introducción

Las organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi (TSSE) realizamos una contribución relevante a la sociedad vasca. Esta no sería la misma en términos de cohesión, inclusión, participación, democracia, igualdad, solidaridad y justicia sin la existencia del tercer sector social, como así lo reconoce la Ley 6/2016 del TSSE.

Históricamente, la definición del tercer sector social, y también de su aportación específica a la sociedad, se ha explicado en contraposición a los otros dos sectores (el sector público y sector privado lucrativo), en lugar de por lo que es realmente, de las características de sus organizaciones y de su contribución diferencial a la sociedad.

Sareen Sarea, asociación que agrupa a las redes del tercer sector social de Euskadi, desarrolla actualmente un proyecto para avanzar en la construcción de un planteamiento compartido entre la diversidad de organizaciones y redes que

PANEL 6: Estado de Bienestar y Política Social para una nueva realidad

²⁹⁸ Mikel Barturen es coordinador de Sareen Sarea. Este proyecto es el resultado de un trabajo colectivo.

conformamos el TSSE sobre la contribución del mismo a la sociedad vasca. Se trata de conocer, visibilizar y aumentar la contribución social que cada organización del sector aporta. Y hacerlo desde un planteamiento sistemático y objetivable, que considere los aspectos cualitativos de las organizaciones del tercer sector social, sus características propias, su identidad y coherencia, y también cuantitativos.

El resultado es una herramienta que pondremos este año en manos de las redes y organizaciones del TSSE, con objeto de generar un sistema de autoevaluación y mejora continua, que nos permita identificar, valorar y potenciar el conjunto de la contribución a la sociedad de una organización o del TSSE (valor total) y el valor que añade cada organización de intervención social a la provisión de servicios a personas (valor añadido) más allá de la norma.

Animamos a las organizaciones, a incorporarla a sus procesos de autoevaluación y mejora continua, de manera que posibilite intercambiar experiencias y sistematizar buenas prácticas y ofrecer información agregada sobre la contribución social del sector a partir de datos facilitados por las propias organizaciones.

El contraste con otras entidades busca ante todo aprender con otras, en red, de forma colaborativa, para mejorar el sistema y la herramienta, por un lado, e identificar buenas prácticas en relación con la generación de valor total y añadido, por otro. Lo más importante no es la comparación con otras organizaciones en base a datos cuantitativos sino el aprendizaje, colectivo, sobre las prácticas que generan valor, sistematizándolas e incorporándolas o reforzándolas en cada organización. Para lo que cabría incorporar una herramienta común de planificación de acciones de mejora.

Obtener información valiosa favorece la comunicación interna y externa en cada organización, en cada red y en el conjunto del sector, sobre su contribución social. Permite socializar los resultados, compartir el análisis de los datos e identificar las acciones de mejora.

Este proyecto forma parte de las actuaciones de la Estrategia de Promoción del TSSE (*actuación 28: Identificación, reconocimiento y promoción del valor total y valor añadido del TSSE y de las organizaciones*) aprobada por la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi, máximo órgano de carácter consultivo y de participación institucional del tercer sector social en la Administración del País Vasco. En ese marco de colaboración con el Gobierno Vasco, impulsaremos acciones para acompañar y dar soporte a las organizaciones del TSSE en todo este proceso de autoevaluación, intercambio de experiencias, buenas prácticas, comunicación y generación de valor.

Indudablemente, la implicación de las organizaciones y de las personas que formamos parte del TSSE es clave para llevar a buen puerto esta estimulante tarea compartida.

2. Objetivos y destinatarias del documento y del proyecto

El principal objetivo del proyecto es avanzar en la construcción de un planteamiento sobre el valor total y el valor añadido del TSSE y de un sistema que permita identificar, valorar y potenciar ambos aspectos en las organizaciones del TSSE.

Nos interesa identificar, valorar y potenciar el conjunto de la contribución a la sociedad de una organización o del TSSE (valor total) y el valor que añade cada organización a la

provisión de servicios a personas (valor añadido), más allá de los “elementos obligatorios” de la normativa aplicable.

Y buscamos generar un sistema de autoevaluación y mejora continua en relación al valor total y al valor añadido que, en primer lugar, conecte con la identidad de las organizaciones del TSS, con su misión y con los principales valores que sostienen su acción, además de integrar progresivamente la perspectiva de todos los “grupos de interés”.

Las principales destinatarias, del proyecto, son las organizaciones del TSS, con el objetivo fundamental de promover y facilitar procesos de acción-reflexión-acción que les permitan identificar, visibilizar y mejorar su contribución a la sociedad.

Para una organización, las herramientas que aquí se presentan pueden ser un medio para:

- Evaluar su contribución social (su valor total y añadido), midiéndola y gestionándola en base a datos.
- Fortalecer y desplegar su identidad al considerar, en la evaluación y la acción de mejora, su contribución diferencial, el cumplimiento de su misión, el equilibrio de funciones...
- Sistematizar su reflexión en torno a estos aspectos, compartirla con otras organizaciones que utilizan las mismas herramientas e identificar actuaciones a promover desde Sareen Sarea.
- Reforzar la comunicación con sus grupos de interés, aumentando su participación, y la transparencia.

Para el TSSE pueden representar una vía para:

- Profundizar en la identidad compartida;
- Dar a conocer socialmente la importancia de su contribución social y la necesidad y el sentido de las acciones orientadas a fortalecerla.

Pero el proyecto también persigue suscitar el debate con los restantes sectores (público, privado lucrativo) y agentes sociales, y estimular iniciativas para consolidar la contribución social de las organizaciones del TSS en sus diferentes planos, incluida la cooperación con el sector público en la gestión de los sistemas y la provisión de los servicios de responsabilidad pública que, en el ámbito de la intervención social, ellas mismas han contribuido a generar.

3. Metodología

Una comisión de trabajo de Sareen Sarea, con representación de diferentes ámbitos del TSS, ha alimentado y contrastado los sucesivos borradores elaborados por el equipo técnico, tras una primera reunión de planteamiento.

Además se realizó un contraste de un primer listado, muy amplio, de indicadores con un grupo de discusión con organizaciones de Sareen Sarea de distintos tamaños, ámbitos (exclusión, desprotección, discapacidad, mayores, familias, migrantes,...) y características (integradas en general por personal remunerado pero con distinta proporción de voluntariado; organizaciones constituidas por las personas destinatarias de la intervención social y organizaciones que trabajan a favor de terceras personas).

El proceso de trabajo ha sido el siguiente:

- Primera reunión de planteamiento: contraste del proceso y del índice del documento.
- Identificación y lectura de fuentes y elaboración: a) de los anexos, a partir de las fuentes normativas y del TSS; b) del apartado relativo al encuadre (primer borrador).
- Reuniones sucesivas con la comisión de trabajo: a) encuadre; b) identificación de valores/dimensiones e indicadores.
- Elaboración de un primer listado, muy amplio, de indicadores y contraste del mismo con el grupo de discusión y con la comisión: selección y reformulación de indicadores.
- Elaboración de fichas en relación a cada indicador seleccionado y de un borrador del sistema de autoevaluación e intercambio de prácticas.
- Elaboración del documento marco definitivo y del sistema de indicadores en contraste con la comisión.
- Diseño del borrador de cuestionario, a partir del sistema de indicadores.
- Pretest y trabajo posterior con una selección de organizaciones, con distinta figura jurídica y de distintos ámbitos, tamaños y territorios históricos.

Respecto a las **fuentes**, entre otras incluidas en la bibliografía, hemos considerado, en particular al establecer las dimensiones e indicadores:

- Como referencias del TSSE, el trabajo realizado por la Taula catalana, los códigos éticos de Gizardatz, Gizatea y FEAPS Plena Inclusión, la herramienta de auditoría social de REAS y el trabajo realizado por la UPV y Lantegi Batuak.
- Como referencias normativas fundamentales, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (LSS) y la ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi (LTSSE), y como otra referencia externa al sector, de gran interés, el Marco europeo voluntario para la calidad de los servicios sociales, del Comité de Protección Social de la Unión Europea (servicios sociales de interés general).

4. Encuadre: La contribución del TSSE a la sociedad vasca desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa

De acuerdo con los datos del *Barómetro 2019*²⁹⁹ el TSS de Euskadi está compuesto por 3.938 organizaciones, 158.599 personas voluntarias y 38.525 personas remuneradas (el 4% de la población ocupada de la CAPV).

El volumen económico gestionado por las organizaciones en 2018 fue de 1.736 millones de euros lo que representa un 2,3% del PIB vasco.

El 85,8% provee algún tipo de servicio y un 78,3% realiza además otras funciones sociales vinculadas con la sensibilización y la defensa de derechos.

Más allá de su trascendencia en datos cuantitativos, como señalábamos anteriormente, la sociedad vasca no sería la misma, en términos de cohesión, inclusión, participación, democracia, igualdad, solidaridad y justicia, sin la contribución del TSS.

Como se pone de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley 6/2016 del TSSE, su contribución tiene que ver tanto con estos *resultados* como con el *modo de responder* -

²⁹⁹ *Barómetro 2019. Principales datos de las organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi*. Observatorio Vasco del Tercer Sector Social.

desde la colaboración entre sectores y con la participación de las (personas, familias, colectivos y comunidades) destinatarias - a las necesidades sociales, promoviendo así una respuesta más adecuada (integral, cercana, personalizada, participativa):

*“El tercer sector social constituye, por tanto, un activo fundamental de la sociedad vasca, de un lado, para configurarse como una sociedad, justa, igualitaria, solidaria, cohesionada, participativa y democrática en cualquier coyuntura - y especialmente en una coyuntura de crisis económica, política, institucional, social y de valores, como la que atravesamos -, y de otro lado, para responder de manera más adecuada (integral, cercana, personalizada, participativa) a las necesidades sociales, desde la colaboración entre sectores y con la participación de las propias personas, familias, colectivos o comunidades destinatarias”.*³⁰⁰

Así, las organizaciones del TSS y las redes en las que participamos hemos contribuido y contribuimos, entre otros aspectos, a la promoción y el ejercicio efectivo de los derechos de todas las personas y, en particular, de quienes más obstáculos encuentran para hacerlo efectivo.

Como *entidades de iniciativa social* articulamos la participación solidaria y organizada de la ciudadanía en general y de las propias personas destinatarias de la intervención social, contando con una base social conformada, usualmente de manera mayoritaria, por personas que colaboran con la entidad de forma voluntaria (personas socias, colaboradoras e integrantes de los órganos de gobierno).

Como *entidades de intervención social* desarrollamos nuestra intervención en el ámbito de los servicios sociales, la promoción del acceso al empleo y en los espacios de interacción entre estos y otros ámbitos, políticas y sistemas como el espacio sociolaboral, sociosanitario, socioeducativo, sociocultural, sociojudicial o sociohabitacional, a fin de *promover la inclusión social con la mayor autonomía posible* de toda la población y, en particular, de quienes afrontan situaciones de exclusión, desprotección, dependencia, o riesgo, y discapacidad.

Todas las organizaciones (grandes, pequeñas y medianas) articulamos la participación solidaria de las personas destinatarias, y/o del conjunto de la población en su favor, contribuyendo a la mejora de su calidad de vida y al reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos mediante actividades de sensibilización y denuncia, detección de necesidades, provisión de servicios, ayuda mutua, etc.

Y, en un modo particular, mediante la construcción y consolidación, normativa y efectiva, de las políticas, sistemas y espacios de responsabilidad pública.

Las organizaciones del TSS (grandes, pequeñas y medianas) que participamos en la provisión de servicios de responsabilidad pública hemos promovido buena parte de los servicios y redes de atención que se han ido consolidando como servicios y sistemas de responsabilidad pública en el ámbito de la intervención social.

Y hemos participado activamente, junto con otras organizaciones del TSS que no se han orientado a la provisión de servicios de responsabilidad pública, en el impulso y

³⁰⁰ Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi. Exposición de motivos, décimo párrafo.

desarrollo de los procesos normativos y de los planes y actuaciones que han conducido a esa consolidación de la responsabilidad pública que siempre hemos reclamado.

Nuestra contribución ha sido clave también para configurar los servicios a las personas y las redes de atención de manera adecuada, ofreciendo muchas de nosotras una atención integral, continuada, personalizada, próxima, participativa,..., de acuerdo con nuestras características como organizaciones y en coherencia con los estándares normativos como el modelo comunitario de atención o el marco europeo voluntario de calidad para los servicios sociales (si tomamos en consideración, solo a modo de ejemplo, el ámbito de los servicios sociales).

Además, las organizaciones del TSS solemos ofrecer a las destinatarias más de un servicio, incluyendo servicios de información y orientación a personas y familias, prestaciones de acompañamiento social y funciones de coordinación de caso.

Y hemos llegado a impulsar verdaderas redes de atención a personas, familias, grupos y comunidades específicas que llegan a abarcar, en algunos casos, más de un sistema público (salud, servicios sociales, educación, empleo...) y espacios de interacción entre dichos sistemas, ofreciendo a las personas y familias destinatarias una atención integral, coordinada, próxima, continuada y centrada en sus necesidades.

4.1. Algunas aportaciones concretas de las organizaciones y redes

Las organizaciones y redes del TSSSE hemos realizado aportaciones significativas, en cooperación con el sector público vasco y otros agentes, entre otros aspectos que forman parte de un listado por completar y siempre abierto:

- **A la construcción, consolidación y despliegue del Sistema Vasco de Servicios Sociales**, contribuyendo:
 - ✓ a la provisión de gran parte de los servicios que finalmente se han consolidado como servicios de responsabilidad pública;
 - ✓ a la configuración y despliegue de las diversas redes de atención en relación a todas las situaciones y contingencias atendidas por el mismo (discapacidad, exclusión o riesgo, desprotección o riesgo y, en menor medida, dependencia o riesgo);
 - ✓ al impulso de enfoques de atención centrados en la persona, preventivos y comunitarios;
 - ✓ y al propio desarrollo normativo.

En particular, somos las organizaciones del TSS quienes, con el apoyo y la cooperación creciente del sector público, hemos configurado las redes de atención a las personas y familias en situación de exclusión, así como a las personas con discapacidad, o enfermedad mental, y sus familias. Y en el ámbito de la desprotección hemos realizado una contribución relevante a: la desinstitucionalización y la creación de alternativas de convivencia más adecuadas (hogares funcionales y mini-residencias) para la atención a la infancia en situación de desprotección; el desarrollo de programas de intervención socioeducativa y psicosocial, en el ámbito comunitario, con personas menores de edad en situación de riesgo y sus familias; y, más recientemente, al desarrollo de alternativas de atención a las mujeres, y sus hijas e hijos, víctimas de violencia de género.

- A la construcción y despliegue, desde las asociaciones de familias, de una red de atención integral y a lo largo de la vida a las personas con discapacidad intelectual y a las personas con enfermedad mental.
- A la innovación y el diseño y consolidación de respuestas integrales a las necesidades de inclusión social con autonomía de las personas con discapacidad física desde los sistemas de responsabilidad pública.
- Al impulso de las políticas familiares, de las ayudas y prestaciones económicas y de otros recursos de atención a las familias en general y exclusión o riesgo, a las familias con personas con discapacidad, con enfermedad mental, etc.
- A la configuración y consolidación del Sistema de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (SGIIS) y al diseño, impulso y evaluación de las políticas, planes y servicios orientados a promover la inclusión social y luchar contra la exclusión social y la pobreza.
- Al impulso de políticas, planes y acciones a nivel autonómico, foral y local, para mejorar la participación social de las personas mayores y el envejecimiento y la ciudadanía, activos, así como para promover el diálogo de las asociaciones con el sector público.
- A la construcción y desarrollo de alternativas, redes de atención y programas dirigidos a colectivos que afrontan especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, en colaboración con los sistemas públicos y otros agentes dentro del espacio socio-laboral.
- Al reconocimiento y desarrollo de las **empresas de inserción** y al impulso de otras alternativas de empleo y ocupación para personas en situación de exclusión, con enfermedad mental, etc.
- A la definición y despliegue de un **continuo de atención orientado a la inserción laboral de las personas con discapacidad**, incluyendo la definición e impulso del modelo de centros especiales de empleo integrados con otras alternativas de ocupación.
- Al reconocimiento y desarrollo de una nueva figura jurídica en el ámbito del tercer sector: la **cooperativa de iniciativa social** regulada mediante el Decreto 61/2000 del Gobierno Vasco.
- A la creación y consolidación de la figura profesional del **educador o educadora social**, del colegio profesional y de la diplomatura de educación social. Y a la integración de la figura del **psicólogo o psicóloga** en algunos de los ámbitos de la intervención social.
- A la construcción y desarrollo del **espacio socio-sanitario**, contribuyendo a su definición (conceptualización), participando en órganos y dinámicas de coordinación, impulsando y prestando servicios, y realizando una contribución significativa en la atención a **las personas con problemas de salud mental y sus familias**, a **las personas con problemas de drogodependencias**, y quienes afrontan situaciones de especial dificultad (personas con patología dual, que están o han estado privadas de libertad y/o sin hogar).
- A la construcción y despliegue del **espacio socio-educativo** (ocio educativo) y de las **políticas y servicios de información y orientación, ocio y ocio educativo, promoción, emancipación..., dirigidos a las y los niños, adolescentes y jóvenes**.
- Al desarrollo normativo en el ámbito de la intervención social, así como a la elaboración, ejecución y evaluación de diversos planes relacionados con dicho ámbito, en contextos sociales significativos, como los planes de lucha contra la pobreza o drogodependencias.
- A la **dignificación del propio trabajo y la mejora progresiva de las condiciones laborales** de las personas que trabajan en el sector, reivindicando e impulsando mejoras, e impulsando la existencia de un convenio sectorial en los ámbitos de la exclusión y la desprotección.

Parece razonable afirmar que, en Euskadi, las organizaciones de iniciativa social hemos generado e impulsado y cooperamos en la provisión de la mayor parte de los servicios que se han ido consolidando como servicios de responsabilidad pública.

De tal modo que, las redes de atención en los ámbitos de la exclusión, la desprotección y la discapacidad existen, en gran medida, gracias a la cooperación entre el TSSE y las administraciones públicas vascas, que es también histórica y relevante en el ámbito de la dependencia.

5. Sistema de autoevaluación y mejora continua

5.1. Valor total y valor añadido

A los efectos de este trabajo, entendemos por valor total de una organización, o de un sector, el conjunto de su contribución a la sociedad y por valor añadido a la provisión de servicios, de responsabilidad pública o no, la contribución que una organización realiza en relación con un servicio, o con una combinación o red de servicios concretos.

En ambos casos, además, dicha contribución ha de cumplir determinadas condiciones. Así, el valor añadido, al igual que el valor total:

- Han de ser reconocidos como tales por los diversos grupos de interés de la organización, que presentarán intereses convergentes y específicos. En relación con los servicios a personas en el ámbito de la intervención social, se ha de prestar especial atención a las expectativas, necesidades, intereses de las personas destinatarias o usuarias de los servicios. En el caso de los servicios de responsabilidad pública, además, a los propios de las administraciones públicas y a los elementos aportados por el marco normativo (modelos de atención, marcos voluntarios de calidad...).
- Han de tener un carácter objetivo o intersubjetivo. Esto significa que las dimensiones que expresan el valor total o el valor añadido han de referirse a hechos u opiniones que se puedan medir a través de indicadores habitualmente cuantitativos, definidos de manera operativa y estableciendo aspectos como la forma de medirlos, las fuentes de información a emplear y la periodicidad de medida. Además, en no pocos casos, se podrán monetizar.

Por otro lado, cuando existen estándares a garantizar, ya sea en el ámbito de la responsabilidad pública o en otros ámbitos, el valor añadido no tiene que ver con los aspectos que se deben garantizar en relación a los servicios o prestaciones. Así, por ejemplo, en relación con los servicios de responsabilidad pública, el valor añadido no tiene que ver con: a) el cumplimiento de los requisitos materiales, funcionales y de personal previstos en la normativa que regula los servicios, siempre que su cumplimiento sea requerido y su incumplimiento suponga la suspensión, rescisión o no renovación del contrato o convenio; b) los derechos de las personas usuarias, siempre que tales derechos se definan en la normativa con concreción y no como principios generales de un modelo de atención.

Así, podríamos definir con mayor precisión el valor añadido a la provisión de servicios de responsabilidad pública, también a los efectos de este trabajo, como *“la incorporación a dichos servicios de aspectos, tangibles o que se pueden objetivar, distintos a los establecidos como obligatorios en la normativa, y que son reconocidos por las y los prescriptores (grupos de interés, internos y externos, de la organización), con especial atención a las administraciones públicas y a las personas destinatarias o usuarias, como una aportación acorde a sus expectativas”*.

Además, al igual que el valor total, el valor añadido por una organización a la provisión de servicios (de responsabilidad pública) puede guardar relación, al menos, con los siguientes aspectos:

- Los medios dispuestos: recursos humanos (ratios, capacidades...), recursos materiales, recursos económicos (reversión del beneficio en el servicio, medios propios...), medios técnicos...
- El modo en que la organización gestiona esos medios y lleva a cabo la intervención (políticas, procesos de intervención y gestión...). No sólo es importante lo que la organización hace, sino cómo lo hace. La forma de hacer contribuye a añadir valor y puede ser valorada en sí misma.
- Los resultados: productos (prestaciones / actividades); personas, y familias atendidas (número y tipo de personas y familias usuarias); logros (cambios en la situación de partida de las personas y familias usuarias percibidos por las y los prescriptores como un beneficio y otros aspectos, tangibles e intangibles, verbalizados por las y los prescriptores como un logro).
- La relación calidad / precio, en los procedimientos de contratación (no en los conciertos u otras figuras en las que los costes imputables estén ya determinados en base a módulos económicos).
- El impacto de la intervención, entendiendo por tal los beneficios que se derivan de la misma, esperados o no, pero no vinculados directamente a su objeto (a su finalidad, destinatarias...). Dentro del impacto percibido como positivo por las y los prescriptores pueden incluirse multitud de aspectos vinculados a la misión y valores de la organización u otros aspectos relacionados con su impacto económico, social y medioambiental.

De este modo, al plantear las dimensiones e indicadores hemos tenido en cuenta su conexión con los siguientes aspectos que definen a las organizaciones del TSS y su contribución: *las características propias de las organizaciones de iniciativa social; el quehacer de las organizaciones de intervención social* (sus funciones sociales y actividades); *las personas y los medios de los que disponen; el modo de hacer* (valores, modelos de atención, organización y gestión); *los resultados* (vinculados a la finalidad) e *impacto* de la actividad de las organizaciones.

Es decir, qué nos define como organizaciones de iniciativa social, qué hacemos, con quién y con qué lo hacemos, cómo lo hacemos y para qué lo hacemos. Y qué hechos, relacionados con cada uno de estos aspectos, aportan valor (valor total y valor añadido) y expresan dimensiones fundamentales de nuestra naturaleza (características), misión (quehacer y finalidad) y cultura (valores, modelos o “formas” de hacer, organizar, gestionar las cosas).

Respecto a la relación entre la satisfacción de las personas usuaria y el valor añadido hay que tener en cuenta que lo que nos interesa determinar son otros efectos de la intervención (qué resultados concretos se han alcanzado, qué estándares de calidad se cubren, etc.), teniendo en cuenta, eso sí, la perspectiva de las y los prescriptores a la hora de definir los resultados a buscar, los estándares a alcanzar.

La mera verbalización de la satisfacción de las personas usuarias, la administración responsable..., en relación al servicio no es un indicador de valor añadido. Solo nos indica que quizás estemos añadiendo valor, pero para comprobarlo es necesario objetivarlo.

Por otro lado, este proyecto enfoca el **valor añadido a la provisión de servicios, pero también el valor total** entendiendo que:

- *La contribución de las organizaciones del TSS a la sociedad no sólo tiene que ver con la provisión de servicios, sino que, en coherencia con su identidad (misión y valores), guarda relación también con otras funciones significativas como la detección de necesidades, la sensibilización y denuncia, la promoción de derechos, la articulación de la participación social, etc.*
- *Si bien no es imprescindible que cualquier organización desarrolle el conjunto de funciones, existe una relación entre el valor añadido, por un lado, y el equilibrio de funciones, el valor total y la **identidad** de las organizaciones, por otro: si las organizaciones mantienen el equilibrio de funciones y son coherentes con su identidad, desplegando su misión y valores no solo su valor total sino también su valor añadido será mayor.*

En este sentido, en nuestra opinión, **cualquier planteamiento sobre el valor, total y añadido, ha de resultar coherente con la identidad (misión y valores) de las organizaciones de iniciativa social, y con su contribución diferencial.**

Se trata de visibilizar, reconocer y potenciar la contribución social que cada organización, y cada sector, está llamado a realizar, como expresión de su identidad y sin dejar de ser quién es. Es decir, su contribución diferencial.

Así, a la hora de identificar y evaluar la contribución social (valor total y valor añadido) de las organizaciones y del sector en su conjunto es fundamental:

- Mantener una **perspectiva cualitativa**, al establecer las dimensiones, e incorporar también una **perspectiva cuantitativa**, al establecer los indicadores.
- Considerar **indicadores que permitan evaluar su contribución específica o diferencial** y, siendo los anteriores básicos, incorporar también **indicadores comunes a otros sectores** que permitan establecer una cierta comparación (por ejemplo, en términos de generación de empleo, contribución al PIB, etc.), pero también en relación al valor añadido a la provisión de servicios.

Finalmente, *el “valor” de las organizaciones ni es una constante ni se deriva, automáticamente, de una determinada figura jurídica. Es variable, se puede enriquecer con nuevas dimensiones y se debe gestionar y medir.*

Por ello, es importante que, además de construir un marco compartido en torno al valor total y añadido, las organizaciones del TSS dispongamos de un procedimiento y herramientas que nos permitan gestionar nuestro valor total y el valor que añadimos a la provisión de servicios.

5.2. Valores

Como acabamos de señalar, existe una relación entre el valor añadido, por un lado, y el equilibrio de funciones, el valor total y la identidad (misión y valores) de las organizaciones, por otro. Así, antes de definir los indicadores:

- Hemos identificado un número reducido de valores que forman parte de la identidad del TSS y reflejan su contribución, atendiendo también para definirla al conjunto de funciones que las organizaciones desarrollan o pueden desarrollar en el marco de su

misión: sensibilización, denuncia, promoción de derechos (participación en procesos normativos,...), provisión de servicios, articulación del voluntariado y la ayuda mutua, interlocución con otros sectores, investigación y detección de necesidades, innovación, etc.

- Hemos descrito cada uno de estos valores identificando prácticas de las organizaciones vinculados a los mismos y, finalmente, hemos identificado un conjunto de indicadores que remiten bien a prácticas de las organizaciones del TSS que son expresión de esos valores y que contribuyen a generar valor total y añadido, bien a resultados de dichas prácticas centrados en las y los destinatarios de la intervención de la organización.

De este modo, los indicadores relacionados con el valor total, por un lado, y el valor añadido, por otro, se organizan en relación con cada uno de los 5 valores fundamentales del TSS identificados. Sin embargo, los indicadores generales (algunos de ellos relacionados con el valor total y otros con el valor total o añadido dependiendo de que se apliquen a nivel de organización o de servicio), se organizan de otro modo y de manera conjunta.

Presentamos a continuación la reflexión en torno a los valores y, posteriormente, presentaremos el sistema de indicadores.

5.3. Marco general

Entendemos que los **cinco valores fundamentales del TSS**, que son expresión de su identidad y constituyen el núcleo permanente de la contribución social que cabe esperar de las organizaciones de iniciativa e intervención social a través de las principales funciones que desarrollan, son **la igualdad/dignidad de la persona, la justicia/inclusión social, la solidaridad, la participación y el vínculo/compromiso con la comunidad y el entorno**.

La igualdad se sostiene y es expresión de la común dignidad de la persona, y la justicia tiene como fruto la inclusión social entendida como ejercicio efectivo de los derechos a la salud, la educación, los servicios sociales, la vivienda, ...

Estos valores se expresan en las propuestas que trasladamos a la sociedad, en la vida interna y la gestión de las organizaciones, y en la intervención. No hay valores centrados en la persona, en la organización, en la sociedad. Hay valores y se trasladan a todos los planos. Nuestro modelo de sociedad y desarrollo tiene a la base también un modelo de persona.

Por otro lado, **la coherencia de las organizaciones con los valores declarados no se deriva automáticamente de la adopción de una determinada figura jurídica** y lo verdaderamente importante es perseverar en la búsqueda, necesariamente permanente, de la mayor coherencia posible.

Así, los indicadores, que son expresión de esos valores, reflejan lo que ya somos y también nuestros anhelos y los imperativos vinculados a nuestra identidad como organizaciones de iniciativa e intervención social (lo que somos, aspiramos a ser y debemos ser).

Además, **lo que proponemos socialmente ha de ser siempre una referencia importante para nuestra vida interna** (ya hemos señalado, por ejemplo, la diferencia que existe en el peso de las mujeres en la intervención, en la gestión y en el gobierno de las organizaciones).

Y del mismo modo debemos buscar la coherencia entre los modelos de intervención que proponemos e impulsamos (proximidad, participación, personalización...) y los modelos de gestión de las organizaciones (descentralizados, participativos, centrados en las personas).

Por otro lado, al identificar el valor total y el valor añadido de las organizaciones del TSS es necesario considerar las **cinco características que permiten definir a las organizaciones como organizaciones de iniciativa social** (artículo 3 de la LTSSE), es decir, como entidades: a) de acción voluntaria; b) que forman parte de la sociedad civil y surgen de ella y para ella; c) privadas; d) no lucrativas; e) y participativas.

De hecho, el carácter no lucrativo y la figura jurídica, no son suficientes **para que una organización se ajuste a la definición del TSS que contempla la ley. Es necesario que presente esas 5 características y por tanto que:**

- I. cuente con una base social conformada total o parcialmente por voluntariado;
- II. surja de la sociedad vasca y mantenga desde el origen un compromiso estable con el territorio y con las personas, familias, grupos, colectivos o comunidades destinatarias de su actividad, o que esté constituida por las propias personas y familias destinatarias, dirigiéndose a colectividades indeterminadas de personas y no a personas determinadas;
- III. disponga de un órgano de gobierno no participado, mayoritariamente, por empresas lucrativas o instituciones públicas (salvo en el supuesto previsto en el artículo dos);
- IV. no persiga la distribución de beneficios económicos y esté obligada, por su figura jurídica, a reinvertir cualquier eventual beneficio en la misión;
- V. y adopte formas de participación para la toma de decisiones conformes a lo que establece la normativa aplicable a su forma jurídica.

Además, en clave de valor total y añadido, es preciso que nos contrastemos en relación con estas prácticas que nos permiten caracterizarnos como organizaciones del TSS y avancemos en lo posible más allá de las obligaciones que establece la normativa.

En este sentido parece oportuno maximizar: la participación en todas las organizaciones, al margen de su figura jurídica; la orientación al interés general, más allá del de las personas socias, en las constituidas por las propias personas y/o familias destinatarias; la participación de las personas usuarias en estas y en las que trabajan a favor de terceras personas. Pero, para valorar adecuadamente la contribución de las organizaciones del TSS, es necesario considerar la contribución específica de cada figura, sin considerar ninguna mejor ni más "pura" y apreciar:

- La adscripción de un patrimonio a la misión y la ausencia de interés económico en la actividad de las y los patronos de las fundaciones.
- El autogobierno de las propias destinatarias y la canalización de la ayuda mutua en las organizaciones de personas y familias destinatarias.
- La articulación del voluntariado y la canalización de experiencias de gratuidad en las organizaciones a favor de terceras personas.

Finalmente, la consideración de las familias, en sus diversos modelos, constituye un aspecto fundamental, de carácter transversal, entendiendo que las familias son la base de la inclusión en la comunidad de todas las personas que las integran y un agente social

fundamental para responder a las necesidades de sus miembros. Así, las familias constituyen:

- El primer marco de referencia y socialización del individuo. Como referencia socializadora y como proveedoras de apoyos a todos sus miembros, las familias actúan bajo el principio de solidaridad respecto a la persona o personas más desfavorecidas.
- Un agente que canaliza la ayuda mutua en su propio seno y a nivel colectivo, a través de las organizaciones de familias. Y que ofrece y requiere apoyos específicos no solo para cuidar (a hijas e hijos, padres y madres,...) sino para mantener una vida digna y que todas y todos sus miembros puedan integrarse en la comunidad y desarrollar sus proyectos de vida.
- Una institución social que, como las organizaciones, es expresiva de valores (integración social, autonomía, autodeterminación, solidaridad, participación,...). Y que, como ellas, ha de trabajar por ser coherente con los valores y prácticas que aquí se definen, de manera que exista cierta coherencia entre el quehacer de las familias y el de las organizaciones, tanto si estas son organizaciones de familiares como si no.

A las 5 características de las organizaciones de iniciativa social señaladas y a los 5 valores cuyo contenido vamos a precisar ahora de manera resumida, referiremos después indicadores que nos permitan describir y evaluar prácticas significativas relacionadas con dichas características y valores.

A. Igualdad y dignidad (colocar a la persona en el centro)

La igualdad supone reconocer y respetar eficazmente que todo ser humano es en sí mismo valioso, no instrumentalizable, capaz de iniciativa autónoma; lo que le da derecho a desarrollar satisfactoriamente sus capacidades.

La igualdad se sustenta en la **común dignidad de todas las personas**, y el reconocimiento de cada persona como igual es condición imprescindible para hacer realidad la dignidad. La dignidad marca tanto el deber de respeto a la persona como el reconocimiento de la misma como sujeto de derechos, así como de sus diferencias y especificidades.

Los derechos se derivan de lo que las personas somos (ser), no de nuestra situación (estar) o de lo que tenemos o carecemos (tener). Las situaciones que viven las personas destinatarias de la intervención social son del orden del estar (excluida, desprotegida, discriminada...) y del tener (pobreza, ausencia de poder), no del ser. En la sociedad actual, el estar y el tener condicionan el ser pero nuestra propuesta es justo la inversa, desde la común dignidad **garantizar:**

- el ejercicio efectivo de los derechos básicos (empleo u ocupación, vivienda, ingresos mínimos, salud y educación o formación para empleo...) y que todas las personas puedan así tener lo necesario y estar presentes en los espacios que les permiten ser.
- la igualdad, de oportunidades y de resultados, y la inclusión y el ejercicio de diversos roles sociales, y de los deberes vinculados a los mismos, como fruto maduro de la apuesta por las personas
- y de la eliminación de situaciones (de discriminación, exclusión,) y carencias que les impiden **desplegar y desarrollar sus capacidades y su proyecto vital.**

Por otro lado, la igualdad y la común dignidad de todas las personas reclaman **colocar a cada persona**, en todas sus dimensiones (física, psíquica, social, espiritual...) y con sus aspiraciones, necesidades, capacidades y potencialidades, **en el centro** de la

intervención, de los servicios, de las organizaciones, de las instituciones, de las políticas, de la sociedad.

Asimismo, **entender a las personas como sujetos de necesidades y derechos pero también de capacidades y deberes** es clave para **activar procesos de cambio** (personal, familiar, grupal, comunitario, organizacional...) y **profundizar en la participación social** a todos los niveles.

B. Justicia e inclusión (garantizar los derechos y su ejercicio efectivo)

La justicia social, entendida no solo como **garantía de derechos básicos** en la normativa, sino también **del conjunto de condiciones** (garantía de ingresos, sistemas de apoyo, medidas de discriminación o acción positiva,...) **que posibilitan a todas las personas ejercer sus derechos y deberes. Y como resultado: la inclusión y el disfrute de unas condiciones de vida digna y de oportunidades para desarrollar sus proyectos de vida y contribuir a la sociedad**, con la mayor autonomía posible y en entornos ordinarios o lo más normalizados que resulte posible.

La verdadera **solidaridad** y la **justicia** se exigen mutuamente. Ambas obedecen a la común dignidad de las personas y tienen como fruto la plena inclusión (entendida como acceso al empleo, la vivienda, la educación, la salud, la cultura, la información, la participación, el ocio, las redes de relación...) y la igualdad, no solo de oportunidades sino también, en cierta medida, de resultados.

Garantizar oportunidades y determinados resultados a todas las personas y familias requiere: a) consolidar los sistemas de responsabilidad pública en el ámbito de la intervención social y en otros afines como la sanidad, la educación, la vivienda, la justicia,..., sin los cuales no resulta posible asegurar el ejercicio efectivo de los derechos; b) y la cooperación entre dichos sistemas para evitar que existan espacios que sean "tierra de nadie" en los que quedan personas sin atención y/o necesidades fundamentales sin atender.

Este constituye sin duda un gran avance, si bien sigue siendo necesario **avanzar en la universalización de los sistemas, y servicios**, de modo **que ninguna persona quede al margen**, y en su configuración a partir del **modelo comunitario**.

C. Participación Social (promover una ciudadanía activa y organizada)

Canalizar la **participación** (entendida como acción-interacción con poder de modelar parcialmente el contexto y aportarle valor y riqueza) y la **participación en el ámbito de la intervención social** (entendida como acción organizada y solidaria de la ciudadanía, orientada a la atención de las necesidades sociales pero también a la transformación de los factores que generan las situaciones de discriminación, discapacidad, dependencia y exclusión, desprotección o riesgo) constituye uno de los fines fundamentales de las organizaciones y redes del TSS y, al mismo, tiempo una de sus principales condiciones de posibilidad.

Asimismo, el cuidado de la base social de las organizaciones, la construcción y fortalecimiento de un vínculo positivo entre la organización y las personas que forman su base social y el impulso de su participación en la vida interna y en la acción (en todas las funciones de la organización), es una cuestión clave desde la perspectiva del cumplimiento de la misión de las organizaciones (y a su nivel de las redes), más allá de que represente una fuente de recursos y legitimidad social.

Las organizaciones del TSS, en coherencia con su misión y valores, han de ser **organizaciones centradas en las personas** y esto resulta igualmente válido para las que conforman su base social: personas socias, voluntarias, remuneradas, directivas,...

El cuidado de las personas y de la base social implica, entre otros aspectos:

- Evitar considerar al voluntariado como un mero recurso para la actividad y a las personas remuneradas como meras “empleadas”, como si el vínculo entre éstas y la organización se caracterizara, simplemente, por la percepción de un salario a cambio de un trabajo.
- Valorar la aportación particular de cada colectivo y de cada persona, reconociendo sus aspiraciones, necesidades, capacidades y potencialidades, generando cauces para su desarrollo en la organización, procurando que dispongan de posibilidades para proyectarse en su trabajo y compatibilizarlo con otros aspectos de su proyecto de vida, y posibilitando su empoderamiento, buscando en todo ello la coherencia entre la intervención y la gestión, de la que hablábamos antes.
- Hacer efectivo el principio de que todas las personas que formamos parte de la organización somos iguales, aunque ostentemos diferentes grados de responsabilidad, y buscar la implicación de todas en los procesos de toma de decisiones, intentando garantizar la máxima horizontalidad en las decisiones.

Las personas no son objeto sino sujeto y, por tanto, han de participar, empoderarse, ... La participación es una expresión de la común dignidad y la igualdad de las personas que integran la organización. Y requiere de las organizaciones y redes del sector, promover la **democracia interna y la participación** en las organizaciones y redes, y estar abiertas a la interlocución mutua, a la cooperación con el sector público en el ámbito de responsabilidad de éste y a la colaboración del sector público con el sector social para el desarrollo de actividades propias de las organizaciones y redes del sector orientadas al interés general.

D. Solidaridad (construirse en relación y diálogo con las necesidades de las demás)

La solidaridad implica **ponerse en el lugar de la otra persona** (organización, institución...) y requiere, en primer lugar, un ejercicio de **empatía**: hacer mías sus necesidades, problemas, aspiraciones, capacidades... Supone, por tanto, un ejercicio activo y es fruto del encuentro entre los proyectos, aspiraciones, necesidades, capacidades, limitaciones, de ambas partes.

Por otro lado, la solidaridad está conectada con la dimensión social de la persona, con la sociabilidad del ser humano y la **interdependencia o mutua dependencia**. Las personas somos sociables, dependemos de otras en distintos momentos a lo largo de nuestra vida, construimos marcos de convivencia colectivos y, en mayor o menor medida, compartimos nuestros proyectos vitales, lo que somos y lo que tenemos, y nos construimos a nosotras mismas en diálogo con las demás personas.

En el espacio público, a diferencia de lo que sucede en la esfera privada, la solidaridad ha de ser **solidaridad necesariamente organizada** y, en el ámbito de la intervención social, dadas las características de la intervención y el tipo de situaciones que afrontan las personas destinatarias es particularmente importante que así sea.

La solidaridad organizada requiere de una actitud y compromiso personal, pero orientado a la transformación del entorno junto con otros/as.

Nuestro objetivo como organizaciones del TSS no es promover respuestas individuales y aisladas, sino una **solidaridad orgánica** que implica construir una sociedad altruista (capaz de adoptar la perspectiva del otro o la otra) y comportamientos y prácticas a nivel individual, familiar, comunitario, organizacional, institucional,..., que permitan avanzar, de hecho, en igualdad, justicia y participación, para que todas las personas puedan desarrollar sus proyectos de vida.

El **voluntariado** es una expresión fundamental de la solidaridad organizada que caracteriza al conjunto de organizaciones de iniciativa social y la participación de voluntariado en iniciativas y proyectos debiera caracterizar a todas ellas. Contar con personas voluntarias en los órganos de gobierno no es suficiente para realizar un balance positivo del cumplimiento de la misión de las organizaciones del TSS que tienen por finalidad articular la **participación solidaria** de la ciudadanía.

La **gratuidad** es una dimensión importante de la solidaridad que se expresa a través del ejercicio del voluntariado como actividad libre, organizada y desinteresada, realizada sin retribución económica y sin sustituir, en ningún caso, servicios profesionales remunerados.

El voluntariado, con estas características, implica un modo de estar en la sociedad diferente. No se trata de un fenómeno privado. No es solo una actitud, es un ejercicio de participación y un ejercicio colectivo. Responde a un modelo de **ciudadanía activa, solidaria y organizada** (grupal) en el que sumo mi aportación a las de otras personas.

Para las organizaciones esto implica varios retos: hacer de las organizaciones **escuelas de ciudadanía**; incidir sobre la percepción, el comportamiento y las actitudes de las personas voluntarias de modo que transformen su visión, por ejemplo, de la enfermedad mental, incidiendo después en la de otras personas.

E. Compromiso con el entorno (promover los vínculos locales)

Las organizaciones y redes del sector mantenemos un **vínculo estable con una comunidad, un territorio y un colectivo** (no nos deslocalizamos). Un vínculo que obedece a un **compromiso permanente con las personas** y que se orienta a impulsar los cambios sociales necesarios, en colaboración con otros, para mejorar su situación y promover su calidad de vida.

El **capital social** es un recurso fundamental de las organizaciones y redes del TSS que se multiplica cuando se utiliza. Y el **tejido social** es un tipo de tejido que se fortalece cuando se enreda.

Las organizaciones y redes del TSS estamos acostumbradas a la gestión de **grupos de interés amplios, complejos y plurales**. Y hemos puesto en marcha, junto con las administraciones públicas, verdaderas **redes de cooperación público-social, a nivel local o de un territorio histórico**, para ofrecer respuestas integrales a las personas con discapacidad y sus familias, a las y los niños, adolescentes y jóvenes en situación o riesgo de desprotección y sus familias, a las personas en situación de exclusión, etc.

A otra escala, solemos buscar la **conexión de las organizaciones y los centros con el entorno**, su apertura a la comunidad, la participación de personas de la comunidad en

actividades del centro y de las personas del centro en la vida comunitaria, la implicación de voluntariado local, el desarrollo de proyectos o actividades en colaboración, etc.

Activar estas respuestas colaborativas a nivel local constituye, precisamente hoy, un desafío y un reto relevante para el sector, en clave de acción transformadora, en una sociedad más interdependiente que nunca, a escala local y global, que genera procesos de exclusión – a veces de colectivos, comunidades y naciones enteras – y a los que damos respuestas individuales o fragmentadas.

Iniciativas y proyectos **en colaboración orientados a favorecer la inclusión social y la calidad de vida de todas las personas, con especial atención a quienes afrontan mayores dificultades.**

5.4. Indicadores

La batería de indicadores, y el cuestionario de auto-evaluación elaborado a partir de la misma, constituyen las herramientas básicas del sistema de autoevaluación y mejora continua que se detalla después. Además, los datos obtenidos a partir de los cuestionarios cumplimentados por cada organización, junto a otros que puedan obtenerse de instrumentos como el barómetro (bienal) o el Libro Blanco del TSSE (cuatrienal), permitirán ofrecer datos sobre el TSSE en su conjunto y su contribución social.

Así, a partir de este sistema de indicadores se ha elaborado un cuestionario a cumplimentar por cada organización que lo desee, y que servirá de base para la autoevaluación, así como para la obtención de datos globales de las organizaciones que participen en el proyecto.

Las organizaciones participantes en el proyecto han de identificarse como organizaciones del TSSE a partir de las características definidas en la LTSSE: tener sede y actividad en la CAPV y ser organizaciones de iniciativa e intervención social. Algunas pueden ser, además, entidades con una actividad de carácter singular.

Algunos de estos aspectos, como tener sede y actividad en la CAPV o los que permiten identificar a las organizaciones como organizaciones de intervención social, formarán parte de un primer apartado de identificación del futuro cuestionario que sólo será necesario cumplimentar si se van a facilitar datos a terceros (fuera de la organización).

Otros aspectos que permiten identificar a las organizaciones como organizaciones de iniciativa social, o como entidades con una actividad de carácter singular, sí están vinculados a indicadores relacionados con el valor total y el valor añadido.

Tras los datos de identificación (básicos y particulares) y actividad, se presenta el sistema de indicadores, en el siguiente orden:

- 20 indicadores denominados generales por no estar asociados directamente a uno de los cinco valores fundamentales del TSS. Algunos de ellos se relacionan con el valor total de la organización y otros pueden asociarse al valor total o al valor añadido, dependiendo de que se apliquen a nivel de organización (valor total), como se plantea aquí, o de servicio (valor añadido).
- 16 indicadores relacionados con el valor total de la organización.

- 20 indicadores relacionados con el valor añadido por la organización a un servicio o servicios. Cabe emplear el cuestionario para ofrecer datos sobre el conjunto de servicios de la organización, sobre algunos de ellos o sobre un único servicio.

En total 56. Se señalan en rojo **32 indicadores que se consideran clave**. Junto al indicador principal, en algún caso, se plantean otros indicadores no obligatorios que constituyen desagregaciones del indicador principal o indicadores derivados del principal.

Se evitan las repeticiones, aunque algunos indicadores relacionados con el valor total o añadido guardan relación con más de un valor. Por ejemplo, el número de personas voluntarias guarda relación con el valor “participación social” y “solidaridad”.

Los indicadores han de referirse siempre al año o ejercicio cerrado inmediatamente anterior al que se realiza la consulta.

5.5. Procedimiento de evaluación y mejora continua

Sareen Sarea pretendemos mediante este sistema de autoevaluación:

- a) Aprender en red, de forma colaborativa, sobre el propio sistema y las herramientas (cuestionario, informe,...).
- b) Intercambiar experiencias y sistematizar buenas prácticas sobre cómo mejorar nuestra contribución social.
- c) Ofrecer información agregada sobre la contribución social (valor total y valor añadido) del TSSE a partir de los datos facilitados por las organizaciones, mediante la cumplimentación del cuestionario u otras fuentes (barómetro y Libro Blanco del TSSE).

En todo caso, cada organización podemos decidir el alcance de nuestra participación.

La herramienta fundamental para la evaluación es un cuestionario de organización diseñado a partir del sistema de indicadores.

El procedimiento de autoevaluación y mejora continua será el siguiente:

- a. administración del cuestionario y definición de la situación de partida;
- b. lectura de los datos e identificación de áreas de mejora en relación con el valor total (organización) y/o en relación con el servicio o servicios analizados (el contraste con otras organizaciones puede facilitar su identificación);
- c. definición de objetivos concretos y acciones de mejora (el contraste con otras organizaciones puede facilitar su identificación);
- d. ejecución de las acciones de mejora;
- e. Nueva administración del cuestionario definiendo la situación tras la intervención, e inicio, en su caso un nuevo ciclo.

Este sistema persigue, ante todo, facilitar procesos de autoevaluación y mejora continua en cada organización, comparándose consigo misma a lo largo del tiempo en relación con su contribución social (su valor total y el que añade a los servicios que provee).

No obstante, aunque el elemento de autoevaluación es central y prioritario, cabe establecer comparaciones entre organizaciones -bien por ámbitos, tamaño o cualquier otro elemento que se considere de interés- mediante la comparación con la media en relación a datos cuantitativos o desde una perspectiva cualitativa.

En todo caso, el contraste con otras organizaciones busca ante todo aprender con otras, en red, de forma colaborativa, para mejorar el sistema y la herramienta, por un lado, e identificar buenas prácticas en relación con la generación de valor total y añadido, por otro. Lo más importante no es la comparación con otras organizaciones en base a datos cuantitativos sino el aprendizaje, colectivo, sobre las prácticas que generan valor, sistematizándolas e incorporándolas o reforzándolas en cada organización.

En la misma línea, el sistema persigue, en primer lugar, favorecer la comunicación en cada organización sobre su contribución social (resultados) y los procesos de generación de valor.

Por otro lado, compartir la información con otras organizaciones miembro de Sareen Sarea nos permite aprender en red. Y generar información agregada sobre la red, a partir de los datos de las organizaciones miembro, nos permite contar con una visión global, de sector, que contribuye a reforzar nuestra identidad compartida y, mediante acciones de comunicación externa, a visibilizar nuestra contribución social como Tercer Sector Social de Euskadi.

La participación de los diversos grupos de interés en el sistema no implica solo hacerles partícipes de la evaluación y la identificación de acciones de mejora, sino conocer e incluir su perspectiva a la hora de definir el propio sistema de indicadores.



Concierto Social y cooperación administrativa-Tercer Sector

José Manuel Fresno

1. Introducción

Este artículo se centra en las fórmulas de cooperación entre las administraciones públicas y el Tercer Sector en el ámbito de los servicios sociales con especial referencia a la modalidad del concierto, denominado comúnmente concierto social.

Comienza explicando las tendencias en la cooperación público-privada en los países de la Unión Europea y cómo estas han evolucionado recientemente determinadas por factores como la liberalización de los servicios, los ajustes en el gasto social, los cambios normativos, la orientación a resultados y la creciente competencia entre entidades tanto de sector lucrativo como no lucrativo.

Aborda posteriormente la cuestión de los servicios de interés general, en los que se incluyen los servicios sociales, para profundizar en un tema clave que es en qué medida los servicios sociales son o no de interés económico, dado que esta cuestión es fundamental para la competencia y la posibilidad de actuación del sector privado lucrativo en los mismos.

Explica posteriormente los distintos instrumentos o fórmulas con los que cuenta la administración para articular la cooperación con las entidades de iniciativa social (licitación, concierto, presupuestos personales, concesión, subvención, convenio) y las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

Se adentra finalmente en el concierto social y su funcionamiento, abordando algunas cuestiones clave como son: la manera en que se está regulando en España por las distintas comunidades autónomas, el funcionamiento en la práctica con sus ventajas e inconvenientes, la importancia de la correcta acreditación de los servicios como requisito fundamental para una buena articulación de los conciertos, las condiciones exigibles para articular esta fórmula de cooperación público-privada, los criterios que se han de seguir y los pasos lógicos a dar para la instrumentación del concierto.

El texto finaliza con unas conclusiones sobre valorativas sobre el análisis realizado que reflejan las posiciones del autor sobre este asunto.

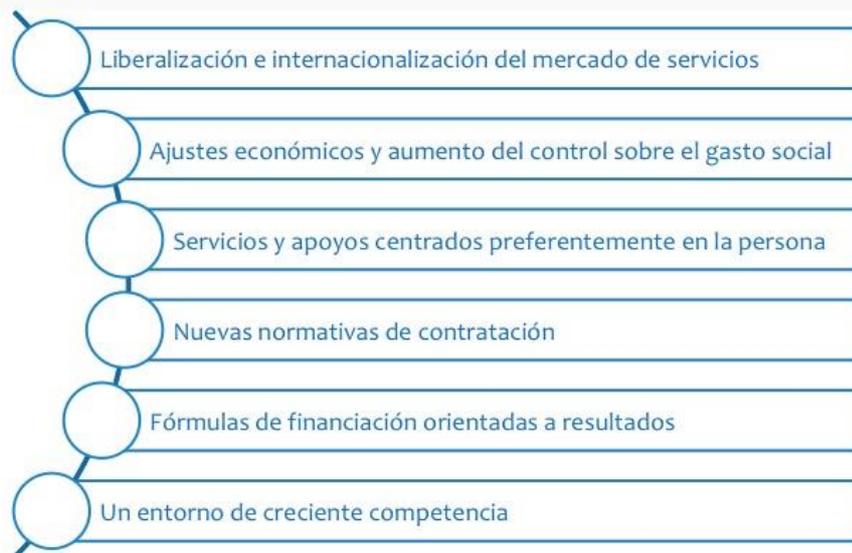
2. Cambios en los sistemas de cooperación público-privada en el ámbito social

Vivimos en un contexto de cambios sociales y de revisión de los modelos de bienestar social, en el que se están produciendo transformaciones importantes tanto en la manera de entender el papel de las administraciones públicas y las entidades privadas en la producción del bienestar, como en las fórmulas e instrumentos jurídicos que se usan para instrumentar dicha colaboración.

En todos los países de la Unión Europea se tiende hacia una provisión mixta de los servicios sociales en los que junto con el Estado (administración pública) operan las entidades privadas con y sin ánimo de lucro. Una serie de elementos hacen que se modifiquen los marcos en los que tradicionalmente se ha desarrollado la cooperación

entre las administraciones públicas y las entidades privadas, especialmente cuando las administraciones públicas encomiendan a las entidades privadas la prestación de determinados servicios.

Cambios en los sistemas de cooperación público-privada



www.fresnoconsulting.es

3. Liberalización e internacionalización del mercado de servicios

La Unión Europea ha ido avanzando hacia la liberalización de los servicios que se ha extendido progresivamente a todas las áreas de producción económica y consumo, alcanzando también al ámbito social. El Tratado de Maastricht (1992) perseguía *un mercado interior abierto y competitivo, la mejora y eficiencia de los servicios, y que los servicios de interés general sean más asequibles*.

A la liberalización se asocian normalmente los conceptos de comercialización, gestión eficiente, competencia, desregulación y profesionalización. En el ámbito social esto se traduce en la sustitución del principio tradicional de “solidaridad” por el de “compra”, que se materializa en la generalización de los sistemas de contratación pública (compra de servicios) y la introducción del criterio del “precio” como elemento determinante en su adjudicación.

La liberalización conlleva la introducción generalizada del sector mercantil en la provisión de servicios, también los de ámbito social. Las empresas mercantiles compiten de modo creciente con las entidades del Tercer Sector que se sitúan en desventaja, por su limitada capacidad de generar economías de escala. Además, aquellos servicios de más volumen han de abrirse al concurso de operadores internacionales que imponen las reglas del Mercado Único.

Como consecuencia de esta tendencia en España, entidades mercantiles y entidades sin ánimo de lucro operan en la provisión de servicios sociales, aunque el peso de su presencia es diferente de acuerdo con el sector de actividad. En ámbitos como la atención a personas mayores hay un peso fuerte del sector mercantil. Lo mismo ocurre, por ejemplo, en el campo de la infancia. En otros ámbitos como la discapacidad o la migración, la presencia de las entidades sin ánimo de lucro es mayoritaria. Nada indica que esta tendencia de las últimas décadas se vaya a revertir en el corto y medio plazo.

Cambios en los sistemas de cooperación público-privada

1. Liberalización e internacionalización del mercado de servicios

Liberalización e internacionalización de los servicios

Sustitución de los principios de solidaridad por los de compra de servicios

Presencia creciente de las entidades mercantiles en los temas sociales y concurrencia con el Tercer Sector

www.fresnoconsulting.es

4. Ajustes económicos y aumento de control sobre el gasto social

Contrariamente a la creencia común, el gasto social ha ido incrementándose en Europa a lo largo de las últimas décadas, tal y como demuestra el Premio Nobel de Economía Thomas Piketty. Solamente en la década 2000-2010, con motivo de la Gran Recesión económica, éste se ha contenido o retraído en algunos países. El aumento del gasto viene determinado por las nuevas necesidades sociales y los cambios demográficos y, en concreto, por el envejecimiento de la población.

La medición de resultados, la racionalización del gasto y su redistribución de acuerdo con las necesidades sociales conlleva la revisión y planificación de los servicios y la aplicación de reformas administrativas. El gasto social en España aún no alcanza la media de los países de nuestro entorno, si bien va aumentando y, por supuesto, hay margen para el crecimiento. No obstante, como demuestran muchos estudiosos, nuestro problema no es solamente de escaso presupuesto social, sino también de una adecuada priorización y distribución del gasto (asimetrías en las intensidades) y de su eficiencia.

Todos los sistemas europeos se ven confrontados a redefinir sus prioridades de gasto y España también se ve abocada a ese debate (ej. debate sobre si invertir más en personas mayores o en infancia). **En el campo de los servicios sociales, el gasto está llamado a**

crecer y de hecho está creciendo con motivo de la COVID-19, pero también a ser **racionalizado**; es bien conocido que el gasto en servicios sociales no siempre se realiza de acuerdo con las necesidades y que hay muchas ineficiencias; por ejemplo, en ocasiones los mismos servicios se organizan en paralelo y son dirigidos a distintos colectivos generando aumento de costes. **Esto exige que las entidades del Tercer Sector cooperen mucho más entre ellas.**

Cambios en los sistemas de cooperación público-privada

2. Ajustes económicos y aumento de control sobre el gasto social



www.fresnoconsulting.es

5. Servicios y apoyos centrados preferentemente en la persona

Las tendencias recientes en servicios sociales se orientan preferente a la financiación de las necesidades de las personas partiendo de la garantía de derechos subjetivos. El enfoque tradicional de los servicios especializados en función de “colectivos” (ej., personas con discapacidad, mayores, infancia, etc.) no desaparece, pero adquiere más relevancia el “enfoque por necesidades”, es decir, se abordan necesidades específicas, independientemente del colectivo de población; todo ello en un contexto de confluencia de necesidades de distintos grupos de población.

En el ámbito de los servicios sociales se abre un mercado de actividad para dar respuesta a las nuevas necesidades de las personas. Por poner un ejemplo, la “desinstitucionalización” exige reconvertir muchos servicios actuales y abre la oportunidad para generar otros bajo fórmulas por ejemplo de sistemas de presupuestos personales como los cheques servicio, las prestaciones vinculadas, etc.

Esta nueva perspectiva requiere agrupar necesidades comunes de los distintos “colectivos” e implica la reconversión de instituciones tradicionales que operan de modo segmentado. Los sistemas de financiación se hacen más frágiles, pues no se prioriza la

financiación de las infraestructuras y el funcionamiento ordinario de las entidades, sino los "servicios y apoyos".

Cambios en los sistemas de cooperación público-privada

3. Servicios y apoyos centrados preferentemente en la persona

Financiación orientada a las necesidades de las personas para garantizar sus derechos subjetivos: enfoque basado en "necesidades" en lugar de por "colectivos"

Oportunidades para desarrollar nuevos servicios a la vez que es necesario reconvertir los existentes.

Sistemas de financiación más frágiles centrados en "servicios y apoyos" y no en "instituciones y estructuras"

www.fresnoconsulting.es

6. Nuevas normativas de contratación

Las nuevas Directivas Europeas en 2014 y, en concreto la de Contratación Pública y la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP 2017), que transpone al ordenamiento jurídico español esta directiva, explicitan claramente que **las administraciones públicas pueden instrumentar los servicios por otros regímenes que no sea el de la contratación**; dicho de otro modo, cuando las administraciones públicas externalizan la prestación de servicios sociales lo pueden hacer mediante contratos o mediante otras fórmulas, respetando siempre, claro está, los principios de transparencia y no discriminación.

Muchas comunidades autónomas han legislado sobre el denominado "Concierto social" y están en fase de implantación. Es previsible que las que no lo han hecho lo hagan próximamente. Algunas comunidades reducen la fórmula del concierto a la colaboración con las entidades no lucrativas y de economía social, al considerar que los servicios sociales "no tienen interés económico", mientras que otras la abren a las empresas mercantiles. En algunas comunidades, el concierto social se establece solo para servicios con determinados grupos como mayores o infancia, pero en otras se abre a cualquier tipo de servicio.

La LCSP establece una serie de principios de carácter social que han de inspirar la actuación contractual de los poderes públicos. La inclusión de cláusulas sociales es un requisito, el criterio de valoración de las ofertas ya no es el "precio" sino la "mejor relación calidad precio", se exige la reserva de contratos, etc. En definitiva, una normativa más propicia para que se contemplen los aspectos sociales y el valor que

aportan las entidades sociales en la prestación de servicios y que ahora habrá que llevar a la práctica.

Los dos cambios anteriormente referidos deberían ser complementados con una reforma en la Ley de subvenciones (2003) que es inadecuada para el ámbito social. Mientras tanto, un ámbito de mejora urgente es el de los sistemas de justificación de las subvenciones: la Ley española permite utilizar el mecanismo de “justificación por módulos” pero prácticamente ninguna administración usa esta fórmula. En el nuevo Marco Financiero Multianual de la Unión Europea, en los Fondos Estructurales, la justificación por módulos será obligatoria para operaciones inferiores a 100.000 Euros; las administraciones españolas podrían seguir un criterio similar.

Cambios en los sistemas de cooperación público-privada

4. Nuevas normativas de contratación

La prestación de servicios sociales no tienen que hacerse necesariamente mediante el régimen de contratación

La implantación del concierto social en varias comunidades autónomas es una ventana de oportunidad

El sistema de subvenciones debería de evolucionar, es necesario cambiar la legislación, e implantar ya la “justificación por módulos”

www.fresnoconsulting.es

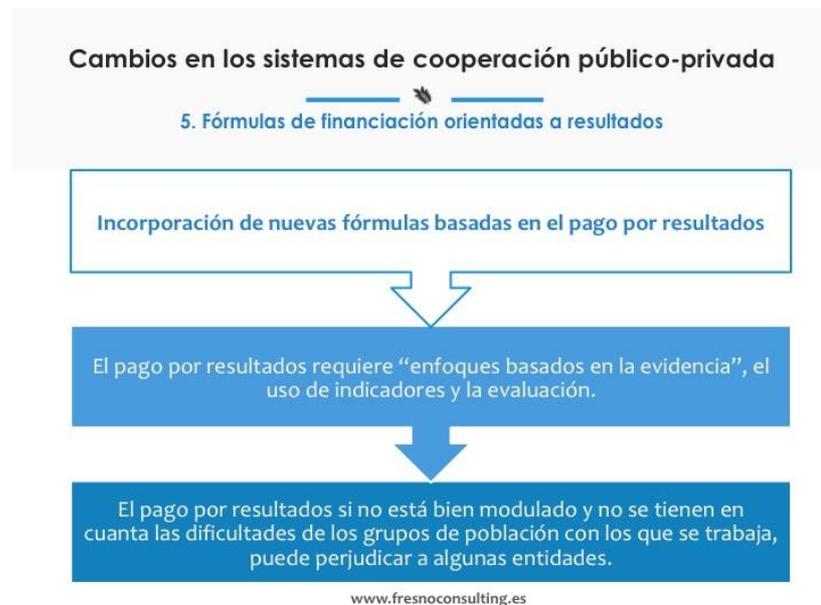
7. Fórmulas de financiación orientas a resultados

Cada vez son más comunes las fórmulas de financiación pública de servicios que se basan en el “pago por resultados” en contraposición al pago por actividades o servicios. Además, la **evaluación de la satisfacción** por parte de los clientes/consumidores cobra cada vez más peso. Algunas administraciones condicionan determinadas decisiones sobre la financiación de los servicios a la valoración que los clientes hacen de estos.

Hay muchas fórmulas que se están ensayando de pago por resultados. A título indicativo pondremos dos ejemplos, uno impulsado por el ámbito público y otro por el privado:

La Unión Europea utiliza este criterio en el uso de algunos de sus fondos: los Reglamentos de los Fondos Estructurales y de Inversión 2014-2020 ya prevén el uso de esta fórmula y los nuevos 2021-2027 la impulsan en mayor medida. Algunas administraciones españolas, por ejemplo, en programas de formación y búsqueda de empleo pagan en función de los resultados obtenidos.

En el ámbito privado podemos poner como ejemplo de pago por resultados los “Bonos de Impacto Social”, que buscan soluciones innovadoras a viejos o nuevos problemas y requieren de la participación de varios actores: un inversor que pone el capital inicial, una administración pública que paga el bono en función del resultado obtenido, una entidad o varias que implementan (normalmente sin ánimo de lucro) y otros actores que evalúan.



8. Sobre los servicios de interés general y el interés económico de los servicios sociales

La relación entre el Tercer Sector y la Administración Pública es estrecha y habitual, pues las ONG de Acción Social desempeñan un papel muy importante en el desarrollo de servicios sociales, especialmente a personas vulnerables y grupos de población con necesidades específicas. A nivel funcional, esta colaboración entre sectores se materializa principalmente en tres fórmulas: los convenios, las subvenciones y los contratos. Cada uno de ellos presenta unas condiciones y características muy diferentes que posteriormente explicaremos, está

Los Servicios de Interés General y su clasificación

Para abordar las relaciones entre el Tercer Sector y las administraciones es importante tratar de clarificar uno de los principios sobre el que se sustenta la colaboración público-privada: el concepto de servicios de interés general y de modo más preciso el interés económico o no económico de estos servicios.

En la Unión Europea hay una serie de servicios que las autoridades clasifican como “de interés general” (SIG) y que, por lo tanto, están sujetos a obligaciones específicas de servicio público. Estos servicios engloban tanto actividades económicas como no económicas y, además, pueden ser considerados o no de carácter o no social. En consecuencia, tendríamos la siguiente clasificación dentro de los Servicios de Interés General:

Los **Servicios de Interés General no económico**: dentro de esta clasificación estarían servicios como la seguridad, la justicia, la educación obligatoria, la sanidad y los servicios sociales. El [Protocolo 26 adjunto al Tratado de Funcionamiento de la UE](#) reconoce la importancia de los SIG y apunta la necesidad de garantizar su calidad, seguridad, acceso e igualdad de trato. Sin embargo, no hay una legislación específica para los SIG no económicos y sus ámbitos no están cubiertos por las normas relativas al mercado interior o la competencia.



Los **Servicios de Interés Económico General (SIEG)**: son actividades económicas que las autoridades consideran de especial importancia para los ciudadanos y que requieren una intervención pública. Los SIEG se caracterizan por su diversidad y por la disparidad de las necesidades y preferencias de las personas usuarias, que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales. Entre ellos figuran el transporte, la energía o las comunicaciones, por ejemplo; se trata de ámbitos que quedan cubiertos por las normas relativas al marco interior europeo y por las de competencia.

Los **Servicios Sociales de Interés General (SSIG)**: pueden ser de carácter económico o no económico, y no han sido definidos en el Tratado de Funcionamiento de la UE ni en el Derecho derivado, pero la Comisión ha acotado su ámbito al identificar, además de los servicios de salud propiamente dichos, dos grandes grupos de SSIG:

- Los sistemas legales y los sistemas complementarios de protección social, en sus diversas formas de organización (mutualidades o profesionales), que cubren los riesgos fundamentales de la vida, como los relacionados con la salud, la vejez, los accidentes laborales, el desempleo, la jubilación o la discapacidad.
- Los demás servicios esenciales prestados directamente a la persona, y que ejercen una función de prevención y de cohesión social y facilitan la inclusión de las personas en la sociedad y la realización de sus derechos fundamentales.

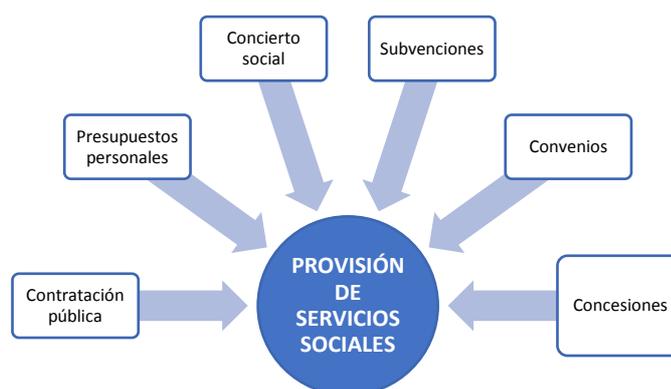
La frontera entre las distintas categorías de “servicios públicos” en la legislación comunitaria no es muy clara, pero es muy importante conocer en cuál de las categorías previamente enunciadas se encuentra un determinado servicio, pues de esto dependerá a qué normas está sujeto (por ejemplo, las de mercado interior o competencia) y bajo qué formas se puede articular la relación con la entidad social que, llegado el caso, lo desarrolla.

Téngase en cuenta que como explicaremos más adelante, algunas legislaciones autonómicas sobre concierto social han declarado que los servicios sociales no tienen interés económico y que algunas de estas normas ya han sido recurridas con sentencias favorables en los tribunales, pues todo parece indicar que el interés económico de los servicios no se decide por decreto, sino por la existencia, o no existencia de operadores de mercado que presten tal servicio.

9. Las distintas modalidades de colaboración público-privada

Se pueden utilizar múltiples modalidades de colaboración público-privada para instrumentar la prestación de los servicios sociales; cada una tiene sus características y funcionamiento diferenciado, y sus ventajas e inconvenientes. Es importante destacar que no hay fórmulas buenas y malas, sino que estas pueden ser más o menos idóneas en función del tipo de servicios. Es responsabilidad de la administración escoger la fórmula más adecuada en función del servicio a desarrollar.

Por otra parte, es importante que las fórmulas se utilicen correctamente, para lo cual las entidades del Tercer Sector tienen que estar atentas. Una mala práctica muy extendida, especialmente en el ámbito de los servicios sociales, es financiar servicios garantizados como derechos subjetivos mediante la fórmula de subvenciones.



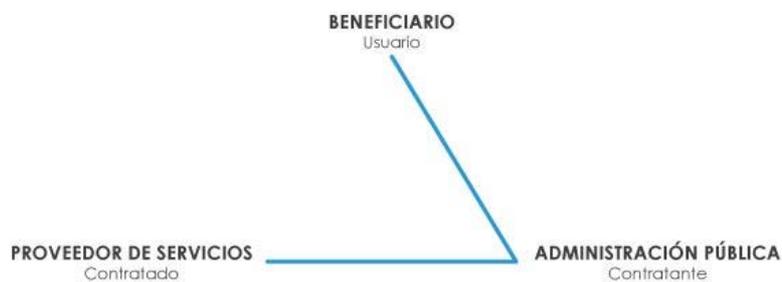
10. La contratación pública

La contratación es esencialmente una compra de servicios. Las características fundamentales de esta fórmula, también llamada “licitación”, son:

- La Administración Pública “compra” el servicio y el proveedor actúa en nombre de la administración.

- La compra se hace de modo selectivo por un procedimiento de concurrencia competitiva.
- La Administración “decide” dónde y cómo se van a ofrecer los servicios contratados.
- Se establece una relación contractual entre administración y proveedor, pero no necesariamente entre el proveedor y la persona beneficiaria.
-

Fórmulas de participación de las ONG en la provisión de servicios públicos.
1. CONTRATACIÓN



www.fresnoconsulting.es



Ventajas

- **Promueve la competencia entre distintas ofertas** y la Administración opta por seleccionar la oferta económicamente más ventajosa, de acuerdo con la mejor relación calidad/precio.
- **Se garantiza la transparencia y no discriminación** dado que la selección se ciñe al procedimiento marcado por la Ley de contratos del sector público.
- **Permite introducir cláusulas de carácter social**, medioambiental o laboral, que pueden mejorar la prestación del servicio; al menos una cláusula es obligatoria.
- **Ofrece estabilidad**, dado que se puede plantear por una duración de cuatro años prorrogable por otros cuatro y, en circunstancias excepcionales, puede ser superior.

Inconvenientes

- Poca flexibilidad ante nuevas necesidades: los pliegos establecen los requisitos y, por tanto, se provee el servicio definido en los pliegos con poca capacidad de adaptación ante nuevas necesidades.
- Las personas beneficiarias no son consultadas en la definición del servicio: las personas beneficiarias no participan en la definición de las características del servicio y normalmente tampoco tienen la posibilidad de elección.
- No siempre prima el criterio “mejor relación calidad precio”: frecuentemente el precio tiene un peso excesivo, lo que suele ir en detrimento de su calidad.
- Lentitud en el procedimiento: la instrumentación de un contrato requiere como mínimo entre seis y nueve meses incluso aunque se siga un procedimiento simplificado.

Concierto social

Es importante clarificar que el sistema de concierto (también llamado en otros países de acreditación y licencias) funciona al margen de la contratación pública. En esta fórmula:

- La Administración Pública “acredita” una serie de servicios.
- La Administración Pública “ofrece” opciones de servicios a las personas beneficiarias.
- Existe una relación contractual entre el proveedor y la persona beneficiaria.
- El proveedor actúa en nombre propio.

Fórmulas de participación de las ONG en la provisión de servicios públicos. 2. CONCIERTO SOCIAL



www.fresnoconsulting.es

 Fresno

Ventajas

- Permite que la persona beneficiaria tenga mayor capacidad de elección, siempre que haya afluencia de servicios.
- Se basa en principios de transparencia, ya que la Administración Pública establece los requisitos que deben reunir las organizaciones que quieran suscribir el concierto.
- Fomenta la innovación, dado que el proveedor, en el marco en el que se ha regulado, tienen flexibilidad para hacer una adaptación constante a las necesidades y demandas de los usuarios.
- Permite estabilidad y continuidad en los servicios, lo cual es importante cuando se trata de servicios a personas vulnerables. La estabilidad permite al prestador del servicio planificar la actividad, mejora la calidad del empleo de los trabajadores, planificar inversiones a largo plazo, etc.
- Es una fórmula flexible y con mayor capacidad de adaptación a las necesidades: el precio es revisable y se ajusta a los costes reales si se fijan criterios objetivos.

Inconvenientes

- Es una fórmula que supone entraña riesgos económicos para el proveedor, ya que únicamente cobra el precio del servicio si se presta, por tanto, a pesar de suscribir el concierto, no tiene ingresos asegurados, salvo que se pague por ejemplo por plazas

no ocupadas. Además, a veces, el precio que se paga por el servicio es deficitario ya que no cubre todo el coste y no se permite cobrar cantidades adicionales o complementarias para cubrir dichos costes.

- La capacidad de elección está condicionada a que exista oferta del servicio.

11. Presupuestos personales

Estas fórmulas están siendo cada vez más utilizadas, especialmente en servicios de orientación comunitaria que promueven la desinstitucionalización. Bajo esta fórmula:

- La Administración Pública “acredita” a una serie de entidades para que puedan prestar determinados servicios.
- La Administración Pública “paga al usuario” una cantidad de dinero de acuerdo con su situación para que acceda comprar determinados servicios (en función de sus necesidades y nivel de renta se definen los servicios que son elegibles y las cuantías).
- Existe una relación “prestacional” entre el proveedor y la persona beneficiaria pero no entre la Administración y el proveedor de los servicios.
- El proveedor actúa en nombre propio.

Algunas formas de presupuestos personales, como la prestación vinculada al servicio satisfacen derechos subjetivos y son jurídicamente exigibles. En otros casos, como los sistemas de copago, responden a derechos que pueden estar garantizados, pero no plenamente financiados o pueden ser no garantizados y, por tanto, sujetos a disponibilidad de crédito.

Fórmulas de participación de las ONG en la provisión de servicios públicos. 3. PRESUPUESTO PERSONAL



www.fresnoconsulting.es



Ventajas

- El beneficiario tiene libertad para elegir al proveedor que desee en función de sus preferencias o posibilidades. No obstante, si la cuantía de la prestación es baja, esa libertad de elección se verá restringida.
- Estimula la libre competencia entre los proveedores de servicios, lo cual, en principio, favorece que se genere un mercado y se incremente la calidad de los servicios, siempre y cuando se cuente con mecanismos que garanticen que realmente hay libre elección.

Inconvenientes

- Puede tener limitaciones económicas para la persona beneficiaria porque puede ser insuficiente si es incompatible con otras prestaciones económicas y servicios, especialmente si se sustituyen servicios esenciales y permanentes por prestaciones económicas. Cuando esto sucede, el riesgo es que no se garanticen los derechos y se precaricen los servicios (el “copago” para el beneficiario puede ser alto).
- Tiene riesgos económicos para el prestador del servicio por la discontinuidad de los beneficiarios, de la actividad o la financiación insuficiente.

12. Concesiones

Los sistemas de concesión consisten básicamente en la explotación por parte de una entidad privada de unas infraestructuras y medios que son públicos. Bajo esta fórmula:

- La Administración Pública “selecciona” los servicios que quiere desarrollar y pone un bien público en manos de un gestor privado que lo explota.
- Existe una relación “prestacional” entre quien explota el servicio y el beneficiario.
- El proveedor no actúa en nombre propio.

Fórmulas de participación de las ONG en la provisión de servicios públicos.

4. CONCESIÓN



www.fresnoconsulting.es



Ventajas

- Es una fórmula que ofrece estabilidad ya que permite establecer plazos amplios de concesión, siempre y cuando esté justificado.
- Se basa en el establecimiento de un precio fijo (tarifa/tasa), que debería cubrir los costes de la explotación, aunque si surgen imprevistos existe muy poco margen de revisión de los precios.

Inconvenientes

- Es una fórmula que supone riesgos económicos para el proveedor ya que está obligado a asumir el riesgo operacional.
- Suele requerir que el proveedor haga inversiones o bien antes de la puesta en marcha del servicio, o bien durante su ejecución.

13. Subvenciones

Es una fórmula de financiación de entidades sin ánimo de lucro con mucha tradición en nuestro país. Habitualmente es anual y está sujeta a disponibilidad presupuestaria. Los requisitos fundamentales son:

- Que la actuación o el servicio se realice sin contraprestación directa de las personas beneficiarias.
- Que la actuación o el servicio esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo y al cumplimiento de determinadas obligaciones formales y materiales.
- Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social.

Ventajas

- Da flexibilidad y libertad en el desarrollo de las acciones o servicios: la entidad financiada tiene una amplia capacidad de adaptación a las necesidades que se detecten.
- Se basa en principios de transparencia y no discriminación, siguiendo el proceso de concesión y control establecido en la Ley General de Subvenciones.
- Da ventaja competitiva a las entidades sin ánimo de lucro, dado que normalmente las entidades mercantiles están excluidas en las convocatorias.

Inconvenientes

- No es una fórmula recomendable para servicios en los que se han de garantizar derechos, puesto que está sujeta a limitación temporal y disponibilidad presupuestaria.
- No es una fórmula estable y tiene riesgos financieros: las administraciones tienen libertad para elegir el momento de convocatoria, resolución y pago. Esto supone riesgos de discontinuidad y en consecuencia interrupciones en el servicio, así como posibles retrasos en el pago.
- Implica costes administrativos y de gestión que van en detrimento de la eficiencia en el uso de los recursos, contando además que hay una serie de gastos que no son elegibles.

14. Convenios

El convenio de colaboración es una figura de escasa regulación legal. Esta concedida para el desarrollo de programas o actuaciones entre múltiples partes en las que todas aportan algo. Por regla general, se celebran sin una norma habilitante específica y no suele basarse en procesos de concurrencia ni se les da publicidad; en ocasiones se ha hecho un uso abusivo de los mismos.

En ocasiones, los convenios de colaboración constituyen, “de facto”, subvenciones públicas, otorgadas obviando el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- Son idóneos para poner en marcha programas innovadores o nuevas iniciativas, etc.
- Por regla general, requieren que ambas partes contribuyan económicamente al convenio; en alguna ocasión se ha dado un uso inadecuado cuando la Administración ha aportado los recursos económicos y la entidad los trabajos, porque puede considerarse una contratación encubierta.

- Están muy cuestionados por el Tribunal de Cuentas, dado el mal uso que se ha hecho de esta fórmula.

Ventajas

- Es una fórmula que permite llevar a cabo proyectos innovadores que requieren una colaboración público-privada.
- Es idónea para acciones innovadoras, experimentales, singulares, etc.
- Permite aunar fuerzas y atraer recursos de distintas entidades.
- Es idónea cuando hay que poner en marcha programas que requieren flexibilidad.

Inconvenientes

- Es una fórmula que en general se utiliza de manera discrecional y que en el pasado se ha hecho un uso abusivo, por lo que ahora está muy restringida
- No es un instrumento válido para el desarrollo de servicios estables sobre todo si se pretende garantizar derechos personales y continuidad.
- Aporta seguridad jurídica limitada, debido a la escasa transparencia en el procedimiento previo y la ausencia habitual de libre concurrencia.

15. Consideraciones sobre el Concierto Social

La regulación del Concierto Social en España

Como ya hemos adelantado la [Directiva Europea sobre Contratación Pública 2014/24/UE](#) explicita que existen determinados servicios relacionados con la atención a las personas que, por sus características, pueden ser desarrollados al margen de la contratación pública *los Estados miembros siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos los servicios a las personas (sociales, sanitarios, educativos, etc.) u organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos.*

La [Ley de Contratos del Sector Público](#) de 2017 recoge textualmente lo establecido en la directiva y, además, aclara que *lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social.*

El régimen de concierto se enmarca en los sistemas de acreditación o licencia, una figura muy extendida en algunos países europeos como Austria y Alemania en el ámbito social. En España, se ha utilizado principalmente en los ámbitos sanitario y educativo. A diferencia de la licitación pública, se inspira en el principio de que la sociedad civil puede tener un papel fundamental en la provisión de los servicios de garantía pública. No se inspira en el principio de la “subsidiariedad”, por el cual las entidades actúan allí en donde no llega la administración, sino en la idea de que la Administración Pública y la sociedad civil pueden actuar de modo complementario en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. Es decir, es deseable “un Estado fuerte y una sociedad civil fuerte” que se complementen y cooperen estrechamente.

En España, ya son muchas las comunidades autónomas que cuentan con una regulación específica elaborada sobre la base de unos principios comunes.

PRINCIPIOS COMUNES DEL CONCIERTO SOCIAL



No obstante, el desarrollo normativo en las comunidades autónomas difiere. Por ejemplo:

- Mientras que unas comunidades autónomas han regulado el Concerto en el ámbito social y sanitario (ej. Aragón o Navarra) otras lo han hecho solo para algunos aspectos de los servicios sociales (ej. Asturias o Murcia). Esto afecta a los servicios que se concertan que, dependiendo de su alcance, pueden ser:
 - Reserva y ocupación de plazas.
 - Gestión integral de las prestaciones, programas, servicios o centros, a excepción de las que se consideren de gestión pública directa.
- Mientras que la regulación de unas comunidades autónomas solo permite concertar con entidades sin ánimo de lucro al entender que los servicios sociales no son de interés económico (Ej. Aragón, Asturias, Navarra o Valencia), otras lo abren todo tipo de entidades.

Comunidades autónomas con normativa específica

	Solo para Entidades Sin Ánimo de Lucro	Ámbitos
ANDALUCÍA 2018	No, pero les da prioridad	Servicios Sociales
ARAGÓN 2016	Sí	Servicios Sociales y Sanitarios
ASTURIAS 2019	Sí	Servicios Sociales
EXTREMADURA 2018	Sí	Servicios sociales, Servicios de salud y sociosanitarios
GALICIA 2016	No, pero les da prioridad	Servicios Sociales
ISLAS BALEARES 2016	No	Servicios Sociales
MURCIA 2018	No	Servicios Sociales
NAVARRA 2017	Sí	Servicios Sociales, de Salud y sociosanitarios
VALENCIA 2017	Sí	Sociales

Comunidades autónomas elaborando normativa:

[Canarias](#) | [Castilla y León](#) | [Cataluña](#) | La Rioja | [País Vasco](#) | Castilla-la Mancha

El funcionamiento del concierto social. ventajas e inconvenientes

El concierto social se enmarca en los sistemas que permite a la Administración acreditar o autorizar a una organización como condición previa a la prestación de un servicio y en ese sentido presenta diferencias con respecto a la licitación pública. La acreditación (no mera autorización) y la regulación de los servicios, son esenciales para el buen funcionamiento del concierto:

LICITACIÓN PÚBLICA



Compra de servicios por concurrencia competitiva



El servicio se presta en nombre de la Administración

CONCIERTO SOCIAL



Acredita o autoriza a una organización a la prestación de un servicio por un procedimiento transparente y respetando la igualdad de oportunidades



Establece un proceso de concierto con las organizaciones autorizadas por un procedimiento transparente y respetando la igualdad de oportunidades



El servicio se presta en nombre de la organización acreditada o autorizada

El concierto social se basa en la complementariedad y la cooperación entre la Administración y la sociedad civil en el que:

- La Administración Pública acredita o autoriza a aquellas entidades lucrativas o no lucrativas que reúnen las condiciones para prestar un servicio, es decir, les concede un “estatus” que le permitirá concertar la prestación de dicho servicio con fondos públicos. Esto habitualmente se materializará en un documento (acuerdo de licencia) con el proveedor en el que se fija un precio de referencia que la Administración se compromete a pagar por dicho servicio cuando la persona beneficiaria utiliza dicho servicio.
- A diferencia de la contratación pública, el proveedor actúa en nombre propio y tiene autonomía en la prestación del servicio, es decir, puede prestarlo de la manera que considere más conveniente siempre y cuando respete los requisitos establecidos por la Administración.
- Las personas beneficiarias pueden tener la libertad de elegir entre las diferentes empresas u organizaciones acreditadas (existe una relación contractual entre el proveedor y la persona beneficiaria) o bien serán derivadas por la Administración a alguna de las organizaciones acreditadas o autorizadas.

PERSONAS BENEFICIARIAS

Esta fórmula ofrece un marco en el que la participación y la toma de decisiones entre Administración, Proveedor y Persona Beneficiaria son más equilibradas, lo cual generalmente puede contribuir a mejorar la calidad, eficacia y competitividad de los servicios. En la literatura alemana y austriaca se considera una fórmula más perfecta porque cierra el triángulo de la interacción entre los actores.

ADMINISTRACIÓN

Establece las condiciones y requisitos que han de tener los servicios: regula y acredita.

PROVEEDORES

Tienen libertad para desarrollar los servicios de la manera que consideren más idónea.

PERSONA

Tiene la libertad de decidir a su proveedor

El concierto social tiene múltiples ventajas...

Desde la perspectiva de las personas

- ▶ Permite que la persona beneficiaria del servicio tenga mayor capacidad de elección (siempre y cuando haya múltiples proveedores), salvo si en la orden que regule el concierto social de un servicio se establezca un sistema de derivación.
- ▶ Al basarse en el principio de transparencia y concurrencia, favorece la mejora continua puesto que al haber múltiples proveedores acreditados o autorizados, se favorece la competencia enfocada a una mejora prestación del servicio a la persona. Esto fomenta que los proveedores se esfuercen más por dar servicios de calidad, lo que refuerza la innovación y adaptación permanente.
- ▶ La continuidad en el tiempo de los conciertos (en muchos casos se establecen a cinco años con posibilidad de prórroga) contribuye a evitar que se produzcan situaciones de desarraigo, lo cual es importante cuando se trata de servicios a personas.

Desde la perspectiva de las entidades

- ▶ La estabilidad en el tiempo de los conciertos permite al prestador del servicio planificar la actividad, mejora la calidad del empleo del personal contratado, planificar inversiones a largo plazo, etc.
- ▶ El precio es revisable y se ajusta a los costes reales si los criterios son objetivos.

... pero también tiene inconvenientes

- ▶ En el caso de los servicios que se prestan en instituciones, el proveedor únicamente cobra el precio de la plaza si esta se ocupa (salvo que se establezca lo contrario), por tanto, a pesar de suscribir el concierto, no tiene ingresos asegurados.
- ▶ El derecho de elección está condicionado a que existan plazas o recursos disponibles.

- ▶ A veces, el precio que paga la Administración por la plaza es deficitario ya que no cubre todo el coste y no se permite el cobro de cantidades adicionales al precio público.
- ▶ La definición de los servicios a concertar en el caso de apoyos flexibles a las personas es más difícil de concretar y cuantificar.

La importancia de un buen sistema de acreditación en el concierto social

El concierto entra dentro de la categoría de los métodos de financiación de servicios que podríamos denominar financiación “por sujeto”. En este modelo, la Administración Pública acredita una serie de servicios en un ámbito concreto a una serie de empresas/organizaciones que están en condiciones de proveer dichos servicios. Uno de los problemas fundamentales en la aplicación del concierto en España es la ausencia o inadecuada acreditación de servicios

Las reglas de la acreditación

- ▶ La acreditación habilita a las entidades para prestar dichos servicios y en consecuencia para que sean financiados públicamente.
- ▶ La persona usuaria (sujeto) elige entre todos los proveedores acreditados.
- ▶ La Administración Pública no define cómo ha de ser la provisión/suministro del servicio, sino que acredita las condiciones y requisitos esenciales en los que ha de prestarse.
- ▶ El proveedor no tiene el derecho exclusivo de prestar un servicio, puesto que puede ser prestado por varios agentes, lo que garantiza la diversidad de la oferta y la posibilidad de elegir.

Requisitos comunes que las administraciones suelen solicitar en los procesos de autorización o acreditación

- Estar inscritos en el registro de entidades, centros y servicios sociales.
- Acreditar la disposición de medios y recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el catálogo de servicios sociales correspondiente.
- Acreditar la titularidad del centro o su disponibilidad por cualquier título jurídico válido por un período no inferior al de vigencia del concierto.

Además, alguna comunidad autónoma como País Vasco (en su texto provisional) y Andalucía establecen requisitos adicionales como, por ejemplo, contar con experiencia similar al objeto del concierto, tener implantación previa en el territorio o el respeto pleno al principio de igualdad de género.

Cabe destacar, además, que en la mayoría de las comunidades autónomas se pueden tener en cuenta cláusulas sociales, así como criterios de experiencia a la hora de instrumentar los conciertos sociales, lo cual puede favorecer a las entidades sin ánimo de lucro siempre y cuando cumplan dichos requisitos.

Una vez una entidad está acreditada para prestar un servicio, podrá presentarse a los distintos procesos de asignación de plazas, a menos que los criterios de acreditación se modifiquen y tuviera que volver a acreditarse.

Condiciones que deben darse para poner en marcha un concierto social

Describimos a continuación una serie de requisitos mínimos que deberían de garantizarse a la hora de poner en marcha el Concierto Social

- Debe existir una normativa que regule: 1) el alcance de los servicios que son susceptibles de ser concertados; 2) los requisitos que se solicitan para cada uno de estos servicios.
- Deben existir espacios de trabajo y sistemas de consulta continuados con las entidades prestadoras de los servicios, pensados siempre en clave de cómo beneficiar a las personas usuarias.
- Debe haberse realizado un proceso de acreditación o autorización de las entidades para prestar los servicios que serán objeto de concertación de un modo transparente y respetando el principio de igualdad de oportunidades.
- Es recomendable contar con unas bases reguladoras sólidas sobre el servicio a prestar (método de intervención y sistemas de derivación), generalmente a través de una Orden.
- Es fundamental contar con un buen estudio de costes y precios de referencia para garantizar la calidad del servicio.
- Deben ponerse en marcha mecanismos que fomentan la innovación y la mejora continua desde la perspectiva de la atención a las necesidades y demandas de las personas usuarias.

El sistema de fijación de precios

Una de las cuestiones fundamentales en la instrumentación del concierto social es la definición de los criterios de fijación de los precios y su actualización, así como la definición de costes por los módulos de referencia y los servicios o prestaciones que han de ser incluidos.

La fijación de precios no puede ser hecha de modo arbitrario por la Administración ni hay un marco legal predefinido que establezca cómo se fijan los precios. Para cada concierto social, la Administración debe definir el precio de referencia basado en un cálculo real del coste de los servicios en colaboración con las organizaciones prestadoras de dicho servicio.

Hay que tener en cuenta que el cálculo de los costes tiene que basarse en datos reales, independientemente de la manera en que son o han sido financiados (licitación, subvención, aportaciones de personas usuarias, cofinanciación de otras entidades, aportaciones de socios, financiación de las propias entidades, etc.).

La calidad de este ejercicio dependerá en buena medida de la calidad de la información que aporten los prestadores del servicio y de la consistencia que tenga esta información.

En el proceso de análisis del coste efectivo de los servicios, es fundamental definir de modo detallado las prestaciones y apoyos incluidas en el servicio para asegurarse de que se han incluido todos los gastos asociados.

Contar con un buen cálculo del precio de referencia es fundamental, ya que como sucede con el concierto sanitario o educativo, no está permitido la cofinanciación del servicio a través de otras fuentes de financiación por lo que el precio que se establezca tiene que cubrir el coste de dicho servicio. Otra cosa diferente es que en el marco de otras actividades que realizan las organizaciones, dicho servicio pueda complementarse con otros servicios, como sucede, por ejemplo, en el concierto educativo en el que un centro puede ofrecer actividades extraescolares o un servicio pedagógico complementario no previsto en el concierto.

Información importante a recopilar para fijar un precio de referencia de un servicio:

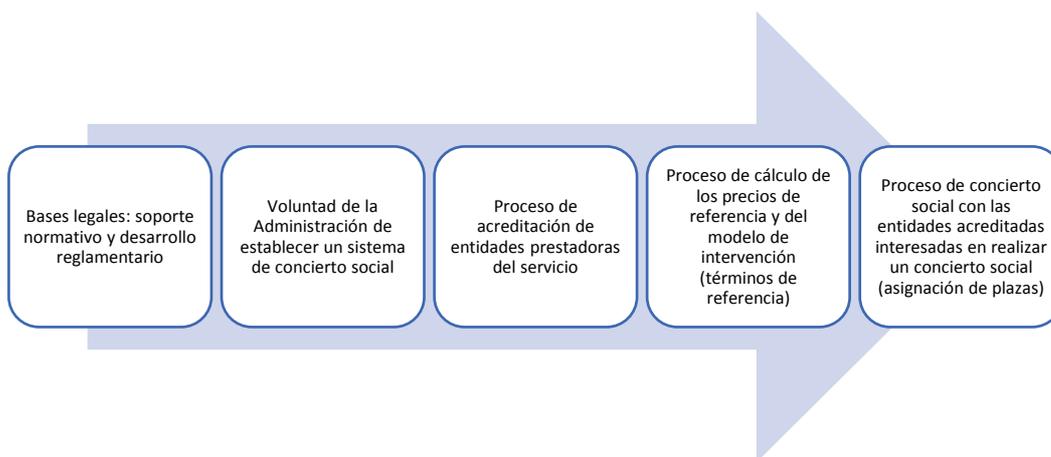
- ▶ Costes salariales, teniendo en cuenta la media de subida anual.
- ▶ Costes de gestión de recursos humanos (coordinación, formación, supervisión, vacaciones, bajas, sustituciones, participación en jornadas, etc.).
- ▶ Costes organizativos y de uso infraestructuras.
- ▶ Ratios de personas usuarias.

En los conciertos sociales no se incluye en el cálculo del precio el beneficio industrial como sí se suele hacer en las licitaciones públicas.

Pasos a dar para la puesta en marcha de un concierto social

Por último y a modo de resumen, queremos destacar que la puesta en marcha de un buen sistema de concierto social requiere un proceso en varias fases en estrecha colaboración e interlocución con las entidades prestadoras del servicio:

El diálogo y la interlocución con las entidades proveedoras de servicio es fundamental en este proceso



Un aspecto crucial en este proceso y que influirá directamente en el desarrollo de un marco adecuado para la puesta en marcha del concierto social, tiene que ver con la capacidad que tenga la Administración para habilitar suficiente crédito presupuestario

para cubrir las plazas necesarias en las condiciones establecidas en la Orden que regule el servicio.

1. Bases legales

En primer lugar, debe existir un soporte normativo y un desarrollo reglamentario que haga posible que la colaboración público-privada utilice esta fórmula. El concierto tiene que estar fundamentado y amparado, bien en una ley de servicios sociales autonómica o en una ley específica de concierto.

2. Voluntad de la Administración de establecer un sistema de concierto social

La Administración tiene que ser consciente de lo que significa traspasar servicios, por ejemplo, de subvenciones, a una fórmula como el concierto, pues puede influir en muchos aspectos relevantes como su precio.

Lo recomendable es que una administración que ya haya regulado normativamente el concierto social empiece a aplicar esta fórmula en aquellos servicios sociales que se hayan establecido en la cartera de servicios como derechos subjetivos para continuar, más adelante, por otros servicios previstos por su normativa.

3. Acreditación de entidades prestadoras del servicio

La acreditación establece los contenidos del servicio y los estándares o requisitos con los que se deben prestar el servicio. Mediante este proceso, también se habilita a determinadas entidades (las que consigan la acreditación) para prestar un servicio concreto. En esta fórmula de colaboración, las entidades prestan el servicio en su nombre y no en nombre de la Administración como sucede con la licitación pública.

Al igual que en los procesos de autorización habituales en otras fórmulas de cooperación con la Administración, en el sistema de acreditación suelen ser requisitos habituales:

- Estar inscritos en el registro de entidades, centros y servicios sociales.
- Acreditar medios y recursos suficientes.
- Acreditar titularidad del centro en que se prestará el servicio o su disponibilidad durante, al menos, el periodo de vigencia del concierto.

4. Proceso de cálculo de los precios de referencia y del modelo de intervención

Para cada concierto social, la Administración debe definir el precio de referencia basado en un cálculo real del coste de los servicios en colaboración con las organizaciones prestadoras. Contar con un buen cálculo del precio de referencia es fundamental ya que **no está permitida la cofinanciación del servicio a través de otras fuentes de financiación**. En todo caso, se pueden dar servicios complementarios, pero nunca cofinanciación. Por ello, el precio que se establezca tiene que cubrir el coste de dicho servicio. Para su cálculo hay que tener en cuenta:

5. Establecimiento del concierto

Por último, se establece el concierto social con las entidades acreditadas interesadas, que se hará a través de un sistema de formalización predefinido para ver cómo se deriva a las personas y cómo se pagan esos servicios.

En todo el proceso en el que se define cómo se presta un determinado servicio a través de esta fórmula, debe existir una interlocución y diálogo fluido y permanente entre la

Administración y las entidades sociales que potencialmente prestarán después el servicio a las personas. Este diálogo es fundamental y puede contribuir a una mejor formulación del concierto para garantizar después que el servicio funcione correctamente y se adecue a las necesidades de las personas.

16. Conclusiones

Los sistemas de cooperación público-privada están evolucionando en los países de la Unión Europea en los últimos años. Esto afecta también al campo de los servicios sociales, que progresivamente va asentándose como uno de los pilares de la protección social; en todos los países de la Unión Europea, cierto que en unos en mayor medida que en otros, la provisión de estos servicios de garantía pública es mixta, de modo que se da una participación tanto de las empresas mercantiles como de las entidades sin ánimo de lucro.

Los cambios en la cooperación público-privada en el ámbito de los servicios sociales vienen determinados fundamentalmente por tres tipos de factores:

- Aspectos normativos, como la liberalización de los servicios en el mercado único europeo, las Directiva Europeas de contratación pública o la Ley de Contratos del Sector público en España.
- Aspectos relacionados con la competencia en los que destaca el creciente interés del sector mercantil por operar en estos servicios y también la competencia de las entidades sin ánimo de lucro con el sector mercantil y entre ellas.
- Aspectos relacionados con la necesidad de encontrar nuevas fórmulas y soluciones más eficientes, que mejoren los resultados y que implican sin duda un cambio de los patrones de intervención.

Las administraciones públicas tienen la posibilidad de optar por distintas fórmulas de cooperación con la iniciativa privada, cuando no prestan los servicios directamente. Entre las fórmulas principales destacan la licitación o contratación, el concierto, la concesión de servicios, el pago por presupuestos personales, la subvención y los convenios. Es importante dejar claro que no hay fórmulas buenas o malas, sino fórmulas más o menos idóneas en función de los servicios de los que se trate; todas ellas están previstas en el ordenamiento jurídico y la administración tiene la obligación de elegir la más adecuada.

En el campo de los servicios sociales frecuentemente se hace un uso inadecuado y en múltiples ocasiones perverso de las fórmulas de cooperación con la iniciativa privada. Una práctica muy frecuente y que debería erradicarse es usar la fórmula de la subvención a corto plazo (normalmente anual) y que está sujeta a disponibilidad presupuestaria, para financiar servicios que han de ser garantizados de modo estable y en el largo plazo porque son derechos subjetivos. Otro error es que utiliza de modo inadecuado los sistemas de licitación, incumpliendo uno de los principios básicos que es que en la selección de los oferentes el criterio que ha de primar es la "selección de la oferta económicamente más ventajosa de acuerdo con la relación calidad-precio". En el pasado se abusó de los convenios y se hizo en muchas ocasiones sin respetar dos principios fundamentales de todo tipo de cooperación que son la transparencia y la no discriminación. La mala elección y el mal uso de las fórmulas de colaboración va sin duda

en detrimento de la calidad de los servicios y perjudica directamente a las personas beneficiarias, además de precarizar y devaluar el conjunto del sistema.

Las normativas europeas (directivas de contratación) y españolas (Ley de contratos del Sector Público), explicitan que existen determinados servicios dirigidos a las personas que por sus características peculiares pueden ser instrumentados por otras fórmulas distintas a la contratación; reconocen, en definitiva, que la peculiaridad de esos servicios requiere fórmulas de cooperación estables y adecuadas. Es en este contexto en el que se desarrolla la legislación sobre el concierto social en España, que ya ha sido regulado en buena parte de las comunidades autónomas. Recuérdese que en nuestro país el concierto ya cuenta con larga trayectoria en el campo de la Educación y la Sanidad.

No cabe duda de que en términos generales el concierto es una fórmula mucho más idónea para la cooperación público-privada que la licitación y por supuesto que las subvenciones. Entre otras cosas porque la licitación es una compra de servicios muy rígida en su aplicación y poco adaptada a las necesidades cambiantes de las personas. El concierto, bien aplicado, permite más estabilidad y continuidad, elementos que garantizan el vínculo con las personas tan esencial en los servicios personales; permite también cerrar el triángulo de la cooperación entre la administración pública, las personas beneficiarias y los proveedores de los servicios. Por otra parte, y esto es una cuestión que no es baladí, los principios inspiradores son distintos:

- La licitación se rige por el principio de la “subsidiariedad” (el Estado, o la administración pública, encarga a la iniciativa privada aquello que no pueden hacer él directamente).
- El concierto por el principio de la “complementariedad” (Estado y sociedad civil cooperan en la provisión de servicios y en las respuestas sociales); se reconoce por lo tanto el papel complementario de la sociedad civil y la necesidad de aunar fuerzas y cooperar en la solución a necesidades sociales complejas.

El concierto social bien aplicado supondría un paso cualitativo en la cooperación público-privada en el ámbito de los servicios sociales; de hecho, la experiencia de décadas en países centroeuropeos como Alemania o Austria así lo confirma; no cabe duda de que la contratación no es la fórmula idónea para instrumentar la participación privada en la provisión de servicios sociales de garantía pública. Lo confirma nuestra experiencia cotidiana, pero también la de Reino Unido, que puede ser considerado un país mucho más avanzado en este campo. Tampoco hay que equivocarse proponiendo que todos los servicios se instrumenten por la fórmula del concierto. Insistamos, las fórmulas no son buenas o malas, sino más o menos idóneas dependiendo de para qué, por lo que en servicios sociales habrá que utilizar todas las fórmulas que hemos descrito eligiendo en cada momento la más adecuada.

Dicho esto, es importante constatar sin paliativos que, tras cinco años de experiencia, el concierto no está funcionando bien en España, o lo está haciendo bien en contadas ocasiones. Y esto es así por una regulación deficitaria en la que la mayoría de las ocasiones las comunidades autónomas han ido copiado unas de otras sus decretos o leyes, pero sobre todo por una mala práctica en la puesta en marcha. Para ser claros, en general se aplica el concierto con lógicas y patrones de la contratación; hemos cambiado la fórmula jurídica pero no hemos cambiado la mentalidad y no hemos entendido los principios y lógicas con los que esta ha de funcionar; *vino nuevo en odres viejos*.

En este texto, hemos hecho referencia a algunos elementos que son fundamentales en la puesta en práctica del concierto y que es necesario cambiar: una mejora de la legislación que lo regula, una acreditación correcta de los principios en los que se inspira, una adecuada regulación previa de los servicios que son objeto de concierto y una fijación de precios objetiva, entre otros aspectos.

Para concluir, la fórmula del concierto social nos ofrece la posibilidad de cambiar los patrones por los que se rige la cooperación público-privada en los servicios sociales personas, para mejorar la calidad de los servicios, para dotarles de estabilidad y para unir fuerzas y capacidades de los actores públicos y privados en la solución a los problemas sociales. La fórmula de concierto permite avanzar hacia un nuevo sistema de cooperación basado en la complementariedad en la que el Tercer Sector es un “socio preferente” de la administración pública en la provisión de servicios sociales personales, guiados por la calidad de vida de las personas y la mejora continua; pero lo tenemos que hacer bien para aprovechar esta oportunidad y evitar que un mal uso del concierto redunde en el deterioro de los servicios y en definitiva en perjuicio de la calidad de vida de las personas a las que nos debemos.

17. Normativa referenciada

Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, pel qual es desenvolupa l'acció concertada per a la prestació de serveis socials en l'àmbit de la Comunitat Valenciana per entitats d'iniciativa social.

Decreto 10/2018, de 14 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad.

Decreto 41/2018, de 20 de febrero, por el que se regula el concierto social para la prestación de los servicios sociales.

Decreto 48/2017 de 27 de octubre, por el que se establecen los principios generales a los que se han de someter los conciertos sociales

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario.

Ley 13/2018, de 26 de diciembre, de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario en Extremadura.

Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Ley 8/2016, de 8 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Ley del Principado de Asturias 3/2019, de 15 de marzo, sobre acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social.

Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, de concertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales

Proyecto de Decreto de concierto social 05022020.

Proyecto de decreto por el que se regula el régimen jurídico del concierto social en Castilla y León. (2019/11)

Tratado de la Unión Europea (TUE) / Tratado de Maastricht, 1992.

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2012.

PANEL 7. FAMILIAS, CUIDADOS E INFANCIA



Diseño de una propuesta metodológica para evaluar el impacto normativo en la familia

Pablo Redondo Mora³⁰¹

RESUMEN

Siguiendo las directrices de organismos internacionales para mejorar la calidad de las políticas públicas, el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, introdujo la obligatoriedad de incluir en las memorias de impacto, que acompañan a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, un informe de impacto en la familia. Este informe debe evaluar las consecuencias previsibles sobre el bienestar de las familias de las leyes y los reglamentos, antes de su aprobación.

Sin embargo, en la práctica, este tipo de evaluación no se está aplicando de forma satisfactoria, y uno de los principales motivos es la inexistencia de unas directrices sobre cómo llevar a cabo dicho análisis. Con tal de cubrir esta laguna, este proyecto se centra en desarrollar una metodología para analizar el impacto en la familia que sea capaz de adaptarse a la propia idiosincrasia de la administración pública. El propósito es que esta herramienta permita cumplir satisfactoriamente con la obligatoriedad de realizar este tipo de evaluaciones y, sobre todo, contribuya a maximizar los impactos positivos de las políticas públicas sobre el bienestar de las familias. Todo ello, mediante el empleo de unas herramientas y procedimientos fácilmente aplicables por el personal de la administración pública responsable de la evaluación y que permitan ejecutar un análisis en profundidad de los posibles impactos sobre las familias.

Palabras clave: Análisis de Impacto Normativo, mejora regulatoria, bienestar de las familias, evaluación ex-ante.

1. Introducción

Durante las dos últimas décadas, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea vienen impulsando una serie de propuestas y recomendaciones para mejorar la calidad de las normas jurídicas y, especialmente, su proceso de emisión, pues éste determina su calidad y afecta directamente a los resultados de las políticas públicas (OCDE, 2019, p. 16).

Esta corriente de gestión pública, denominada *regulatory reform* o *Better Regulation*, pretende corregir algunos defectos de la regulación tradicional, como el exceso de regulación, la complejidad, la incoherencia o la inestabilidad del marco normativo. En este sentido, su finalidad es que solo se aprueben las normas que resulten necesarias, estén proporcionadas a sus objetivos y sean eficaces para lograr los resultados esperados al menor coste posible (Ponce, 2009, pp. 205-207).

Con dicho fin, la OCDE y la Comisión Europea recomiendan la aplicación de procedimientos y herramientas para la mejora de la calidad de las normas, entre los que destaca la evaluación *ex-ante* de las normas (Ortí, 2016, p. 68).

Las evaluaciones normativas *ex ante* proporcionan información sobre las alternativas disponibles, los costes, los beneficios y los efectos económicos, sociales y ambientales

³⁰¹ Pablo Redondo Mora, Universidad de Zaragoza

de las distintas alternativas en una fase inicial del proceso decisional. De esta forma, este tipo de evaluación permite dotar de mayor racionalidad a los procesos decisionales, alcanzando decisiones basadas en evidencias empíricas, lo que les proporciona una mayor coherencia y solidez (Ortí, 2016, pp. 68-69).

El objetivo principal de este tipo de evaluaciones es proporcionar información de calidad que permita anticipar a cada institución responsable del desarrollo de una norma los posibles costes, efectos y beneficios de cada una de las alternativas disponibles. Por lo tanto, con la aplicación de esta herramienta, se pueden anticipar los efectos que la regulación puede tener sobre los individuos, la economía y la propia administración (OCDE, 2019, pp. 19-21). De esta forma, se dota de mayor racionalidad al proceso de toma de decisiones y se garantiza la elección de la alternativa más eficiente.

En España, las evaluaciones normativas *ex ante* se desarrollan bajo el nombre de Análisis de Impacto Normativo, y su implementación comenzó a regularse en 2009, mediante el *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*.

Desde ese momento, se exige que, desde el principio del proceso de elaboración de una norma, se analicen los costes de implementación y el impacto económico y social de cada una de las alternativas a considerar. El resultado de dicho análisis debe quedar reflejado en la memoria del análisis de impacto normativo que, tanto a nivel estatal como autonómico, debe adjuntarse a los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias en el momento de su tramitación (Marcos, 2009, p. 259; Ortí, 2016, pp. 68-69).

En 2017, ante la necesidad de reforzar algunos aspectos del Análisis de Impacto Normativo, el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, derogó la regulación establecida por *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio* e introdujo nuevos requisitos para evaluar el impacto de las propuestas normativas, entre los que se encuentra la obligatoriedad de evaluar el impacto previsible sobre el bienestar de las familias.

Con la nueva normativa, se introdujo la necesidad de incluir en las memorias de impacto, que acompañan a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, un informe de impacto en la familia. Este informe debe evaluar las consecuencias previsibles sobre el bienestar de las familias de las leyes y los reglamentos, antes de su aprobación. Más allá de asegurar que una norma no perjudicará a las familias, el propósito de esta evaluación es garantizar que, en la medida de lo posible, la norma propuesta tendrá efectos positivos sobre su bienestar.

El nuevo *Real Decreto* también establecía un período de seis meses desde su entrada en vigor para que se publicase una adaptación de la *Guía Metodológica*. Esta nueva guía debía contener, entre otras actualizaciones, las directrices para realizar los análisis de impacto normativo en la familia. Sin embargo, la nueva guía actualizada nunca se llegó a publicar.

Ante la ausencia de una guía metodológica adaptada a la normativa vigente y, por lo tanto, de unas indicaciones sobre cómo evaluar el impacto normativo en la familia, este tipo de análisis no se está aplicando de la forma esperada. Y es que, eludiendo la obligación de analizar el impacto normativo en la familia, la mayoría de las propuestas normativas que se presentan concluyen, sin justificación alguna, que el impacto es nulo

o inexistente (Sieira, 2019, p. 160). Y en las escasas ocasiones en las que se indica un impacto positivo, el análisis se limita a presentar simples y escuetas declaraciones de intenciones, sin ninguna capacidad de prever el impacto real de la medida planteada.

Ante esta situación, se hace patente la necesidad de contar con unas directrices para analizar el impacto normativo en la familia. Y es que, además de que no realizar este tipo de evaluaciones supone un coste de oportunidad, desde el año 2018, el Tribunal Supremo ha comenzado a declarar la nulidad de normativas reglamentarias por eludir la obligación de analizar el impacto normativo en la familia (Torre de Silva, 2020, p. 101).

A la luz de lo anterior, el objetivo de este proyecto es diseñar una metodología para realizar los análisis de impacto normativo en la familia que permita cumplir satisfactoriamente con la obligatoriedad de realizar este tipo de evaluaciones y, sobre todo, facilite la toma de decisiones para maximizar los impactos positivos de las políticas públicas sobre el bienestar de las familias. Para ello, se pretende diseñar unas herramientas y procedimientos fácilmente aplicables por el personal de la administración pública responsable de la evaluación y que permitan ejecutar un análisis en profundidad de los posibles impactos sobre las familias.

2. La evaluación de impacto en la familia

Las relaciones familiares tienen una notable influencia sobre las oportunidades de vida de las personas, y en la práctica constituyen un componente importante del bienestar individual, comunitario y social. Una agenda política comprometida con un bienestar general que vaya más allá de la perspectiva económica, debe contemplar el bienestar de las familias y el papel que éstas desempeñan en la sociedad. Sin embargo, el impacto de las políticas y los servicios en las familias no siempre se anticipa o se comprende bien en el proceso de su formulación e implantación (Lau y Doneker, 2014: 21-27).

La prescripción de valorar el Impacto Normativo en la Familia pretende introducir la perspectiva de familia en el proceso de formulación de leyes y políticas y, así, garantizar que el impacto previsible en las relaciones y el bienestar de las familias se reconozca de manera explícita. Se trata de anticipar y valorar las consecuencias de cada ley o reglamento, según su impacto en el bienestar familiar, independientemente de si esas leyes y medidas están dirigidas explícitamente o no a las familias.

A modo de ejemplo:

- Los impuestos y los créditos fiscales (como el impuesto sobre sucesiones) pueden afectar a las relaciones intergeneracionales e intrageneracionales dentro de la familia.
- Los horarios laborales pueden influir en el tiempo disponible y en el modo en que las personas se organizan para atender sus obligaciones familiares.
- La política penitenciaria relacionada con la ubicación de los internos puede influir en las oportunidades para la construcción o reconstrucción de sus relaciones familiares y comunitarias.

3. Experiencias en otros países

En países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda existe una cierta experiencia sobre la evaluación de impacto en la familia (Lau y Doneker, 2014). Entre estos países, los casos que podrían considerarse más próximos al Análisis

de Impacto Normativo en la familia demandado en España, los encontramos en Reino Unido y Estados Unidos.

3.1. Reino Unido

En octubre de 2014, en el Reino Unido comenzó formalmente una iniciativa para la valoración del impacto en la familia, denominada *Family Test*. Esta iniciativa consistía en la elaboración voluntaria de un informe por parte de los diversos departamentos del gobierno británico sobre la forma en que sus respectivas políticas favorecen o dificultan el desarrollo de las relaciones familiares y la contribución de las familias al bienestar de sus miembros y de la sociedad. Esta iniciativa contó con el apoyo de una guía elaborada por el Departamento de Trabajo y Pensiones del gobierno británico, que establece cuándo y cómo se espera que los departamentos gubernamentales apliquen el *Family Test* (Department for Work & Pensions, 2014).

El objetivo de esta iniciativa es contribuir al desarrollo de relaciones familiares sólidas y estables. La guía elaborada por el Departamento de Trabajo y Pensiones presenta cinco preguntas que las políticas de todo departamento del gobierno central debería abordar (Department for Work & Pensions, 2014: 7-8):

- ¿Qué tipo de impacto podría tener esta medida en el proceso de formación de las familias?
- ¿Qué tipo de impacto tendrá la medida en las familias que atraviesan transiciones clave, como convertirse en padres, acoger o adoptar un hijo, el fallecimiento de un familiar, la pérdida del empleo, nuevas responsabilidades de cuidado o el inicio de una enfermedad de larga duración?
- ¿Qué impacto tendrá la medida en la capacidad de cada uno de los miembros de la familia para desempeñar su papel en la vida familiar, incluso con respecto a la crianza y otras responsabilidades de cuidado?
- ¿Cómo impacta la medida a las familias antes, durante y después de la separación de la pareja?
- ¿Cómo afecta la política a las familias con mayor riesgo de ruptura o de deterioro de la calidad de su relación?

Este enfoque señala la necesidad de que todos los departamentos tengan en cuenta la influencia que las políticas gubernamentales pueden ejercer sobre las relaciones familiares y busca alentar a los departamentos a promover políticas que ayuden a reforzar esas relaciones y evitar cualquier política que pueda socavarlas.

En 2018 se introdujo en el parlamento británico una propuesta de ley sobre “Relaciones Familiares: Evaluación de Impacto y Objetivos”, que incluye la obligación de exigir que los organismos públicos acompañen cualquier propuesta de cambio en el gasto público, la administración o la política con una evaluación de impacto familiar (House of Lords and House of Commons, 2018). Esta propuesta implica que al publicar una propuesta legislativa, la autoridad a la que se aplica esta Ley debe a) publicar una evaluación del impacto probable de las propuestas sobre las familias y las relaciones familiares de acuerdo con esta sección, o b) publicar una declaración explicando las razones para concluir que no es necesario realizar una evaluación de impacto familiar.

De acuerdo con la propuesta, al realizar esa evaluación ex ante, las autoridades deberán tener en cuenta el impacto probable de las políticas en:

- a) La capacidad de una persona para desempeñar el papel que le corresponde en la vida de su familia, en particular su capacidad para cumplir con las responsabilidades de cuidado infantil o de otro miembro de la familia dependiente.
- b) Los procesos de formación familiar (incluyendo la paternidad, el matrimonio, la convivencia y la reagrupación).
- c) Las transiciones familiares, tales como el nacimiento, adopción o acogida de un niño, matrimonio, deceso, desempleo o enfermedad duradera.
- d) Las parejas que se separan mientras se preparan para separarse, durante y después de la separación, así como las consecuencias sobre los demás miembros de la familia.
- e) Las parejas cuyas relaciones son frágiles y en riesgo de romperse o separarse.

Según esta propuesta, la evaluación de impacto debería concluir si una determinada política o legislación tendrá un impacto positivo o negativo en las familias y especificar los impactos diferenciales sobre los diferentes tipos de familias allí donde se den. Asimismo, la propuesta de ley insta al gobierno a concretar los objetivos y metas que va a adoptar para promover relaciones familiares más fuertes y estables, y a establecer indicadores y datos para evaluar los avances en esos objetivos y metas.

Otra propuesta, que desde hace años viene promoviendo *Relationships Foundation*, entidad social con sede en Cambridge (Reino Unido), incluye un modelo más concreto de evaluación de impacto en la familia. Este modelo recibe el nombre 3D7L (*3 Domains and 7 Levers of Influence*) porque considera que las medidas y políticas pueden influir en las relaciones familiares y el bienestar a través de tres dominios clave y siete palancas de influencia (Wong, 2010b). Los dominios clave son la motivación, la oportunidad y el apoyo. Una valoración del impacto en la familia se debe centrar, según este modelo, en analizar si una política o medida motiva, crea la oportunidad y apoya a las personas para: a) valorar, formar y fortalecer las relaciones familiares en las que se han comprometido, b) cumplir con las responsabilidades personales relacionadas con su familia, c) vivir esas relaciones de manera que mejoren el bienestar de la familia. Las siete palancas o recursos que influyen en el bienestar familiar son los recursos económicos, el tiempo disponible, las normas sociales, las capacidades relaciones, los servicios sociales y los mecanismos institucionales y asociativos (Wong, 2010b: 28-35). La gestión de cada uno de estos recursos puede contribuir o dificultar el bienestar familiar.

3.2. Estados Unidos

En Estados Unidos, desde hace varias décadas se llevan a cabo estudios sobre el impacto en las familias de las políticas públicas y sociales. Una entidad social, especialmente activa ha sido el *Family Impact Institute*. Sus seminarios sobre el impacto normativo en las familias comenzaron como una serie de sesiones informativas en Capitol Hill, en Washington DC, para el personal de las oficinas del Congreso, de agencias federales y organizaciones políticas. Entre 1988 y 1998, se realizaron 42 seminarios sobre una amplia gama de temas de política familiar. En 1999 cesaron los seminarios federales y se redirigió la atención a la construcción de una red de Seminarios de Impacto Familiar en diversos estados, en particular, California, Washington DC y Wisconsin. La misión de los Seminarios fue asumida, entonces, por el *Policy Institut for Family Impact Seminars* (Instituto de Políticas para el Impacto Familiar) en la Universidad de Wisconsin-Madison. En 2015, el *Family Impact Institute* trasladó su sede al *Center for Families*, de la

Universidad de Purdue, en West Lafayette, Indiana, donde desarrolla sus actividades en la actualidad.

Entre las iniciativas que promueve este instituto, la más parecida al análisis de impacto normativo es la denominada *Family Impact Assessment* (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning y Cadigan, 2012). Consta de una metodología específica, en varios pasos, que se detallan a continuación:

1. Identificar una política, programa o medida cuyo impacto se quiere evaluar.
2. Determinar qué tipos de familia podrían verse afectados: las políticas o los programas pueden tener diferentes efectos en diversos tipos de familia, según su estructura, la etapa del ciclo de vida familiar (por ejemplo, familias con hijos o personas mayores dependientes, familias de edad avanzada), diversidad socioeconómica (por ejemplo, ingresos, educación), origen (por ejemplo, afiliaciones étnicas, raciales o religiosas específicas) y contexto comunitario (por ejemplo, rural, suburbano y urbano).
3. Identificar funciones familiares relevantes: para evaluar cómo una política o programa afecta a aspectos específicos de la vida familiar, resulta útil identificar las funciones familiares que pueden verse directa o indirectamente afectadas. Las cuatro funciones familiares de referencia son a) la formación familiar (por ejemplo, casarse o divorciarse, tener o adoptar hijos...); b) apoyo económico (por ejemplo, para satisfacer las necesidades básicas de los miembros); c) la crianza de los hijos (por ejemplo, para socializar a la siguiente generación); y d) el cuidado familiar (por ejemplo, para brindar asistencia a parientes con discapacidad, enfermos, frágiles y ancianos). Las familias también brindan amor a sus miembros y transmiten valores culturales y religiosos, pero estas funciones íntimas resultan importantes para la política social solo cuando interfieren con las cuatro funciones familiares principales.
4. Examinar la implantación de la política o medida: debido a que el contenido de una política puede verse afectado por su puesta en práctica, conviene examinar cómo se ha llevado a cabo.
5. Seleccionar las preguntas sobre el impacto familiar: identificar los principios y las preguntas más adecuadas para el tema de que se trate.
6. Reunir y revisar los datos: la evaluación de impacto familiar puede requerir un análisis empírico en profundidad. Normalmente, es un proceso más informal para estimar las posibles consecuencias de una política o ley en particular.
7. Desarrollar implicaciones de política: un análisis de impacto familiar puede, pero a menudo no lo hace, resultar un apoyo abrumador o una oposición firme a un programa o política. Normalmente, el análisis identifica varias formas en que una política o programa apoya a las familias y otras formas en que no lo hace. Después de completar el análisis, se pueden establecer implicaciones políticas con respecto a los efectos probables de la política o programa y su implementación en tipos específicos de familias y ciertas funciones familiares. Estas implicaciones a menudo plantean cuestiones que los responsables de la formulación de políticas y los profesionales pueden tener en cuenta en su toma de decisiones.

8. Aplicar los resultados: después de que se haga el análisis, se debe hacer un plan para difundir los resultados entre los responsables de formular políticas y los profesionales que han de aplicar las políticas y programas aprobados. También puede ser oportuno proporcionar los resultados al público, a asociaciones familiares y a otros posibles grupos de interés.

La lista de principios y cuestiones para la valoración del impacto familiar que propone el *Family Impact Institute* consta de seis principios básicos, que sirven como criterios fundamentales. Cada principio está acompañado por una serie de preguntas relativas al impacto familiar. Los principios no están ordenados por importancia y, en ocasiones, entran en conflicto entre sí, lo que requiere establecer ciertos compromisos y equilibrio, también teniendo en cuenta consideraciones de coste-beneficio y proporcionalidad. Algunas preguntas son neutrales en cuanto al valor moral o social y otras, en cambio, incorporan valores específicos. *Family Impact Institute* considera que esta herramienta refleja un amplio consenso cultural y social, y puede ser útil para personas de todo el espectro político.

Los principios y algunas de las cuestiones relacionadas son las siguientes:

Principio 1. Apoyo y responsabilidades familiares. Las políticas y los programas deben tener como objetivo apoyar y complementar el funcionamiento de la familia y proporcionar servicios sustitutos solo como último recurso.

La política o medida:

- ¿Apoya y complementa la capacidad de los padres y otros miembros de la familia para cumplir con sus responsabilidades?
- ¿Proporciona incentivos para que otras personas asuman el control del funcionamiento familiar cuando hacerlo puede no ser necesario?
- ¿Ayuda a cumplir las obligaciones de los padres ausentes de proporcionar apoyo financiero a sus hijos?

Principio 2. Compromiso y estabilidad familiar. Siempre que sea posible, las políticas deben alentar y reforzar el compromiso y la estabilidad conyugales, de los padres y de la familia, especialmente cuando hay niños involucrados.

La política o medida:

- ¿Proporciona incentivos o desincentivos para casarse, separarse o divorciarse?
- ¿Proporciona incentivos o desincentivos para tener hijos o adoptarlos?
- ¿Reconoce que los cambios importantes en las relaciones familiares, como el divorcio o la adopción, son procesos que se extienden a lo largo del tiempo y requieren apoyo y atención continuos?

Principio 3. Participación familiar e interdependencia. Las políticas y los programas deben reconocer la interdependencia de las relaciones familiares, la fortaleza y la persistencia de los lazos y obligaciones familiares, y la riqueza de recursos que las familias pueden movilizar para ayudar a sus miembros.

La política o medida:

- ¿Reconoce la influencia recíproca de las necesidades familiares en las necesidades individuales y la influencia de las necesidades individuales en las necesidades familiares?

- ¿Involucra a los miembros de la familia nuclear y extendida en la búsqueda de una solución?
- ¿Asegura que las perspectivas de todos los miembros de la familia estén representadas?
- ¿Evalúa y equilibra las necesidades, derechos e intereses de los varios miembros de la familia?

Principio 4. Asociación familiar y empoderamiento. Las políticas y los programas deben alentar a los individuos y sus familiares cercanos a colaborar con los profesionales en la prestación de servicios a un individuo. Además, los padres y los representantes de la familia son un recurso esencial en el desarrollo, implementación y evaluación de políticas sociales.

La política o medida:

- ¿Proporciona información completa y una gama de opciones para las familias?
- ¿Respeta la autonomía familiar y permite que las familias tomen sus propias decisiones?
- ¿Tiene en cuenta la necesidad de la familia de coordinar los diferentes servicios que recibe?

Principio 5. Diversidad familiar. Las familias adoptan formas y configuraciones diversas, y las políticas deben tener en cuenta sus diferentes efectos en los diferentes tipos de familias. Las políticas deben reconocer y valorar la diversidad de la vida familiar y no discriminar o penalizar a las familias únicamente por razones de estructura, roles, valores culturales o etapas de la vida.

La política o medida:

- ¿Afecta a varios tipos de familias?
- ¿Beneficia a algunos tipos de familias pero no a otros? ¿Proporciona suficiente justificación para favorecer a algunos tipos de familia y no a otros?
- ¿Identifica y respeta los diferentes valores, actitudes y comportamientos de las familias de diversos orígenes raciales, étnicos, religiosos, culturales y geográficos que son relevantes y responsabilidades intergeneracionales entre los miembros de la familia?

Principio 6. Apoyo a las familias más vulnerables. Las familias con mayores necesidades económicas y sociales, así como aquellas que se consideran más vulnerables a la ruptura, deben ser tenidas en cuenta en las políticas y medidas gubernamentales.

La política o medida:

- ¿Identifica y apoya públicamente servicios para familias en la necesidad económica o social más extrema?
- ¿Da apoyo a las familias que son más vulnerables a la ruptura y tienen menos recursos?
- ¿Destinan esfuerzos y recursos para prevenir los problemas familiares antes de que se conviertan en crisis graves o situaciones crónicas?

3.3. Limitaciones y problemas

Las diversas iniciativas de evaluación del impacto familiar que se han llevado a cabo hasta el momento en diversos países se han encontrado con algunas limitaciones y problemas, entre las que –a juicio de *Relationships Foundation* (Wong, 2010a: 19-21) y *Family Impact Institute* (Bogenschneider *et al.*, 2012: 25-26)– destacan las siguientes:

a) Los asuntos familiares tienen la capacidad de despertar sentimientos intensos e incluso generar disputas amargas sobre los valores sociales básicos. Como han observado los estadounidenses, los liberales temen los intereses de los conservadores, cuyos objetivos principales creen, quizás de manera equivocada, que consisten en devolver a las madres a sus hogares, restablecer el patriarcado y disminuir la intervención del Estado en el ámbito familiar. Por su parte, los conservadores tienden a creer, quizás de manera igualmente equivocada, que los liberales se preocupan más por aliviar las consecuencias del divorcio que por fortalecer el matrimonio, promueven la autonomía de los adolescentes más que la autoridad de sus padres y no ven peligrosas las grandes intrusiones gubernamentales en el hogar. El hecho de que los intentos de establecer la evaluación del impacto familiar como requisito legal no hayan tenido una mayor popularidad en los Estados Unidos puede, probablemente, atribuirse a su asociación percibida, con o sin razón, con una posición política partidista. Sin embargo, en Gran Bretaña, al igual que en muchos otros países, existe un amplio terreno intermedio entre posiciones políticas opuestas, en muchos temas relacionados con el fortalecimiento de las familias como una institución social de radical importancia, en particular, en relación con la natalidad, la educación y la atención a la dependencia.

b) Problemas asociados a la medición. Medir el impacto normativo en la familia es posiblemente más difícil que medir otros tipos de impacto, como el económico o el ambiental. Además, la mayoría de las evaluaciones de impacto normativo en la familia han tendido a valorar los impactos pasados o presentes de las políticas implementadas en su totalidad, a pesar de que estos análisis tienen la clara intención de informar sobre el impacto futuro de las medidas legislativas.

c) Las implicaciones después de realizar la evaluación: ¿qué hacer con esa información? En ocasiones, estas evaluaciones acaban siendo, simplemente, un ejercicio analítico costoso, que exige mucho tiempo, útil solo para informar a los responsables de la formulación de políticas, pero que de hecho no se traduce en acciones concretas y, por tanto, no trae ninguna consecuencia positiva para las familias.

3.4. Propuesta para la evaluación del impacto normativo en la familia

Este proyecto se propone como objetivo elaborar un modelo para la evaluación del INF que, teniendo en cuenta las experiencias de otros países, así como las limitaciones y problemas mencionados, ofrezca una herramienta útil para promover la perspectiva de familia en la legislación estatal y autonómica.

El modelo de evaluación de impacto debe tener en cuenta, en primer lugar, el alcance de la medición y la definición de sus objetivos. Para ello, es preciso responder con claridad a las siguientes preguntas:

- ¿Para qué evaluar el impacto? Los motivos pueden variar desde el mero cumplimiento de un requisito administrativo hasta la implantación de una estrategia política definida.

- ¿Qué recursos (humanos y materiales) se pueden dedicar a esa evaluación? ¿De cuánto tiempo se dispone para realizar la medición de impacto? Según el tiempo y los recursos disponibles, se podrá llevar a cabo un análisis más o menos extenso y detallado.
- ¿Cuánto rigor requiere el análisis de impacto que se va a llevar a cabo? En función de los objetivos, el rigor del análisis será mayor o menor y, con él, el riesgo de cometer errores de estimación.

A diferencia del *Family Impact Assessment* estadounidense, en nuestro caso no se trata de una evaluación de las políticas familiares. Tampoco consiste en una valoración anual u ocasional de las políticas, ya en marcha, adoptadas en un ministerio o departamento gubernamental, como hace el *Family Test* británico. En España se trata de hacer una evaluación ex ante del impacto que toda actuación legislativa puede tener en un futuro próximo sobre el bienestar de las familias. Se entiende que es un ejercicio que se tendrá que llevar a cabo en un número y frecuencia elevados, por lo que el tiempo y los recursos disponibles serán relativamente escasos.

Estas circunstancias sugieren la conveniencia de disponer de una herramienta ágil que facilite el tipo de análisis adecuado a la situación y que, a su vez, permita identificar aquellos casos en los que sea necesario un análisis más extenso y detallado. Por eso mismo, es particularmente importante tener:

- a) un marco de referencia conceptual que identifique los aspectos relevantes para la evaluación: ¿qué temas o aspectos de la vida familiar tener en cuenta?
- b) un elenco de cuestiones breves y claras que concreten esos temas: ¿qué preguntas concretas hacerse?
- c) un conjunto de indicadores que ayuden a estimar la dimensión del impacto: ¿cómo medir las consecuencias previsibles de la norma evaluada?

Para atender estas cuestiones, conviene adoptar un documento base que explique los objetivos generales, las dimensiones básicas y los indicadores principales del bienestar familiar, que se quieren promover desde el gobierno en cuestión. En el caso de Aragón, una referencia sólida es la Ley de Apoyo a las Familias, pues en ella se recogen los objetivos que el Gobierno de Aragón se ha comprometido a cumplir en el apoyo a las familias en cada una de sus áreas de actuación. Tomar como base un documento marco como el de esta Ley, permite dar respuesta a los problemas y limitaciones mencionados antes. En esa Ley se adoptan objetivos concretos que son criterios de evaluación, clarifican los temas que se deben considerar y gozan de legitimidad para constituirse como referencia legal y política. Además, el recurso a la Ley de Apoyo a las Familias de Aragón (o un documento análogo para otros lugares) permite dar al análisis de impacto normativo en la familia una utilidad adicional: observar y promover el avance de los propios objetivos específicos de apoyo a las familias.

El reciente anteproyecto de Ley de Apoyo a las Familias del Gobierno de Aragón, actualmente en proceso de tramitación, reconoce la institución familiar en sus modalidades y modos de organización diversos, como estructura fundamental de la sociedad aragonesa. Para ello se propone:

- a) Promover las condiciones necesarias que permitan el desarrollo familiar en condiciones que favorezcan el compromiso igualitario y la corresponsabilidad.

- b) Que las personas puedan iniciar su proyecto familiar y tener el número de hijos deseados.
- c) Facilitar la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral.
- d) Potenciar la igualdad de participación y oportunidades a las familias en situación de vulnerabilidad.
- e) Promover actuaciones en el ámbito de la política familiar que contribuyan al equilibrio demográfico de Aragón y a afrontar los retos del envejecimiento.

A partir de estos objetivos nos proponemos concretar un modelo de análisis de impacto normativo en la familia eficaz y eficiente. Los pasos que este modelo debe considerar son:

1. Identificar la ley, política o medida cuyo impacto en la familia se quiere evaluar.
2. Tener en cuenta qué tipos de familia podrían verse afectados, según la etapa del ciclo de vida familiar, diversidad socioeconómica, estructura (monoparental, numerosa, con personas dependientes o discapacitadas a cargo, etc.), origen y contexto comunitario (inmigrante, rural, urbano, suburbano, etc.).
3. Considerar y, en su caso, dar respuesta a un elenco de preguntas breves y claras, relativas a cada objetivo.

Por ejemplo, el objetivo de “eliminar la pobreza y la exclusión social” se concreta en preguntas como: ¿qué impacto tendrá la ley sobre la renta de las familias? ¿Qué impacto tendrá la ley sobre los gastos familiares?, etc. La respuesta no habrá de ser genérica sino sensible a la diversidad familiar mencionada en el punto dos.

Otro ejemplo. El objetivo de “facilitar la conciliación y la corresponsabilidad” se concreta en preguntas como: ¿qué impacto puede tener una ley sobre la distribución de las tareas del hogar o sobre la disponibilidad de servicios de cuidado?, siempre sabiendo que no será el mismo en zonas urbanas que en zonas rurales, o en familias de alta o baja intensidad laboral.

El cuadro adjunto aporta, de modo esquemático, una guía para la elaboración del informe. Consta de tres columnas: una con los temas objetivo, otra con las preguntas concretas relativas a cada objetivo y otra con los tipos familiares que conviene tener más presentes según la ley o reglamento que se debe informar.

4. Determinar si la ley tiene impacto positivo, negativo o si no tiene impacto en la familia.
5. Si existe impacto, estimar en qué aspectos es más probable y su dimensión es previsible.

Por ejemplo, un cambio en los horarios escolares puede generar problemas de conciliación para las familias con hijos. Si se estima que el impacto previsto tiene una dimensión importante, se debe recomendar un análisis empírico más detallado y extenso, que valore la realidad del problema y sugiera otro tipo de medidas.

6. Redactar el informe.

Este modelo trata, en definitiva, de ser una herramienta ágil para evaluar el impacto normativo en la familia, en las presentes circunstancias, es decir, realizable con pocos recursos y, a la vez, útil para detectar cuándo es necesario (y cuándo no) un análisis más detallado y completo.

Tabla 1. Cuadro-guía para el Análisis del Impacto Normativo en la Familia.

Objetivo	La ley tiene un impacto positivo / negativo / sin impacto en...	Para familias...
Eliminar la pobreza y evitar la exclusión social	<ul style="list-style-type: none"> - La renta disponible para las familias - El empleo de alguno de los miembros de la familia - Los gastos familiares en vivienda, energía, alimentación, transporte... - El acceso a una vivienda - La emancipación juvenil - La reincorporación al empleo tras excedencia por cuidado familiar 	<ul style="list-style-type: none"> - De renta baja / media / alta - Sin hijos / con 1 hijos / con 2 hijos / con 3 o más hijos - Monoparentales - Con familiar dependiente - Con familiar con discapacidad - Urbanas / rurales - Inmigrantes - Jóvenes / mayores - Reconstituidas - ...
Facilitar la conciliación y la corresponsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilidad en el uso del tiempo - Distribución de tareas del hogar - Uso de permisos parentales - Cuidado de personas dependientes - Flexibilidad de la jornada laboral 	
Apoyo a la maternidad y la paternidad	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios de cuidado infantil - Apoyo a las mujeres embarazadas - Apoyo a la adopción o acogimiento familiar - Formación en competencias parentales 	
Apoyo a la función educativa de la familia	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación familia-escuela - Tiempo de ocio familiar - Tiempo de vacaciones - Uso de nuevas tecnologías - Prevención de riesgos en el uso de nuevas tecnologías - Gestión de conflictos familiares - Gestión de ruptura familiar 	
Ayudar a familias en situaciones especiales	<ul style="list-style-type: none"> - Atención a familiares con discapacidad 	

	<ul style="list-style-type: none"> - Atención a familiares hospitalizados o enfermos de larga duración - Relación con servicios sociales - Atención a familiares con adicciones drogodependencias 	
Poner de manifiesto el valor de las funciones sociales y económicas de la familia	<ul style="list-style-type: none"> - Opinión pública sobre el papel social de las familias - Concienciación de las empresas en facilitar la conciliación y la corresponsabilidad - Constitución y éxito de las asociaciones familiares 	

Fuente: elaboración propia

4. Bibliografía

Bogenschneider, K., Little, O., Ooms, T., Benning, S., y Cadigan, L. (2012). *The Family Impact Handbook. How to view policy and practice through the Family Impact lens*, Madison: The Policy Institute for Family Impact Seminars.

Department for Work and Pensions (2014). *The Family Test. Guidance for UK Government Departments*. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/368894/family-test-guidance.pdf Fecha de consulta: 19 de febrero de 2021.

House of Lords and House of Commons (2018). *Family Relationships (Impact Assessment and Targets) Bill [HL]*. Disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0205/18205.pdf> Fecha de consulta: 17 de febrero de 2021.

Lau, Yuk King y Doneker, K.L. (2014). *Doing Family Impact Analysis in Hong Kong: A Proposed Framework. Accepted and Implemented by the Hong Kong Council of Social Service*.

Marcos, F. (2009). "Calidad de las normas e impacto normativo en España: dificultades y primeras experiencias". En *Legislar mejor 2009*. Madrid: Ministerio de Justicia, pp. 253-286.

Ortí, P. (2016). "L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència". *Activitat Parlamentària*, 29, pp. 64-88.

Ponce, J. (2009). "Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites". En *Legislar mejor 2009*. Madrid: Ministerio de Justicia, pp. 203-251.

- Sieira, S. “La necesaria objetividad en la evaluación ex ante de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis del impacto normativo en la familia”. *Revista de las Cortes Generales*, 107, pp. 137-194.
- Torre de Silva, V. (2020). “El impacto de las normas estatales en la familia: análisis crítico”. En *La perspectiva de familia en las leyes*. Madrid: Fundación The Family Watch, pp. 83-122.
- UNICEF, Gobierno del Principado de Asturias y Universidad Pontificia de Comillas (2015): *Guía metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto en la infancia y la adolescencia de las disposiciones normativas*. Disponible en https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Guia_metodologica.pdf Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020.
- Wong, D. (2010a). *Family Proofing Policy. A review of International Experience of Family Impact Assessment*. Cambridge: Relationships Foundation.
- (2010b). *Towards a Conceptual Framework for Family Proofing Policy*. Cambridge: Relationships Foundation.

Integrating children's values in policymaking: challenges and opportunities in a diverse society

*Evelia Murcia Alvarez, Alice Ramos, Iva Tendais y Ricardo Borges Rodrigues*³⁰²

ABSTRACT

Values are a central dimension of human social life, they are core to a person's self-concept and identity and drive individual actions towards both personal enhancement and social transformation. At a social level, values govern how individuals relate to others and shape the organization of societies being, therefore, powerful guidelines to face new societal challenges like inclusion/exclusion issues, social justice or cultural diversity.

Research with adults in this field has demonstrated that human values are powerful predictors of a wide range of behaviours, attitudes and beliefs. However, research with children is still very recent and has mostly focused on adolescents and older children, probably due to concerns about young children's capabilities to produce reliable information and discourse. In the same way, children's voices regarding political issues have been frequently dismissed even when children's right to participate fully in political and cultural life is specifically recognized in the United Nations Convention on the Rights of the Child. Therefore, giving voice to children is ultimately a matter of respecting their rights.

To address this gap we introduce in this presentation a project that seeks to respond to this need by mapping the basic human values (e.g. Schwartz, 1992) of children and young adolescents (6 to 14 years) and its associations with the representations of justice and attitudes towards different social groups. Also, we intend to propose further directions to incorporate values and children's views in education policies and decision-making.

Keywords: Values; childhood; citizenship; social policy; policymaking

1. Basic Human Values Theory

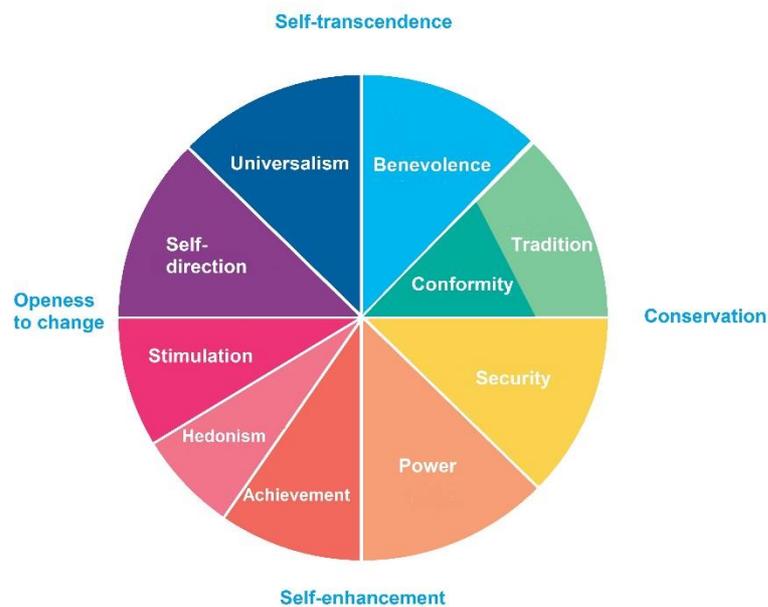
Values are a central dimension of human social life, they are core to a person's self-concept and drive individual actions towards both personal development and social transformation (Bardi & Schwartz, 2003). At a social level, values govern how individuals relate to others and shape the organization of societies being, therefore, powerful guidelines to face new societal challenges like the inclusion of social and cultural diversity and social justice (Inglehart & Baker, 2000; Schwartz 1999, 2008).

Shalom H. Schwartz has developed one of the most influential theories on social values. Within the Theory of Basic Human Values (TBHV), Schwartz conceptualizes values as trans-situational concepts or beliefs that inform desirable end states and guide the selection of behaviour, which can be organized based on compatibilities and conflicts in their underlying motivations and ordered by relative importance. Defined this way, values differ from attitudes in two main aspects: (1) their generality of abstractness and (2) their hierarchical ordering by importance (Schwartz, 1992; Schwartz, 1994; Schwartz, 2006).

³⁰² Evelia Murcia Alvarez, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal; Alice Ramos, Instituto de Ciências Sociais (ICS-ULisboa); Iva Tendais, Instituto de Ciências Sociais (ICS-ULisboa) y Ricardo Borges Rodrigues, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal.

Ten values have been proposed in this theory: Universalism, Benevolence, Conformity, Tradition, Security, Power, Achievement, Hedonism, Stimulation, and Self-direction and extensive cross-cultural evidence have confirmed that these are organized according to a circular motivational continuum with two bipolar meta-dimensions: 1) self-enhancement (or individual focus) vs. self-transcendence (or social focus), and 2) conservation (or self-protection) vs. openness to change (or growth) (Figure 1).

Figure 1. Circumplex model of the Theory of Basic Human Values



Source: by the authors, based on Schwartz (1992)

The first dimension reflects the conflict between a major concern with other's well-being versus the pursuit of individual success. The second dimension reflects the conflict between the focus on personal autonomy, freedom of action and orientation towards change versus the focus on obedience, the preservation of status quo and traditional practices.

Cross-cultural research using representative samples has also revealed a pan-cultural consensus regarding the hierarchical order of values priorities, whereby Benevolence, Universalism, and Self-direction values are prioritized over Power and Stimulation (Schwartz, 2012). Nevertheless, the formation process of value priorities depends on background characteristics, life experiences and social position. As a result, personal differences in living conditions, educational level, religiosity or professional position may drive differences in value priorities (Almeida, Machado, & Costa 2006).

Research conducted under the TBHV with adult populations has also shown that the proposed values predict a wide range of social phenomena and behaviours, such as attitudes towards immigration, interpersonal trust, social involvement, organizational membership, political activism, and subjective well-being (Ramos, Pereira, & Vala, 2016;

Bardi & Schwartz, 2003; Sagiv & Schwartz, 2000; Schwartz, 2007, 2010). Alongside, several studies aiming to account for individual and cultural variations on value preferences have identified key individual antecedents, including age, life course, gender, education, income, and socialization (Knafo & Schwartz, 2009; Schwartz, 2007) and contextual factors, like socio-economic development (Ramos, 2006).

Regarding young populations, only a few recent studies have addressed children's values, however, earlier research is increasingly providing important insights on value change and stability at early ages. These studies offer extended support to the TBHV showing that the structure of children's values, apparently, does not change with age and is convergent with adults (Cieciuch, Davidov, & Algesheimer, 2016; Cieciuch, Döring, & Harasimczuk, 2013; Döring, 2010; Collins, Lee, Sneddon, & Döring, 2017). Otherwise, differences have been found between adolescents and adults in contrast to the pan-cultural value hierarchy found in adulthood (Cieciuch, Döring, & Harasimczuk, 2013), adolescents seem to attribute more importance to openness to change/self-enhancement and less to conservation/self-transcendence (Tulviste & Tamm, 2014). Also, studies suggest changes associated with age, indicating that development promotes the reorientation of value priorities, decreasing the importance of individualistic values (self-enhancement) and increasing the prominence of solidarity values (self-transcendence) (Rodrigues et al., 2016).

Despite these recent advances in our knowledge about the structure and development of values at an early age, additional studies are needed to get broader and more comprehensive views. Especially, in order to identify their high potential for the design of public policies and interventions in the educational field.

2. The importance of values within the curriculum frameworks

To date, educational systems have been designed to suit a specific mode of production closely following the dictations of the industrial revolution basically focused on discipline and knowledge transfer (Chalkiadaki, 2018) as well as exclusively subject-based paying scant attention to the development of other competencies and skills (Altinyelken, 2015).

Changes in the labour market within globalised economies, the increasing pressure to improve the economic competitiveness of countries and the increase of ethnic and cultural diversity in our societies have led many countries to review their curricula content and pay much more attention to skills, attitudes, competencies and the notion of flexibility (Carnoy, 1999). Within these determinant factors, processes of globalisation, in particular international contributor agencies, have notably influenced educational policies and reforms in the past 20 years through funding mechanisms and aid conditionality as stated by Altinkeyen (2015).

Developments in society and economy are therefore requiring that educational systems "equip young people with new skills and competencies, which allow them to benefit from the emerging new forms of socialisation and to contribute actively to economic development under a system where the main asset is knowledge" (Ananiadou & Claro, 2009, p. 5).

Consequently, attitudes and values as key aspects of the successful development of societies (Döring, 2010; Inglehart & Baker, 2000; Schwartz, 1999, 2008) are increasingly integrated into curricula frameworks all over the world (Howells, 2018).

Already in the past decade, a report published for UNESCO by Jacques Delors (1996) presented four recommended pillars for the education of the new century: learning to know, learning to do, learning to live together and learning to be. The two last pillars perfectly explain this new idea of education whereas 'learning to live together' implies an effort to get along with diversity in a build hatred world and 'learning to be' embodies the challenge of fully developing the creative potential of each individual, in all its richness and complexity.

Many noteworthy reports have arisen since that, all of them emphasizing this new commitment to education. In 2013, the civil society joint statement co-signed by Global Campaign for Education and Education International, among others, expressed that it "is crucial for education to be transformative, geared towards social and environmental justice, the democratization of power structures, promotion of equality and non-discrimination and respect for human rights and fundamental freedoms", highlighting once again the need of a whole set of essential skills beyond the core dimension of literacy, such as creativity, curiosity, critical thinking, civic-mindedness, solidarity, cooperation, self-discipline, self-confidence, co-responsibility, dialogue, compassion, empathy, courage, self-awareness, resilience, leadership or humility.

Recently, two main documents drafted the direction for the transformation of educational curricula worldwide: the OECD Future of Education and Skills 2030, also known as OECD learning compass 2030, and the World Economic Forum's 21st-Century Skills.

OECD learning compass 2030 considers attitudes and values as key components in helping students navigate towards well-being and build a more inclusive and fair society. The document specifically states the importance of including values within the curricula and defines them as central principles and beliefs that influence one's choices, judgements, behaviours and actions on the path towards individual, societal and environmental well-being and summarises the core shared values that might be developed at school in order to foster citizenship and strengthen trust in institutions and communities. The proposed values are respect, fairness, personal and social responsibility, integrity and self-awareness (Howells, 2018) (see Table 1).

Table 1. Set of knowledge, skills, attitudes and values proposed by the OECD Future of Education and Skills 2030

Knowledge	Skills	Attitudes and values
-Disciplinary knowledge -Interdisciplinary knowledge -Practical knowledge	-Cognitive and metacognitive skills -Social and emotional skills -Physical and practical skills	-Personal values -Social values -Societal values -Human values -Openness towards people from other cultures -Respect for cultural otherness -Global-mindedness Responsibility

Source: by the authors, based on Howells (2018)

As for the World Economic Forum's 21st-Century Skills, the challenge lies more in preparing the education system to thrive in today's innovation-driven economy and be capable of training future workers to adapt to the competitive labour market. To this end, a set of new skills also referred to as "character qualities" like persistence, curiosity or initiative and new competencies like collaboration, creativity or problem-solving have to be framed in addition to foundational skills (literacy and numeracy) (see Table 2).

Table 2. Set of competencies proposed by the World Economic Forum as the 21st-Century Skills

Foundational literacies	Competencies	Character qualities
Literacy Numeracy ICT literacy Scientific literacy Financial literacy Cultural and civic literacy	Critical thinking Problem-solving Creativity Communication Collaboration	Curiosity Initiative Persistence/ grit Adaptability Leadership Social and cultural awareness

Source: by the authors, based on World Economic Forum (2016)

These documents supposed a kind of revolution within curricula all over the world, implying several transformations in the educational systems. Countries like Finland, Australia or Singapore were the first to incorporate those ideas into their rectifying documents and have been inspiring experiences for what is happening in our focus country, Portugal.

Portugal is a noted example of a country that has developed a strategic education reform. In 2017, the country officially adopted Legislative Order no. 5908/2017, which allows Portuguese schools to join the "Project for Autonomy and Curriculum Flexibility (PACF)" on a voluntary basis. PACF aims at providing schools with the necessary conditions to manage the curriculum, integrate practices that promote better learning

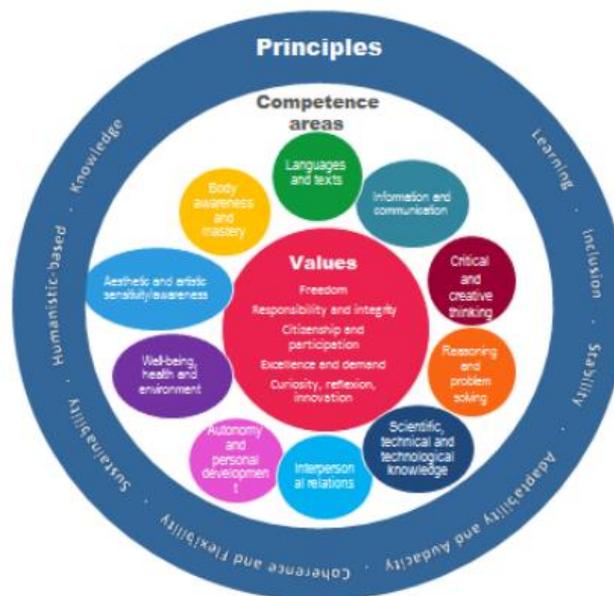
and support schools in effectively exercising autonomy and greater flexibility (OECD, 2018).

Later in the academic year 2018-2019, the legislation that explains what mandatory education for Portuguese young people should be, comes definitively into effect, as well as the measures and guidelines necessary to put in practice an inclusive education with clearly defined principles and objectives.

In this way, Decree-Law no. 55/2018, of July 6, establishes the curriculum for basic and secondary education and the guiding principles for the appraisal of learning. The document recognizes that the School must train students to live in a society with new realities and new challenges and that “it is necessary to develop in students skills that allow them to question established knowledge, integrate emerging knowledge, communicate efficiently and solve complex problems”. Also, Decree-Law no. 54/2018, of 6 July, which establishes the legal regime for inclusive education comes into effect, taking into account that the School must respond to the needs of all students, especially the needs of students who face different kind of difficulties (Pinto, 2019).

In addition to this legislation, the Ministry of Education published the Students' Profile by the End of Compulsory Schooling (Directorate-General for Education/Ministry of Education, 2017), a guiding document that describes the principles, vision, values and competencies (Figure 2) the country wishes Portuguese students to have by the time they finish compulsory schooling in terms of “students’ profile”. Together, with the objective of making the programs more flexible, the Ministry of Education (2018a & 2018b) defined the Essential Learning for each of the subjects and disciplinary areas of Basic and Secondary Education.

Figure 2. Set of principles, competencies and values defined in the Students' Profile by the End of Compulsory Schooling



Source: Students' Profile by the End of Compulsory Schooling, Directorate-General for Education/Ministry of Education (2017)

The Students' Profile emerged as a reference document for the organization of the entire educational system, contributing to the articulation of the decisions involving various dimensions of curriculum development. One of its main objectives is to contribute to the students' development of values and skills that allow them to face the complex challenges of this century and to manage the multiple uncertainties consequence of the evolution of knowledge and technology.

The proposals contained in the document are based on important principles: 1) promotion of a democratic, fair, inclusive and sustainable society; 2) contribute to sustainable development; 3) evaluation of holistic knowledge that generates solutions to social problems; 4) a humanistic profile that implies a concrete conception of the society which advocates for the centrality of both human values and human dignity; 5) defence of a transversal approach to the teaching and learning process focused on the development of skills and lifelong learning for a permanent adaptation to a society in constant change; 6) educating/teaching for the effective achievement of learning, with coherence and flexibility.

The promotion of education based on these principles should contribute to the formation of a citizen with certain characteristics: 1) democratic, fair, inclusive, responsible for himself and for the world around him; 2) able to promote respect for human dignity, for the exercise of full citizenship and for socio-cultural diversity; 3) able to reject all forms of discrimination and social exclusion; 4) creative with competence in collaborative work and communication skills; 5) endowed with cultural, scientific and technological literacy that allows it to critically analyze and question reality, evaluate and select information, formulate hypotheses and make informed decisions; 6) able to deal with change and uncertainty in a fast-moving world transformation; 7) able to think critically and, ultimately, 8) free and autonomous.

To this purpose, the document appeals to the commitment of all stakeholders involved, from school to families, guardians, policymakers and every member of the society.

Again, values are included as key elements in the formation of future citizens. Within the scope of this document, values are understood "as guidelines according to which certain actions, behaviours and beliefs are defined as appropriate and desirable". Values help us to understand the way people act and bring closer complex relationships like those formed between personality, context and behaviour. Thus, there is a set of values that the Portuguese educational system is expected to encourage their students to achieve: responsibility and integrity; excellence and rigorousness, curiosity, reflection and innovation; citizenship and participation and freedom (understood in terms of self-direction, motivated by the principles of citizenship, common welfare, mutual respect and human rights) (Directorate General of Education/ Ministry of Education Portugal, 2017).

As we can see the document appeals for the inclusion of values in the educational curriculum and the way that it defines the construct closely follows values' previous definitions and Schwartz's conception. The set of values proposed also slightly fits the dimensions of the theoretical model.

3. How to assess the impact of schools in transmitting values? Instruments for measuring values from an early age

Instilling values in children is among the cornerstones of every society and in this task school and educators play a key role, affecting the value transmission process (Berson & Oreg, 2016), in addition, values are now embedded in the school curricula, so an important point to take into account is how educational institutions and practitioners could be able to assess their impact on transmitting values.

Practitioners working in public services usually encounter difficulties when they are faced with the need to do research or evaluations about the practice, so researchers and academicians could provide them from its vast experience with useful and manageable devices to collect primary data by their own that are reliable, valid and easily administered (Kara, 2012). Furthermore, for the assessment of values in childhood and adolescence, measures have to be understandable and appropriate for these young populations to facilitate the report of their own values once evidence has demonstrated that they hold a conception of their values' schema from very early on (Döring, 2010).

Recently, some advances were made in the field of values' measurement in young populations via trustworthy self-report instruments.

The Picture-Based Value Survey for Children (PBVS-C) was the first child-friendly instrument developed in the field. This instrument was developed within the conceptual framework of Schwartz's (1992) theory of human values by Döring et al. (2010) to facilitate children's understanding of the abstract component of values since previous existing instruments like the Portrait Values Questionnaire (PVQ; Schwartz et al., 2001) imposed high demands on language skills or cognitive capacities, being inappropriate for the youngest. From a picture-based approach, the PBVS-C transforms Schwartz's definition and explanation of the 10 value types in cartoon-like pictures in which a leading character performs a value-relevant action. This resulted in 20 pictures (two per value type) with a short caption for each picture to avoid ambiguity in the understanding of the motivational goal underlying the pictures. The completion task lies in a ranking procedure in which participants sort the items according to the level of importance. After a presentation of the set of pictures, children are asked to think of their goals in life and the things that are important to them. Then they are requested to sort the items according to five levels of importance, from very important to not important at all.

This instrument has been applied in studies with children as young as 5 years old (Abramson, Daniel & Knafo-Noam, 2018) and the original German version in English has been validated in different cultural contexts such as Poland, Bulgaria, the Ukraine, France, Italy, Switzerland, the UK, New Zealand, Estonia, Israel and Brazil (Döring et al. 2015; Cieciuch, Harasimczuk & Döring, 2013; Uzefovsky, Döring & Knafo-Noam, 2016; Roazzi, Gomes, Souza & Bilsky, 2016; Döring, Makarova, Herzog, & Bardi, 2017).

Studies with the PBVS-C have revealed that children's values are structured as clearly as adults and alongside the Schwartz circular model, that children's values direct their behaviour and that children's values have a genetic component but are also affected by social contexts and significant life events, and many more (Döring, 2018).

Nevertheless, the PBVS-C could present difficulties for younger children since the instrument requires quite demanding reading abilities. To overcome this constraint a

new promising tool has been developed by Collins et al. (2017), the Animated Values Instrument (AVI).

The AVI introduces a combination of verbal, visual and auditory information to increase young children's comprehension of the values presented. The animations depict a value-expressive behaviour and are accompanied by a statement (auditory and written) expressed as a desirable motivational goal. The animations are presented within a series of small subsets, based on best-worst scaling. For the completion of the task, children have to drag a yellow smiling face to the animation most like them and a red frowning face to the animation least like them, in each of the 21 sets of five value animations (Collins et al., 2017).

Collins et al. (2017)'s validation study found the majority of young children to be consistent in their values choices and coherent in their structure at both the sample and individual level for the first time. Further, the four higher-order and 10 basic values were clearly distinguished reflecting the theoretical model in spite of some value misplacements.

Later on, some improvements were made to the original AVI by Lee et al. (2017) resulting in a revised version of the instrument (AVI-r). The AVI-r uses the same design as the AVI, where each value scenario is placed within subsets based on a balanced incomplete block experimental design in order to ensure that each item is seen the same number of times (5 times) and each pair of items is seen together once across 21 values subsets (Lee et al., 2017).

Again, Lee et al. (2017) study found that the circular structure of values exists within children as young as five. This time, with all children-points of all subgroups located within the circular structure of values, indicating that the intra-individual structure of children's values is compatible with Schwartz's (1992) theory.

To date, a total of 17 studies applying the PBVS-C and a total of 4 studies applying the AVI have been identified showing similar results regarding children's value priorities (Alvarez et al., 2021).

These two instruments prove that there have been several advances in value measurement within young populations and might serve as a starting point to continue improving studies in the field. However, literature regarding children's values agrees on a need to develop more research in order to contribute to policymaking and to implement interventions in education. To this purpose, in the following section, we present a research project that has children's values and their implications for education as the central focus.

4. CLAVE: A project on the development of human values in childhood and early adolescence

Nowadays societies are facing multiple challenges when it comes to integrating social and cultural diversity. Europe is in the spotlight of a changing world where the consolidation of more inclusive and reflective societies is still a pending issue.

In this context, mapping the prevalence and expression of basic human values within young populations and the role of values in the formation of representations of justice

and attitudes towards different social groups (age, gender, nationality, etc.), as well as in terms of personal growth and well-being becomes crucial.

Transnational research in these fields is not only needed in order to clarify scientific knowledge about the development and relationship between these factors but can also inform national and European public policies aimed at creating more inclusive societies.

CLAVE project - "The social development of human values in childhood and early adolescence"- funded by the Portuguese Foundation for Science and Technology (Ref. PTDC/SOC-SOC/30635/2017) and led by a team of researchers from the Institute of Social Sciences of the University of Lisbon and the ISCTE-IUL emerged with this specific aim.

The project seeks to respond to this need by proposing to map the basic human values of children and young adolescents (6-14 years), and their association with other central factors, for a better understanding of the current and future dynamics of inclusion and exclusion in the European area. The project aims also at analyzing the role of socialization processes in the family context in forming and developing human values. The project's main fieldwork is being carried out in Portugal and up to this time, three studies have been concluded.

One of the studies consists of a validation of the PBVS-C instrument in the Portuguese context. To this purpose, an adapted version of the PBVS-C was administered to a sample of 218 Portuguese children (6 to 10-year-olds) attending two public elementary schools. Results will be published soon but preliminary analyses allow us to draw three main conclusions: 1) it is possible to measure children's values in a reliable and valid way using the PBVS-C; 2) the value structure of Portuguese children is similar to those of children from other countries; 3) Portuguese children have a structure and hierarchy of values similar to those of adults.

The second study coincided with the first breakout of the COVID-19 pandemic in Portugal. The school's lockdown forced the CLAVE team to find an alternative to gathering data via face-to-face contact so the team decided to collect data online. The "online" alternative ended up bringing benefits to the project, reaching a larger and more diverse sample. The survey took place between 25 May and 13 July and 1744 children and 2385 parents have participated.

The third study consisted of a second wave of the previous one for participants who have already filled the first questionnaire and was also opened to new participation. This longitudinal study will help understand if there have been significant changes in the lives of children, adolescents and parents and, to what extent, these may be related to the evolution of the pandemic.

Currently, another two studies are taking place in Spain and Brazil. Results will be useful to compare children's values among different cultural contexts, as well as identifying differences and similarities in the way they coped with the pandemic.

4.1. Implications of CLAVE project for educational policies and interventions

The results of the project are expected to increase knowledge on the development of children's values and their influence on other educational, socio-economic and cultural factors.

Furthermore, the project has a high potential in terms of the crucial information that it would provide for educational institutions and educators and also making an innovative effort giving the necessary tools to achieve their goals on the inclusion of values in the curricula. Making these tools available in the school context will allow teachers to evaluate their impact on the transmission of values, values' development monitoring and, ultimately, give children the chance to express their own values through reliable and scientifically valid instruments. This contribution is particularly important at a time when schools are challenged to organize their curriculum and pedagogical practices with a view to developing the Profile of Students by the End of Compulsory Schooling.

In terms of knowledge transfer from academia to schools, the project will also give several contributions, specifically regarding values education, bringing together these two worlds in mutually beneficial partnerships.

5. Conclusion

Values represent what is important to a person; they express our guiding principles in life and shape self-concept and identity. Accordingly, values have been identified as core constructs of human existence fundamental to the organization of societies and to face new societal challenges regarding social and cultural diversity.

Values of children are of a special importance since they embody the next generation and shape the world of the future. Despite their importance, only a few recent studies focused on childhood and adolescence, examining how values emerge from early on in human life and how they develop throughout life-span in contrast to hundreds of empirical studies about values in adulthood.

In addition, there is wide agreement that schools play an important role in shaping children's character, imparting in them different kinds of virtues such as curiosity, achievement, benevolence, and citizenship (Berson & Oreg, 2016).

For a long time, values were part of the 'hidden curricula' of schools but recently they have been explicitly integrated into the curricula at the core of the learning process.

Portugal is a noted example of a country that has recently implemented a curriculum reform that included values as core aspects of the educational curriculum. The reform has been materialised through a guiding document entitled "The Students Profile by the End of Compulsory Schooling" that specifically defines a set of values students are expected to achieve. Citizenship, curiosity and reflection are some of the values proposed and all of them align with Schwartz's model.

In this context, mapping the prevalence and expression of basic human values within young populations becomes a pressing issue and the CLAVE project is compromised to address this gap by studying values in Portuguese schoolchildren and early adolescents from 6 to 14 years old. Aiming also at studying the association of values with other central factors as attitudes towards different social groups or social justice, for a better understanding of the current and future dynamics of inclusion and exclusion in the European area.

The project has also the objective of contributing to knowledge transfer from academia to schools providing teachers and educators with reliable and valid measurement

instruments to evaluate their impact in transmitting values and also improving their knowledge in the field of values.

6. References

- Abramson, L., Daniel, E., & Knafo-Noam, A. (2018). The role of personal values in children's costly sharing and non-costly giving. *Journal of experimental child psychology*, 165, 117-134.
- Almeida, J. F. D., Machado, F. L., & Costa, A. F. D. (2006). Social classes and values in Europe. *Portuguese Journal of Social Science*, 5(2), 95-117.
- Altinyelken, H. K. (2015). Evolution of curriculum systems to improve learning outcomes and reduce disparities in school achievement. Background paper for EFA Global Monitoring Report.
- Alvarez, E., Tendais, I., Ramos, A., Borges-Rodrigues, R., da Costa, L. P., Cavadas, M.,...Correia, I. (2021). *The development of social values in childhood and early adolescence: a systematic review*. Manuscript submitted for publication.
- Ananiadou, K., & Claro, M. (2009). 21st Century Skills and Competences for New Millennium Learners in OECD Countries. OECD Education Working Papers, No. 41. *OECD Publishing (NJ1)*.
- Bardi, A., & Schwartz, S. H. (2003). Values and behavior: Strength and structure of relations. *Personality and social psychology bulletin*, 29(10), 1207-1220.
- Berson, Y., & Oreg, S. (2016). The role of school principals in shaping children's values. *Psychological science*, 27(12), 1539-1549.
- Carnoy, M. 1999. *Globalisation and Educational Reform: What planners need to know*. Paris: UNESCO.
- Chalkiadaki, A. (2018). A systematic literature review of 21st century skills and competencies in primary education. *International Journal of Instruction*, 11(3), 1-16.
- Cieciuch, J., Davidov, E., & Algesheimer, R. (2016). The stability and change of value structure and priorities in childhood: A longitudinal study. *Social Development*, 25(3), 503-527.
- Cieciuch, J., Döring, A. K., & Harasimczuk, J. (2013). Measuring Schwartz's values in childhood: Multidimensional scaling across instruments and cultures. *European Journal of Developmental Psychology*, 10(5), 625-633.
- Cieciuch, J., Harasimczuk, J., & Döring, A. K. (2013). Structural validity of the Polish adaptation of the Picture-Based Value Survey for Children (PBVS-C). *Journal of Psychoeducational Assessment*, 31(4), 404-409.
- Collins, P. R., Lee, J. A., Sneddon, J. N., & Döring, A. K. (2017). Examining the consistency and coherence of values in young children using a new Animated Values Instrument. *Personality and individual differences*, 104, 279-285.
- Delors, J. et al. (1996). *L'Éducation. Un trésor est caché dedans*. Paris: Éditions UNESCO.

- Directorate General of Education/ Ministry of Education Portugal (2017), *Students' Profile by the End of Compulsory Schooling*. Retrieved from https://dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/Projeto_Autonomia_e_Flexibilidade/perfil_dos_alunos.pdf
- Döring, A. K. (2010). Assessing children's values: An exploratory study. *Journal of Psychoeducational Assessment*, 28(6), 564-577.
- Döring, A. K. (2018). Measuring children's values from around the world: Cross-cultural adaptations of the Picture-Based Value Survey for Children (PBVS-C). *Studia Psychologica: Theoria et praxis.*, 18(1), 49-59.
- Döring, A. K., Blauensteiner, A., Aryus, K., Drögekamp, L., & Bilsky, W. (2010). Assessing values at an early age: the picture-based value survey for children (PBVS-C). *Journal of personality assessment*, 92(5), 439-448.
- Döring, A. K., Makarova, E., Herzog, W., & Bardi, A. (2017). Parent-child value similarity in families with young children: The predictive power of prosocial educational goals. *British Journal of Psychology*, 108(4), 737-756.
- Doring, A. K., Schwartz, S. H., Cieciuch, J., Groenen, P. J. F., Glatzel, V., Harasimczuk, J.,...Bilsky, W. (2015). Cross-cultural evidence of value structures and priorities in childhood. *British Journal of Psychology*, 106, 675-699. doi: 10.1111/bjop.12116
- Howells, K. (2018). *The future of education and skills: education 2030: the future we want*. Retrieved from: [http://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20\(05.04.2018\).pdf](http://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf)
- Inglehart, R., & Baker, W. E. (2000). Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American sociological review*, 19-51.
- Kara, H. (2015). *Research and evaluation for busy practitioners: a time-saving guide*. Bristol: Policy Press.
- Knafo, A., & Schwartz, S. H. (2009). Accounting for parent-child value congruence: Theoretical considerations and empirical evidence. In U. Schönplüg (Ed.), *Culture and psychology. Cultural transmission: Psychological, developmental, social, and methodological aspects* (p. 240-268). Cambridge University Press.
- Lee, J. A., Ye, S., Sneddon, J. N., Collins, P. R., & Daniel, E. (2017). Does the intra-individual structure of values exist in young children?. *Personality and Individual Differences*, 110, 125-130.
- Ministry of Education (2018a). *Essential Learning: Secondary Education*. Retrieved from <http://www.dge.mec.pt/aprendizagens-essencial-ensino-secundario>
- Ministry of Education (2018b). *Essential Learning: Basic Education*. Retrieved from <http://www.dge.mec.pt/aprendizagens-essencial-ensino-basico>
- OECD (2018). *Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal - an OECD Review*. Retrieved from <https://www.oecd.org/education/2030/Curriculum-Flexibility-and-Autonomy-in-Portugal-an-OECD-Review.pdf>

- Pinto, A. D. (2019). Educação para a Cidadania, Flexibilidade Curricular e a Disciplina de Português. Atas do 13º ENAPP.
- Ramos, A. (2006). Social values dynamics and socio-economic development. *Portuguese Journal of Social Science*, 5(1), 35-64.
- Ramos, A., Pereira, C. R., & Vala, J. (2016). Economic crisis, human values and attitudes towards immigrants. In *Values, economic crisis and democracy* (pp. 130-163). Routledge.
- Roazzi, A., Gomes, Y. D. A., Souza, B. C., & Bilsky, W. (2016). Children's value structure: Comparing public and private schools in Brazil. In: S. Shye, E. Solomon, & I. Borg (Eds.), *Proceedings 15th International Facet Theory Conference*, New York City, August 16-19, 2015, Fordham University, (Chap. 29, pp. 219-226). New York: FTA.
- Rodrigues, R. B., Rutland, A., & Collins, E. (2016). The Multi-Norm Structural Social-Developmental Model of Children's Intergroup Attitudes: Integrating Intergroup-Loyalty and Outgroup Fairness Norms. In *The Social Developmental Construction of Violence and Intergroup Conflict* (pp. 219-246). Springer, Cham.
- Sagiv, L., & Schwartz, S. H. (2000). Value priorities and subjective well-being: Direct relations and congruity effects. *European journal of social psychology*, 30(2), 177-198.
- Schwartz, S. H. (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. *Advances in experimental social psychology*, 25(1), 1-65.
- Schwartz, S. H. (1994). Are there universal aspects in the structure and contents of human values?. *Journal of social issues*, 50(4), 19-45.
- Schwartz, S. H. (1999). A theory of cultural values and some implications for work. *Applied Psychology: An International Review*, 48, 23-47.
- Schwartz, S. H. (2007). Value orientations: Measurement, antecedents and consequences across nations. *Measuring attitudes cross-nationally: Lessons from the European Social Survey*, 161-193.
- Schwartz, S. H. (2008). *Cultural value orientations: Nature and implications of national differences*. Moscow: State University-Higher School of Economics Press.
- Schwartz, S. H. (2010). Basic values: How they motivate and inhibit prosocial behavior. In M. Mikulincer & P. R. Shaver (Eds.), *Prosocial motives, emotions, and behavior: The better angels of our nature* (p. 221-241). American Psychological Association.
- Schwartz, S. H. (2012). An overview of the Schwartz theory of basic values. *Online readings in Psychology and Culture*, 2(1), 2307-0919.
- Schwartz, S. H., Melech, G., Lehmann, A., Burgess, S., Harris, M., & Owens, V. (2001). Extending the cross-cultural validity of the theory of basic human values with a different method of measurement. *Journal of cross-cultural psychology*, 32(5), 519-542.
- Schwartz, S.H. (2006). A theory of cultural value orientations: Explication and applications. *Comparative sociology*, 5(2-3), 137-182.

- Tulviste, T., & Tamm, A. (2014). Brief report: Value priorities of early adolescents. *Journal of adolescence*, 37(5), 525-529.
- Uzefovsky, F., Döring, A. K., & Knafo-Noam, A. (2016). Values in middle childhood: Social and genetic contributions. *Social Development*, 25(3), 482-502.
- World Economic Forum. (2016). *New vision for education: Fostering social and emotional learning through technology*. Geneva: World Economic Forum.



Análisis empírico multinivel del acceso a hogares comunitarios de bienestar familiar y centros de desarrollo integral en Colombia

Rosaura Arrieta-Flórez³⁰³

RESUMEN

La atención a la primera infancia en Colombia ocupa un lugar prioritario en la agenda pública del país como consecuencia -entre otras razones- de la aprobación en 2016 de la política pública para el desarrollo integral de la primera infancia "De cero a siempre". No obstante, la cobertura sigue siendo baja y desigual. Este trabajo identifica los factores sociales, económicos, políticos y poblacionales que inciden en el acceso de los niños menores de cinco años a los programas de educación inicial en las regiones colombianas partiendo de la hipótesis que la desigualdad en el acceso a los programas de atención a la primera infancia corresponde al efecto diferenciado de las características del hogar, del contexto regional y de la política pública de primera infancia focalizada en el territorio. Para lograrlo utiliza modelos de regresión logística multinivel que son idóneos para analizar la influencia del contexto sobre los resultados individuales o de grupos humanos.

Los resultados de este trabajo demuestran la importancia de la inversión pública como condicionante del éxito de las políticas y también como instrumento que reduce las inequidades; de hecho, la mayor inversión *per cápita* en los departamentos aumenta la posibilidad de acceder a los programas de atención y cuidado de los niños y niñas más pobres y vulnerables, y al mismo tiempo reduce el efecto adverso de variables del hogar como la etnia. Sin embargo, siguen siendo insuficientes para cerrar las brechas urbano-rurales persistentes en Colombia.

Abstract

In order to achieve that, it uses multilevel logistic regression models which are the perfect tool for analyzing the influence of the context upon the individual and group results.

The outcomes of this paper demonstrate the importance of public investments in the success of the public politics and the fight against inequality; in fact, the amount of the per capita inversions in regional bases increase the children opportunity to have access to care programs for the most vulnerable population and at the same times reduces the effect of birth variables like the ethnicity. However, this remains insufficient in order to close the gap between the city and the peripheric population.

Keywords: Early childhood development, integral care, public policy

1. Introducción

El periodo comprendido desde el nacimiento hasta los seis años es sin duda el más crítico para el desarrollo de los niños (Organización Mundial de la Salud, 2007) El cerebro de un niño es un órgano en perfeccionamiento cuyo desarrollo comienza antes del nacimiento e implica una compleja interacción de las conexiones neuronales que van formándose a partir de la experiencia y del entorno (UNICEF, 2017). La evidencia

³⁰³ Instituto de políticas públicas, regional y de Gobierno. Universidad de Cartagena de Indias, Colombia

muestra que los niños que reciben intervenciones tempranas en la primera infancia³⁰⁴, sin importar el grado de desarrollo del país o el contexto social o político, tienen beneficios sostenibles en nutrición, salud, escolarización y desarrollo cognitivo; por el contrario, las brechas en el desarrollo de los primeros años de vida ponen en peligro la capacidad de los niños de alcanzar su máximo potencial físico, cognitivo y emocional (Armecin et al., 2006; Baker, Gruber y Miligan, 2019; Walker et al., 2011)

Las últimas décadas se han destacado por el crecimiento a escala global de programas públicos para la atención y cuidado de los niños menores de cinco años, como una estrategia para romper las barreras de pobreza y reducir la inequidad desde los primeros años de vida (Nores y Barnett, 2010; Bainbridge et al., 2005). Así lo demuestra la inclusión como meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la *garantía para todos los niños y niñas del acceso a servicios de atención y desarrollo a la primera infancia en el año 2030* y el desarrollo normativo alrededor de la importancia de la inversión en la primera infancia; con respecto a este último, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño -CDN- “marcó un hito en la historia de la protección de los derechos de los niños como el “primer tratado vinculante en relación con el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de la infancia” (CEPAL y UNICEF , 2018, pág. 9)

La Observación no.7 de la ONU señala que la primera infancia es una etapa esencial para la realización de los derechos de la infancia, y se constituye en “el período de más rápido crecimiento y cambio de todo su ciclo vital, en términos de maduración del cuerpo y sistema nervioso, de movilidad creciente, de capacidad de comunicación y aptitudes intelectuales, y de rápidos cambios de intereses y aptitudes” (UNICEF, 2001, pág. 7). Bajo estos supuestos, insta a los Estados a adoptar planes estratégicos para el desarrollo de la primera infancia desde un marco de derechos y, por consiguiente, aumenten la asignación de recursos humanos y financieros a los servicios y programas para este grupo poblacional.

A pesar de todos los argumentos científicos, éticos, políticos y normativos, el acceso a programas de cuidado y educación inicial sigue siendo bajo y desigual: según el Banco Mundial, en el mundo, sólo la mitad de los niños de tres a seis años tiene acceso a la educación preescolar y en los países de bajos ingresos este indicador es de uno de cada cinco (Banco Mundial, 2020). Se estima que 250 millones de niños, el 43% de los menores de 5 años de los países de ingresos bajos y medios, corren el riesgo de no alcanzar su potencial debido a las adversidades que enfrentan en su etapa inicial de formación (Chan & Hansen, 2017).

En Colombia, un país caracterizado por la alta desigualdad económica y las brechas regionales de desarrollo (Galvis & Meisel, 2010), la cobertura de los programas de atención a la primera infancia es baja; sólo el 53% de los niños menores de cinco años acceden a alguno de los programas estatales³⁰⁵ (Bernal & Camacho, 2010), y los indicadores de salud, acceso a servicios y pobreza multidimensional de esta población

³⁰⁴ Las intervenciones en la primera infancia van desde programas de supervivencia y salud infantil, hasta programas de educación inicial y estimulación temprana.

³⁰⁵ Según Unicef (2009) Aproximadamente el 80% de los niños de países ricos con edades comprendidas entre los tres y los seis años reciben algún tipo de educación y cuidados en la primera infancia.

evidencian severas inequidades sociales. Pero, también la necesidad de fortalecer y, en algunos casos, reorientar la política pública, con miras a favorecer el desarrollo integral de los menores de cinco años y romper las trampas de pobreza e inequidad.

Los departamentos con un porcentaje más elevado de hogares en pobreza multidimensional³⁰⁶ donde además habitan menores de cinco años, pertenecen a las regiones históricamente rezagadas económica y socialmente (La Guajira 58%, Guainía 51 %, Chocó 47,2 %, Magdalena 41 %, Sucre y Cesar 40%); así mismo, la concentración de hogares en pobreza multidimensional con menores de cinco años es sistemáticamente mayor en el total nacional que aquellos hogares que no tienen menores de cinco años (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia , 2019).

De acuerdo con la bibliografía, los niños y las sociedades se benefician de los programas de cuidado y atención a la primera infancia (Baker, Gruber y Milligan, 2019; Sheldom, 2019); sin embargo, aún no existe consenso sobre el tipo de intervenciones que son más eficientes. En consecuencia, en el contexto mundial los programas difieren tanto en el foco de intervención como en la cobertura de sus programas; algunos se centran en el crecimiento físico y mental, otros en la nutrición y los hay en el lenguaje, el desarrollo social y/o emocional. Los países de desarrollo medio y bajo, por las condiciones de pobreza que presentan, prefieren intervenciones que combinan efectos sobre la nutrición y la educación inicial. Esta diversidad de programas y objetivos hace necesario medir el impacto sobre las diferentes dimensiones intervenidas (salud, educación, nutrición, entre otras) y cuantificar el costo-beneficio de estos programas para soportar el tipo de intervención que llevan a cabo; no obstante, es escasa la literatura sobre los factores que determinan el acceso a este tipo de programas y su incidencia en la reducción de las disparidades sociales.

Se pueden diferenciar dos grandes tipos de estudios acerca de la incidencia de los programas de atención y cuidado en los niños menores de cinco años: i) los que analizan y comparan -en varios países- los efectos de las intervenciones de los programas de primera infancia sobre las diversas dimensiones del desarrollo infantil (nutrición, salud, desarrollo cognitivo, social); y, ii) los que analizan una intervención específica, por ejemplo, programas de nutrición o de estimulación, en diferentes dimensiones del desarrollo de los niños y niñas (como la salud, el desarrollo cognitivo, físico, otros). En el primer grupo, Nores y Barnett (2010) encontraron mediante un estudio cuasiexperimental de 38 intervenciones en 23 países en Europa, Asia, África, Centro y Sur América, que los programas que combinan intervenciones educativas y de cuidado tienen mayores efectos cognitivos si se comparan con los programas de transferencias condicionada de dinero o intervenciones únicamente nutricionales.

En este mismo sentido, Walker y otros (2011) y otros realizaron una revisión sistemática de estudios que examinaban los efectos de programas que combinan intervenciones

³⁰⁶La pobreza multidimensional es un concepto desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la universidad de Oxford que entiende la pobreza como un conjunto de privaciones en términos de capacidades y oportunidades. Para medirla, desarrollaron el Índice de Pobreza Multidimensional que identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida; y refleja tanto la prevalencia de las carencias multidimensionales como su intensidad, es decir, cuántas carencias sufren las personas al mismo tiempo.

nutricionales y de cuidado infantil. Los resultados muestran que al analizar las intervenciones individualmente, los programas tienen efectos positivos sobre la nutrición y el desarrollo; sin embargo, al combinar las intervenciones, no encontraron evidencia de efectos sinérgicos entre nutrición y estimulación en el desarrollo infantil (Walker S. , y otros, 2011).

En el segundo grupo de estudios, enfocado en países con condiciones económicas y políticas divergentes, la evidencia muestra resultados positivos sobre la salud y el desarrollo cognitivo, motor y del lenguaje en niños y niñas que reciben atención y cuidados en sus primeros años de vida. Por ejemplo, en Filipinas son efectivas las intervenciones en los menores de cinco años que habitan entornos de bajos ingresos en las condiciones de nutrición y el desarrollo motor, del lenguaje y cognitivo (Armecina et al., 2006) A su vez, en Brasil encontraron que el programa *Primera Infancia Mejor* redujo en 0.68 por cada mil niños las muertes por diarrea y otras enfermedades prevalentes de la infancia (Ribeiro, 2018).

En Colombia, la evidencia es limitada pero creciente; la literatura especializada registra pocas investigaciones sobre el alcance, pertinencia e impacto de estas intervenciones; sobresale la serie de trabajos realizados por Bernal y otros, quienes caracterizan y evalúan el impacto de los programas de atención inicial ofertados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Los resultados evidencian diferentes barreras de acceso a programas de primera infancia que cumplen los requerimientos mínimos de calidad, estas barreras se reflejan en el alto número de niños y niñas sin acceso a atención o cuidado de mala calidad, las brechas entre zonas rurales y urbanas, y la deficiente supervisión a los procesos desarrollados por el personal docente. Adicionalmente identifican las dificultades para el seguimiento y evaluación de la política pública, la inapropiada infraestructura institucional y debilidades en la consolidación del trabajo intersectorial (Bernal, y otros, 2009), (Bernal & Camacho, 2012), (Bernal & Ramírez, 2019).

Por otra parte, los citados autores estudiaron el impacto de la participación en Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar (HCBF) sobre los indicadores antropométricos de los niños (peso para la talla y talla para la edad), como un indicador del estado nutricional, y encontraron que los efectos de la intervención en los hogares comunitarios son positivos y de largo plazo, y el costo de ejecución de este programa es relativamente bajo debido a que se desarrolla con recursos de la comunidad, en este caso, de la madre comunitaria, en cuyo hogar se desarrolla la intervención (Bernal, Attanasio, Peña, & Vera-Hernández, 2017).

El presente trabajo parte del consenso científico y político existente alrededor de los beneficios que generan los programas de atención a la primera infancia sobre el bienestar infantil y la eliminación de las trampas de pobreza e inequidad. En este sentido, tiene como objetivo identificar los factores sociales, económicos, políticos y poblacionales que inciden en el acceso de los niños menores de cinco años a los programas de educación inicial en las regiones colombianas partiendo de la hipótesis que la desigualdad en el acceso a los programas de atención a la primera infancia corresponde al efecto diferenciado de las características del hogar, del contexto regional y de la política pública de primera infancia focalizada en el territorio.

En el presente estudio se aporta a la literatura existente en dos sentidos: por una parte, desarrolla una estrategia empírica poco utilizada en estudios anteriores -como son los modelos multinivel- para evaluar conjuntamente los efectos individuales y contextuales que inciden en el acceso de los niños y niñas más pobres de Colombia a programas de atención y cuidado. Por el otro, ofrece insumos para Colombia y otros países (especialmente para el caso latinoamericano) marcados por severas disparidades económicas y sociales para la toma de decisiones que aumente y mejore las condiciones de acceso a los programas de atención y cuidado de la primera infancia.

El trabajo se organiza de la siguiente forma: en primer lugar, se presentan los antecedentes de la atención a la primera infancia en Colombia y se explican brevemente los programas de atención objetivo de análisis en este trabajo, posteriormente se describe el origen de los datos, la metodología y variables utilizadas para la identificación de los factores que inciden en el acceso de los menores de cinco años a los programas de atención y cuidado de la primera infancia; en siguiente sección se presentan los principales resultados encontrados en la estimación de los modelos de regresión logística multinivel, por último, se presenta la discusión y conclusiones.

2. Antecedentes de la atención a la primera infancia en Colombia

La política pública que desarrolla la atención integral a los niños y niñas menores de cinco años en Colombia se denomina *Estrategia De Cero a Siempre* y fue diseñada en 2011 como un programa de gobierno cuyo objetivo era aumentar el acceso y la calidad de los servicios de atención y cuidado a los menores de cinco años pobres de Colombia. En 2016 se constituyó como Política de Estado mediante la Ley 1804 con cinco ejes de intervención: i) cuidado y crianza, ii) salud y nutrición, iii) recreación, iv) ciudadanía y participación y v) educación inicial.

En este sentido, la educación inicial no tiene como gran propósito la preparación para la escuela primaria, sino más bien el desarrollo integral de los niños a través del juego, la literatura, el arte, la música y la exploración del medio. Esta educación se ofrece mediante dos estrategias: i) los servicios de educación inicial operados por el ICBF, y, ii) el preescolar como primer nivel del sistema educativo formal; ambos tienen el grado transición como primer grado obligatorio.

Según la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia (CIPI), en los últimos tres años la cobertura ha aumentado sistemáticamente al pasar de 1.197.634 niños y niñas recibían educación inicial, atendidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a 1.494.936 en 2019, esto es, a una tasa media anual del 11.8% (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2019)

3. La intervención: modalidades de atención en la Educación Inicial

Con el fin de organizar los servicios y unificar criterios de atención, la CIPI definió tres modalidades de atención: institucional, familiar y comunitaria. La modalidad institucional está dirigida a niños menores de cinco años ubicados en zonas urbanas, que no acceden a ningún servicio de atención integral por falta de oferta. En esta se ofrecerán los componentes de cuidado, nutrición y educación inicial y atiende en los siguientes programas y/o espacios: Centros de Desarrollo Infantil (CDI), Hogares

Infantiles (HI), Hogares empresariales, Hogares múltiples, Jardines Sociales y desarrollo infantil en centros de reclusión.

La modalidad familiar centra su labor en el hogar y ofrece atención en cuidado, nutrición y educación inicial a los niños que por dificultades geográficas no pueden acceder a otra modalidad de atención. Esta modalidad atiende a través de dos programas: desarrollo infantil en medio familiar (DIMF) y hogares Comunitarios de Bienestar (FAMI).

La modalidad comunitaria ofrece atención en cuidado, nutrición y educación inicial en un ambiente comunitario, es decir, en el entorno donde viven los niños y atendido por una madre de la comunidad o comunitaria. Los programas que hacen parte de esta modalidad son Hogares Comunitarios de Bienestar (HCBB), Hogares Comunitarios Agrupados y Hogares integrales.

Este trabajo centra su análisis en los programas que concentran más del 80% de la atención de los menores de cinco años: los HCBB, programa pionero de la atención a la primera infancia en Colombia, y los CDI, la apuesta actual de la política pública para la atención integral de los niños.

Las principales diferencias entre una y otra modalidad de atención son: i) en los CDI se atienden alrededor de 300 niños y niñas en un espacio físico construido para tal fin; en los HCBB se atienden entre 12 y 15 niños en un espacio comunitario, esto es, la vivienda de la madre que atiende a los menores; ii) los salones en los CDI se organizan por edad, mientras que en los HCBB todos los niños comparten el mismo espacio; iii) los CDI cuentan con un equipo multidisciplinar que atiende las necesidades administrativas del centro y pedagógicas, de salud y nutrición de los niños; mientras en los HCBB la madre comunitario cumple con todas las funciones de cuidado, pedagógicas y nutricionales. La tabla 1 presenta un análisis comparativo de las características y la población atendida por las diferentes modalidades de atención a la primera infancia.

Tabla 1. Modalidades de atención en educación inicial

MODALIDAD COMUNITARIA					
Tipo	Recursos Humanos y físicos para la atención	Cobertura	Componente de atención	Intensidad horaria	Suministro nutricional
Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar	Vivienda de madre comunitaria. Madre comunitaria	Niños desde los 18 meses hasta los 4 años 11 meses y 29 días	Cuidado Protección Salud Nutrición Desarrollo sicosocial	8 horas o media jornada durante 200 días al año	70% del requerimiento nutricional del niño
Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados	Agrupación de 2 a 7 HCBB en una misma infraestructura Madre comunitaria	Niños desde los 18 meses hasta los 4 años 11 meses y 29 días	Cuidado Protección Salud Nutrición Desarrollo sicosocial	200 días al año, 8 horas diarias.	70% del requerimiento nutricional del niño

Hogares Integrales	Madre comunitaria Equipo multidisciplinar de apoyo Funciona en el HCBB o en el Hogar Comunitario Agrupado.	Niños desde los 18 meses hasta los 4 años 11 meses y 29 días	Cuidado Protección Salud Nutrición Desarrollo sicosocial	200 días al año, 8 horas diarias.	70% del requerimiento nutricional del niño
MODALIDAD FAMILIAR					
Tipo	Recursos Humanos y físicos para la atención	Cobertura	Componente de atención	Intensidad horaria	Suministro nutricional
FAMI	Equipo sicosocial Profesional en salud Auxiliares pedagógicos	Mujeres gestantes, madres lactantes y niños menores de dos años.	Familia Salud Nutrición Ambientes educativos y protectores	Una vez a la semana los encuentros grupales y los encuentros en el hogar una vez al mes	70% requerimiento nutricional en un refrigerio semanal y un paquete alimentario mensual para llevar a casa
Desarrollo Infantil en medio familiar	Profesionales sicosociales, en nutrición o salud, docentes, auxiliares pedagógicos, coordinador y auxiliar administrativo	Niños menores de 2 años y mujeres gestantes	Familia Salud Nutrición Ambientes educativos y protectores	Encuentros educativos en el hogar una vez al mes y 4 encuentros grupales al mes	Se entrega el 70 % del complemento nutricional en ración para preparar una vez al mes y refrigerio en los encuentros grupales.
MODALIDAD INSTITUCIONAL					
Tipo	Recursos Humanos y físicos para la atención	Cobertura	Componente de atención	Intensidad horaria	Suministro nutricional
Centros de Desarrollo Infantil	Coordinadores Equipo sicosocial Profesional en salud Docentes Auxiliares pedagógicos	Niños de 2 a 5 años.	Familia Salud Nutrición Pedagógico Ambientes educativos y protectores Administrativos y de gestión	8 horas diarias, durante 220 días al año en el CDI	70% del requerimiento nutricional diario
Hogares Infantiles	Coordinadores Equipo sicosocial Profesional en salud Docentes	Niños de 2 a 5 años.	Familia Salud Nutrición Pedagógico	8 horas diarias, durante 210 días al año en el Hogar Infantil	70% del requerimiento nutricional diario

	Auxiliares pedagógicos		Ambientes educativos y protectores Administrativos y de gestión		
Hogares Múltiples	Integrado mínimo por 6 HCBB.	Niños de 2 a 5 años.	Familia Salud Nutrición Pedagógico Ambientes educativos y protectores Administrativos y de gestión	8 horas diarias, durante 200 días al año	70% del requerimiento nutricional diario
Jardines sociales	Integra hasta 32 HCBB Administrados por las Cajas de Compensación Familiar	Niños de 2 a 5 años.	Familia Salud Nutrición Pedagógico Ambientes educativos y protectores Administrativos y de gestión	8 horas diarias, durante 200 días al año	70% del requerimiento nutricional diario
Desarrollo infantil en Centros de reclusión	se desarrolla en los establecimientos de reclusión de mujeres administrados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	Niños hasta los 3 años	Familia Salud Nutrición Pedagógico Ambientes educativos y protectores	365 días al año	100% requerimiento nutricional

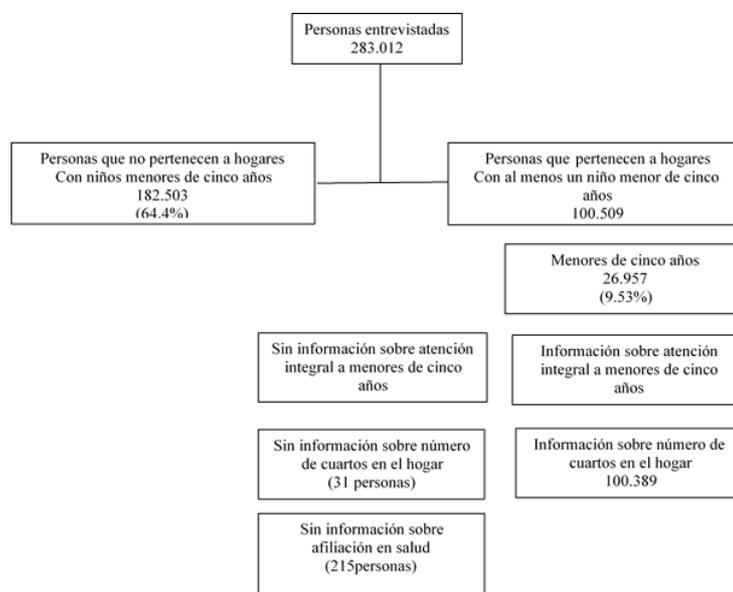
Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2020).

4. Materiales y métodos

Los datos utilizados en este estudio provienen de la Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2018) para Colombia. La investigación es transversal, con cobertura nacional y representativa a nivel urbano y nivel rural. La muestra es probabilística, agrupada, estratificada y de conglomerados. La selección de cada etapa fue estrictamente aleatoria. La encuesta cuenta con una muestra de 283.012 individuos, de los cuales 100.509 (el 35.5%) son personas que pertenecen a hogares que tienen al menos un niño de 5 años o menos. La encuesta indaga sobre la composición del hogar y las condiciones de salud, educación, trabajo y acceso a bienes y servicios de todos sus miembros, y tiene

un módulo especial sobre atención integral a niños y niñas menores de cinco años. La figura 1 presenta el proceso de selección de la muestra.

Figura 1. Flujo de selección de muestra Encuesta de Calidad de Vida, Colombia 2018



Teniendo en cuenta aspectos como la estructura jerárquica de los datos, los niños y niñas menores de cinco años agrupados en hogares, la naturaleza discreta de la variable dependiente –niños que asisten a programas de atención y cuidado de la primera infancia – y la necesidad de analizar la influencia del contexto sobre los resultados, se estimaron modelos multinivel de dos niveles. En el primer nivel se agruparon los niños y niñas y las características de los hogares a los que pertenecen, y en el segundo los 32 departamentos de Colombia.

Siguiendo a Abela (2011) los modelos de análisis multinivel surge como respuesta a la necesidad de analizar la relación entre los individuos y los contextos en los que se desenvuelven y parten de la hipótesis que los individuos que pertenecen a un mismo contexto tienen a ser similares en su comportamiento entre sí y diferentes frente a individuos de otros contextos.

Este estudio tiene como objetivo analizar empíricamente los factores que determinan el acceso a los programas de atención a la primera infancia en Colombia, con especial interés en los factores del contexto público, como inversión y la política pública y su incidencia en el acceso de los niños menores de cinco años más pobres y vulnerables a los programas de atención a la primera infancia.

Se estiman dos modelos de regresión multinivel de dos niveles; uno para la asistencia de los menores de cinco años a los hogares comunitarios de bienestar y el otro, para la asistencia de los menores de cinco años a los centros de desarrollo integral. La elección de estos dos programas de atención responde a que la suma de los niños y niñas que ellos atiendan representa un poco más del 80% de la atención a la primera infancia en Colombia.

variable dependiente

Siguiendo a Caicedo (2014), la variable dependiente es una variable dicotómica que se define como la asistencia de los menores de cinco años a hogares comunitarios de bienestar familiar y a los centros de desarrollo infantil.

La variable dependiente h_{ij} toma un valor de 1 si el niño/niña asiste, y 0 si no lo hace.

variables explicativas

Se incluyen un conjunto de variables a escala individual (nivel 1) y contextuales (nivel 2) como predictores de la asistencia a los programas de atención y cuidado de los menores de cinco años. Las variables de nivel 1 del modelo son las relativas al hogar y los miembros que lo componen.

Las características de los hogares utilizadas fueron: el sexo del jefe de hogar³⁰⁷, el área de residencia (urbano, rural), ser beneficiario de otros programas sociales del Estado como Familias en Acción³⁰⁸, el nivel educativo de la madre, la etnia, la pobreza monetaria, si el jefe del hogar se encuentra ocupado y el número de niños menores de cinco años en el hogar.

Las variables aportadas en el nivel 2 (variables contextuales) se pueden categorizar en tres grupos; en primer lugar las que reflejan el nivel de riqueza/pobreza del territorio como el índice de pobreza multidimensional, el producto interno per cápita del departamento, la pobreza material medida mediante el índice de necesidades básicas insatisfechas; en segundo lugar, variables que dan cuenta el lugar que ocupa la primera infancia en la agenda política, medida por la participación de la inversión en primera infancia sobre el total de la inversión del departamento; por último, variables que reflejan el nivel de autonomía económica de la mujer, utilizadas en otros estudios como el porcentaje de ocupación femenina y (NBI).

La estructura general del modelo es la siguiente:

h_{ij} como el acceso a la educación inicial del niño i en el hogar j .

X_{ij} como un conjunto de variables explicativas de nivel 1,

Z_j un conjunto de variables explicativas definidas para el nivel 2.

Para una respuesta binaria de h_{ij} , $E(h_{ij} | X_{ij}, Z_j, u_j) = \pi_{ij} = pr(h_{ij}=1)$

³⁰⁷ Según el manual de conceptos básicos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, se considera jefe del hogar, a la persona que por su edad, por ser el principal sostén económico de la familia o por otras razones, es reconocido por sus miembros como tal. Puede ser hombre o mujer.

³⁰⁸ Familias en Acción es un programa del Estado colombiano para la superación de la pobreza y la pobreza extrema, que entrega a todas aquellas familias pobres y pobres extremas con niños, niñas y adolescentes un incentivo económico condicionado que complementa sus ingresos para la formación de capital humano, el acceso a programas de educación media y superior.

El modelo puede ser expresado como³⁰⁹:

$$\log(\pi_{ij}/1-\pi_{ij}) = \beta_0 + \sum \beta_k X_{kijpk} + 1 + \sum \beta_i Z_{ljq} + 1 + u_j$$

Se estimaron tres modelos logísticos binarios multinivel para el acceso a Hogares Comunitarios de Bienestar y tres para el acceso a Centros de Desarrollo Integral de los niños y niñas menores de cinco años en Colombia. El modelo 0 (o nulo), que no incluye variables explicativas, tiene como finalidad estimar el efecto del contexto sobre la variable explicada, es decir, la pertinencia de un análisis jerárquico o multinivel. Los resultados de los modelos nulos arrojan un total de 100.174 observaciones en 33 departamentos, con una media de 3.035 entrevistados por grupo.

En modelos multinivel, la relación entre la variación entre grupos y la variación entre individuos se puede expresar utilizando el coeficiente de correlación intraclase (ICC por sus siglas en inglés), el cual mide la proporción de variación total que se explica por el nivel 2 (departamentos). El ICC oscila entre cero y uno; si es cero, no existe diferencia entre los grupos (en ese caso, toda la variabilidad de la variable dependiente se explica por características del primer nivel).

Se calculó un ICC para el acceso a los CDI y otro para los HCBB, los resultados del ICC arrojan que el 10.4% de la varianza del acceso a los CDI y el 8.4% del acceso a HCBB se debe a diferencias entre departamentos; por tanto, tiene especial interés llevar a cabo un estudio multinivel para poder analizar correctamente la influencia de factores contextuales, especialmente los de política e inversión pública sobre el acceso de los menores a programas de cuidado y atención.

5. Resultados

Estadísticas descriptivas

La tabla 2 resume las características de los hogares y los niños menores de cinco años de la muestra. Los resultados muestran diferencias entre asistentes y no asistentes a los HCBB, las cuales se relacionan principalmente por el conjunto de variables propuestas, con excepción de la ocupación laboral del jefe del hogar. El perfil de los niños que asisten a estos hogares indica que, en esencia, son niños con edades comprendidas entre los tres y cuatro años (70.6%), casi todos con vacunación completa y acceso a controles de crecimiento y desarrollo (97.3% y 94.1%, respectivamente). Desde el punto de vista de las características del hogar, habitan en hogares donde predominan la jefatura de hombres, se encuentran ubicados en zonas urbanas y a pesar de que en más de dos terceras partes de los hogares de estos niños (72%) el jefe del hogar está ocupado, el 48% de los hogares es pobre por necesidad básicas y el 40% es pobre por ingresos y en consecuencia, estén cubiertos por programas sociales del Estado como Familias en Acción.

³⁰⁹ Donde u_j son los residuos de nivel 2, que se asumen independientes y siguen una distribución normal con media cero y varianza σu^2 : $u_j \sim N(0, \sigma u^2)$.

Adicionalmente, la asistencia de estos infantes se concentra en hogares donde el padre alcanza educación secundaria y la madre educación primaria; en todo caso, se relaciona con hogares donde los padres cuentan con bajo capital humano. La asistencia es similar entre familias pertenecientes a grupos étnicos (alrededor de 13%), y desde el punto de vista del tamaño de la población infantil, en aquellos hogares adonde solo se cuenta un niño menor de cinco años (65.7%). Una última característica de estos niños que asisten a HCBB se relaciona con el lugar donde viven. En los departamentos donde residen, la inversión pública se orienta más a los niños que no asisten, y los recursos de financiación son del orden nacional y existe poco esfuerzo local por ampliar la incidencia de estos programas.

Tabla 2. Diferencia de medias de niños y niñas asistentes y no asistentes a hogares comunitarios en Colombia, 2018

	Asiste = 1 (N = 6.507)	Asiste = 0 (N = 93.667)
Variables del hogar		
Género del niño en el hogar (1 = Hombre)	0.608***	0.583***
Edad de los niños menores de cinco años del hogar		
Dos años o menos	0.206***	0.397***
Tres años	0.289***	0.165***
Cuatro años	0.426***	0.196***
Cinco años	0.077***	0.238***
Vacunación completa	0.973***	0.957***
Asiste a control de crecimiento y desarrollo	0.941***	0.896***
Variables del hogar		
Sexo del jefe del hogar (1 = Hombre)	0.619***	0.69***
Área (1 = Cabecera, 0 = Resto)	0.644***	0.511***
Familias en Acción	0.294***	0.315***
Educación madre		
Madre sin educación	0.011***	0.254***
Madre con educación primaria	0.024***	0.114***
Madre con educación secundaria	0.018***	0.043***
Madre con educación técnica o universitaria	0.008***	0.014***
Educación Padre		
Padre sin educación	0.069***	0.291***
Padre con educación primaria	0.097***	0.141***
Padre con educación secundaria	0.116***	0.069***
Padre con educación técnica o universitaria	0.052***	0.025***
Etnia		
Afrodescendiente	0.132***	0.097***
Indígena	0.127**	0.139**
Resto	0.739***	0.763***
Presencia de niños en el hogar		
Con 1 niño menor de 5 años	0.657***	0.746***
Con 2 o 3 niños menores de 5 años	0.333***	0.246***

Con más de 3 niños menores de 5 años	0.009*	0.007*
Pobreza del hogar por NBI	0.504***	0.589***
Pobreza monetaria del hogar	0.416***	0.477***
Jefe ocupado	0.716	0.717
VARIABLES DEPARTAMENTALES		
Inversión per cápita en primera infancia	188,512*	198,481*
Porcentaje de la inversión en recursos propios	0.023***	0.019***
Porcentaje de la inversión recursos de la nación	0.821***	0.825***

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Calidad de Vida, (2018). Nivel de significación de la prueba: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01.

En cuanto al cuidado de los niños y niñas, el conjunto de la población estudiada presenta diversas características. En primer lugar, en el 12.7% de los casos, la mayor parte del tiempo los infantes están en casa al amparo de los padres, en tanto que quienes asisten a hogares comunitarios representan la mitad de los primeros (6.4%). En segunda medida, casi toda la población infantil permanece con algún miembro del hogar después de asistir a los HCBB; cuando esto no ocurre, casi siempre queda al cuidado de una mujer adulta (tabla 3).

Tabla 3. Perfil de los cuidadores de los menores de cinco años

	Media	Desviación estándar	N
Persona con quien permanece la mayor parte del tiempo el niño			
Asiste a hogar comunitario la mayor parte del tiempo	0.064	0.246	100,174
Con papá o mamá en casa la mayor parte del tiempo	0.127	0.333	100,174
Con papá o mamá en el trabajo la mayor parte del tiempo	0.007	0.086	100,174
Con un empleado o niñero en casa la mayor parte del tiempo	0.001	0.042	100,174
Con un pariente de 18 o más años la mayor parte del tiempo	0.017	0.131	100,174
Con un pariente de menos de 18 años la mayor parte del tiempo	0.000	0.026	100,174
Solo en casa la mayor parte del tiempo	0.000	0.011	100,174
Después de asistir al establecimiento anterior, el niño permanece con una persona de este hogar	0.951	0.214	22,036
Si el niño no permanece con una persona de este hogar, género de esa persona (1 = hombre, 0=mujer)	0.025	0.157	1,062
Si el niño no permanece con una persona de este hogar, edad de esa persona	45.556	13.828	1,062

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Calidad de Vida (2018).

En los gráficos 1 a 4 se analiza la relación de la variable de interés, la asistencia de niños a programas de cuidado con un conjunto de variables explicativas. Los resultados

muestran, en primer lugar, que existe una relación inversa entre el acceso a hogares comunitarios y la ocupación femenina en cada departamento colombiano (gráfico 1). Aunque diversos estudios han mostrado que este vínculo es positivo, en el caso colombiano la relación inversa podría deberse a un efecto ingreso, esto es, que en presencia de mayor renta los programas de cuidado sustituirían este servicio por otros que se adecúen a la mejora del perfil socioeconómico de los hogares.

En segunda medida, se observa una relación estrecha entre la asistencia y dos tipos de pobreza: el material (gráfico 2) medida mediante el NBI, y la multidimensional (gráfico 3). En ambos casos la función que las relaciona es creciente hasta un punto máximo, a partir del cual decae la asistencia. Este hecho muestra que los hogares colombianos más pobres pueden enfrentar barreras de acceso a estos servicios de la primera infancia o, en su defecto, la extrema situación de pobreza condiciona el acceso a los hogares comunitarios al enfrentarlos a una decisión en la que predomina la atención a las necesidades más apremiantes.

Figura 2. Ocupación femenina y asistencia a hogares comunitarios (departamentos)

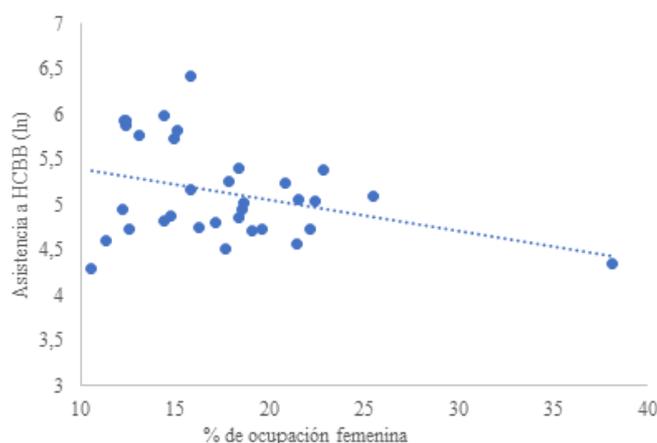


Figura 3. Pobreza material y asistencia a hogares comunitarios (departamentos)

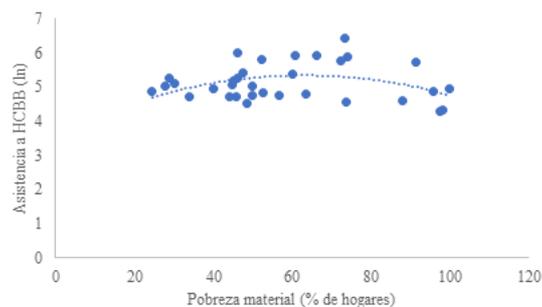


Figura 4. Pobreza multidimensional y asistencia a hogares comunitarios (departamentos)

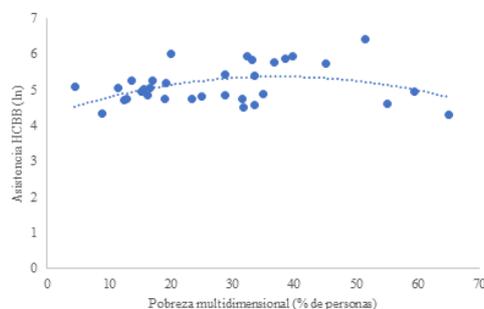
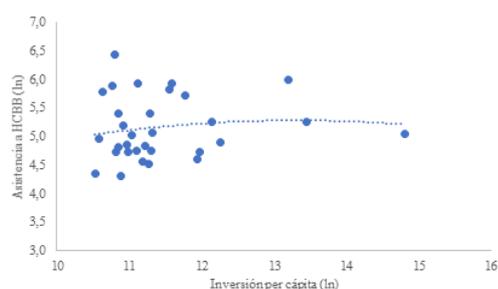


Figura 5. Inversión pública y asistencia a hogares comunitarios (departamentos)



Por último, el análisis gráfico muestra el muy bajo grado de relación entre la política pública, expresada mediante la inversión pública per cápita orientada a la infancia, y la asistencia a estos centros. Como se observa, el nivel de inversión por infante es muy bajo en la mayoría de los departamentos colombianos, y en este mismo grupo existen distintos niveles de acceso a los programas de cuidado (gráfico 4). Ello indicaría la existencia de problemas de eficiencia en el uso de los recursos, así los departamentos más rezagados en inversión se enfrenten a restricciones presupuestarias que impiden ampliar la inversión en primera infancia.

6. Determinantes del acceso a HCB y CDI

La tabla 4 muestra los resultados de los modelos estimados. El modelo 1 incluye las características del hogar y del niño (variables de nivel 1) y el modelo 2 agrega al modelo 1 variables de contexto (variables de nivel 2), con especial interés en indicadores que dan cuenta de la riqueza del departamento y, por ende, la capacidad de intervenir sobre factores que determinan los resultados en salud, como la inversión pública y el producto interno bruto per cápita como proxy de la riqueza departamental.

Los resultados del modelo 1 para el acceso a HCB muestran un sesgo positivo de la política hacia la atención de las poblaciones más vulnerables. Por ejemplo, la

probabilidad de acceder a un HCB aumenta en 0,7 y 0,6 puntos respectivamente, para las minorías étnicas con protección constitucional; no obstante, la probabilidad de acceso de los habitantes de las zonas rurales se reduce. La jefatura de hogar masculina reduce la probabilidad de acceder a un HCBB en un 0.45 mientras el aumento del nivel educativo de la madre amplía la posibilidad de acceso de los menores de cinco años con un nivel de confianza del 99%.

Por su parte, los resultados del modelo 1 para el acceso a los CDI muestran que es la pobreza material y el acceso a otros programas estatales de lucha contra la pobreza los que aumentan en 0.58 y 0.69 la probabilidad de acceso a la atención institucional de la primera infancia; en contraste, variables como la etnia o el área de residencia no resultan significativas. Igual que sucede con los HCBB, la educación de la madre se mantiene como una variable que aumenta la probabilidad de acceso de los menores de cinco años a los programas de atención a la primera infancia con un nivel de confianza del 99% mientras que la jefatura masculina la reduce en 0.67 puntos.

Al incluir las variables de segundo nivel tanto para HCBB como para CDI el sexo del jefe de hogar y la etnia pierden poder explicativo; mientras que la educación de la madre lo mantiene en coeficiente y nivel de confianza. Por su parte, la inversión en primera infancia aumenta la probabilidad de acceder a cualquiera de los dos programas, sin embargo, para los CDI el coeficiente es mayor, lo que puede ser explicado debido a que los HCBB apalancan su operación con las casas de las madres comunitarias, mientras que los CDI requieren una inversión inicial no deleznable en infraestructura para operar.

Tabla 4. Modelo multinivel

	MODELO 1				MODELO 2			
	Hogar Comunitario		CDI		Hogar Comunitario		CDI	
	Coeficiente	Z	OR	Z	OR	Z	OR	Z
NIVEL 1 (VARIABLES DEL HOGAR)								
Sexo del jefe de hogar	-0,452	0,013	-0,679	0,035**	-0,519	0,007***	-0,543	0,123
Área de residencia (Referencia: Cabecera)	-1,137	0,000***	-0,162	0,6	-1,166	0,000***	-0,15	0,651
Educación de la madre (Referencia: Sin educación)								
Primaria completa	1,658	0,000***	1,945	0,000***	1,657	0,000***	1,995	0,000***
Secundaria completa	2,306	0,000***	2,757	0,000***	2,262	0,000***	2,671	0,000***
Técnica y universitaria	2,968	0,000***	2,863	0,000***	2,96	0,000***	3,068	0,000***
Etnia (Referencia: resto)								
Afrodescendiente	0,700	0,000***	-0,318	0,511	0,629	0,004***	-	0,441
Indígena	0,600	0,000***	-0,483	0,443	0,666	0,013**	0,512	0,493
Jefe del hogar ocupado	-0,371	0,044***	-0,215	0,515	-0,265	0,176	-0,153	0,671
Número de niños y niñas menores de 5 años en el hogar	0,179	0,134	-0,139	0,592	0,111	0,377	-0,181	0,500

Acceso a otros programas sociales del Estado	-0,089	0,605	0,586	0,044**	-0,115	0,515	0,537	0,080*
Pobreza material (NBI)	0,069	0,703	0,697	0,031**	0,129	0,503	0,849	0,017**
Pobreza monetaria	0,498	0,002	0,307	0,292	0,525	0,002	0,306	0,322
NIVEL 2 (VARIABLES DEL CONTEXTO-DEPARTAMENTOS)								
Índice de pobreza multidimensional (IPM)					0,036	0,050**	0,058	0,120
% de Inversión en Primera Infancia					1,178	0,000***	1,728	0,000***
% Ocupación femenina					-0,074	0,019**	-0,129	0,038**
Pobreza material (NBI)					-0,006	0,603	-0,010	0,687

Fuente: Elaboración propia con base en ECV (2018). Nivel de significación de la prueba: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

7. Discusión

Este trabajo identifica y analiza los determinantes del acceso de los niños y niñas menores de cinco años a los programas de atención y cuidado a la primera infancia en Colombia, un país con profundas desigualdades en el ingreso y el acceso y goce de los derechos (Sánchez-Torres, 2017).

En el presente trabajo, realizamos un análisis empírico a partir de modelos jerárquicos multinivel con variables del hogar y del contexto territorial (departamentos), partiendo de la hipótesis que la desigualdad en el acceso corresponde al efecto diferenciado de las características del hogar, del contexto regional y de la política pública nacional focalizada en el territorio.

La literatura especializada demuestra que las condiciones de atención y cuidado durante los primeros años de vida establecen los cimientos críticos para el resto de la vida (Irwin et al., 2007); el desarrollo en esta etapa, que incluye el desarrollo físico, social, emocional, cognitivo y lingüístico, tiene influencia directa en el aprendizaje básico, el éxito escolar, la participación económica, la ciudadanía social y la salud (World Health Organization, 2007).

Si bien existen pocos estudios que analicen los factores que inciden en el acceso al programa de atención y cuidado a los menores de cinco años, los resultados de este estudio son consistentes con otros similares que analizan el impacto de estos programas sobre los factores sociales y económicos que generan inequidad en el desarrollo infantil como la nutrición y el desarrollo cognitivo (Bernal et al., 2019).

Estudios previos han encontrado que el nivel educativo de la madre se asocia estrechamente a la posibilidad de acceder a información relevante sobre temas como el cuidado de la salud y la valoración de la educación y los comportamientos y hábitos de aseo y la manipulación de los alimentos (Sharma & Nagar, 2018). Los resultados de los modelos 1 y 2 muestran que, entre las variables del hogar, esta variable incide positivamente en los dos programas de atención estudiados, con un nivel de confianza del 99% en el acceso a los HCB y los CDI. Ello confirma los efectos virtuosos de la

educación en el desarrollo de la agencia individual y colectiva que permite aprovechar las oportunidades que ofrecen este tipo de programas para el desarrollo temprano de los menores de cinco años. La educación materna se considera un factor protector que no sólo reduce la mortalidad infantil sino que promueve el desarrollo en los primeros años de vida (Irwin et al., 2007); lo que a su vez reduce a largo plazo las desigualdades en el capital humano, especialmente si las intervenciones involucran a la vez otros factores de riesgo como la nutrición infantil, como es el caso examinado de los programas colombianos (Walker et al., 2011)

En el modelo 2 para hogares comunitarios se resalta la relación inversa y significativa (al 95%) entre la ocupación femenina en el departamento y el acceso de los menores de cinco años a programas de la política pública, esto es, cuando las mujeres están ocupadas y generan ingresos a sus hogares, la probabilidad de acceder a los HCBB y/o los CDI se reduce.

Aunque los HCB se crearon para facilitar en parte la entrada al mercado laboral de mujeres pobres; la relación inversa entre ocupación femenina y acceso a programas de primera infancia muestra que es el ingreso y no las condiciones materiales de vida (NBI) lo que mayor incidencia tiene en el acceso a los programas de primera infancia. Este hallazgo es consistente con la evidencia de otros estudios en Colombia según los cuales, ante la insuficiencia de ingresos, la asistencia de los menores de cinco años a los citados programas aumenta por cuanto los niños reciben alimentación, además de atención y cuidado (Caicedo, 2014).

Los resultados de este trabajo demuestran la importancia de la inversión pública como condicionante del éxito de las políticas y también como instrumento que reduce las inequidades; de hecho, la mayor inversión *per cápita* en los departamentos aumenta la posibilidad de acceder a los programas de atención y cuidado de los niños y niñas más pobres y vulnerables, y al mismo tiempo reduce el efecto adverso de variables del hogar como la etnia. Sin embargo, siguen siendo insuficientes para cerrar las brechas urbano-rurales persistentes en Colombia.

8. Conclusiones

Este trabajo identifica los factores sociales, económicos, políticos y poblacionales que inciden en el acceso de los niños menores de cinco años a los programas de educación inicial en las regiones colombianas partiendo de la hipótesis que la desigualdad en el acceso a los programas de atención a la primera infancia corresponde al efecto diferenciado de las características del hogar, del contexto regional y de la política pública de primera infancia focalizada en el territorio. Para lograrlo utiliza modelos de regresión logística multinivel que son idóneos para analizar la influencia del contexto sobre los resultados individuales o de grupos humanos.

Los resultados muestran que el acceso a los programas de atención y cuidado a la primera infancia en Colombia se explica en el nivel individual por el nivel educativo de la madre, el autorreconocimiento dentro de los grupos étnicos minoritarios y la pobreza multidimensional. Reconocerse como afrodescendiente o indígena y tener una madre con mayor nivel educativo aumentan la probabilidad de acceder a los HCBB. Por su parte, en el nivel contextual, la inversión pública de los territorios destinada a la primera infancia aumenta las posibilidades de acceder tanto a HCBB como a los CDI.

Se confirman las brechas de acceso entre las zonas urbanas y rurales encontradas por Caicedo (2014), de modo que residir en las zonas rurales de Colombia reduce las posibilidades de acceder a un HCBB con un alto nivel de significancia. Si bien la inversión pública aumenta el acceso de los niños y niñas a programas de cuidado y atención no logra compensar las barreras de acceso de los hogares de las zonas rurales y la baja cobertura de atención integral, por tanto, la reducción de las brechas urbano-rurales constituye uno de los principales retos para avanzar en el bienestar de la primera infancia en Colombia. Por lo tanto, se debe profundizar en cómo estas políticas reducen la vulnerabilidad provocada por la estratificación social.

Persisten retos para avanzar en el bienestar de la primera infancia en Colombia; estos consisten en la reducción de las brechas urbano-rurales, y en aumentar y mejorar el acceso de los niños que viven en los departamentos más pobres de Colombia a los programas de cuidado y atención de la política pública de primera infancia. Por lo tanto, se abre la discusión sobre el papel de los gobiernos territoriales en dos sentidos: el primero, mejorar la eficiencia en la focalización y ejecución de los programas locales; y en segunda medida, de ampliar la financiación con recursos propios para multiplicar el efecto positivo que ha tenido la inversión pública nacional y aumentar las posibilidades de atención en Centros de Desarrollo Integral de los niños que habitan en las zonas rurales de país.

9. Referencias bibliográficas

- Armecina, G., Jere, B. P., Sharon, G., Socorro, G., Elizabeth, K., & Leea, N. (2006). Early Childhood Development through an Integrated Program: Evidence from the Philippines*. Washington: World Bank.
- Bainbridge, J., Meyers, M., Tanaka, S., & Waldfogel, J. (2005). Who Gets an Early Education? Family Income and the Enrollment of Three- to Five-Year-Olds from 1968 to 2000†. *Social Science Quarterly*.
- Baker, M., Gruber, J., & Milligan, K. (2019). The Long-Run Impacts of a Universal Child Care Program. *American Economic Journal*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). Los primeros años de vida, el bienestar infantil y las políticas públicas. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bernal, R. (2014). Diagnóstico y recomendaciones para la atención a la primera infancia en Colombia. Cuadernos de Fedesarrollo .
- Bernal, R., & Camacho, A. (2010). La importancia de los programas para la primera infancia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bernal, R., & Camacho, A. (2012). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bernal, R., & Ramírez, S. (2019). Improving the quality of early childhood care at scale: The effects of "From Zero to Forever". *World Development*.
- Bernal, R., Attanasio, O., Peña, X., & Vera-Hernández, M. (2017). The effects of the transition from home-based childcare to childcarecenters on children's health and development in Colombia. *Early Childhood Research Quarterly*.

- Bernal, R., Fernández, C., Flórez, C., Gaviria, A., Ocampo, P., Samper, B., & Sánchez, F. (2009). Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Caicedo, M. C. (2014). Determinantes del acceso a la educación inicial. Manizales.
- CEPAL. (2019). Panorama Social de América Latina 2019. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL, UNICEF. (2018). América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del niño. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chan, M. L., & Hansen, K. (2017). The early years: ¿silent emergency or unique opportunity? The lancet.
- Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia . (2019). Informe de la implementación de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia. Bogotá: Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia.
- Galvis, L., & Meisel, A. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales: un análisis espacial . Cartagena: Banco de la República.
- Nores, M., & Barnett, S. (2010). Benefits of early childhood interventions across the world: (Under). Economics of Education Review.
- Ribeiro, F. (2018). An empirical assessment of the Healthy Early Childhood Program in Rio Grande do Sul State, Brazil. Cadernos de Saúde Pública.
- Sharma, S., & Nagar, S. (2018). Impact of Educational Intervention on Knowledge of Mothers Regarding Childcare and Nutrition in Himachal Pradesh. Journal of social sciences.
- Sheldom, S. (2019). Inclusive education: a prerequisite for equity and social justice. Asia Pacific Education Review.
- UNICEF. (2001). Observaciones generales del Comité de los Derechos del niño. Mexico: Naciones Unidas.
- UNICEF. (2017). La primera infancia importa para cada niño. New York: Unicef.
- Walker, S., Wachs, T., Grandtham-McGregor, S., Black, M., Nelson, C., & Huffman, S. (2011). Inequality in early childhood: risk and protective factors for early child development. The Lancet.
- Walker, S., Wachs, t., Sally, G.-M. G., Black, M., Huffman, S., Baker-Henningham, H., . . . Richter, L. (2011). Inequality in early childhood: risk and protective factors for early child development. The lancet.
- World Bank. (06 de octubre de 2020). worldbank.org. Obtenido de <https://www.worldbank.org/en/topic/earlychildhooddevelopment>
- World Health Organization. (2007). Early child development: a powerful equalizer. Vancouver: World Health Organization.

Impacto de la universalización de la educación de 0 a 3 años en España

Cristina Castellanos-Serrano y Ana Carolina Perondi³¹⁰

RESUMEN³¹¹

Un servicio de Educación y cuidado de la primera infancia universal, accesible y de calidad es un factor clave para aumentar la igualdad de oportunidades entre los niños y fomentar una mayor participación femenina en el mercado laboral. Sin embargo, no se dispone de los costes educativos para los niños de 0 a 3 años. En este documento se cuantifican los costes actuales de la atención infantil y los costes y beneficios de un sistema universal y gratuito de educación infantil de 0 a 3 años para España, basado en el modelo sueco, para que pueda ser considerado seriamente en los procesos de elaboración de políticas. Los costes totales y por niño se estiman mediante un método macroeconómico (utilizando los presupuestos públicos) y un método microeconómico (utilizando los costes operativos de los centros educativos). También se estiman los beneficios en materia de empleo y PIB. Se presenta la viabilidad y eficiencia de un plan de transición de 5 años para desarrollar un sistema público universal de educación infantil 0-3 en España. Los beneficios económicos totales cuantificados del desarrollo de este servicio son muy superiores a los costes. Los beneficios económicos netos se aproximan a los 2.800 millones de euros. Además, los impactos positivos de género esperados van más allá de los beneficios directos e indirectos estimados, incluyendo la mejora del bienestar infantil al reducir el riesgo de pobreza y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.

Palabras clave: educación infantil, presupuestos con perspectiva de género, educación y cuidado de la primera infancia, evaluación de políticas públicas, análisis coste-beneficio, economía del cuidado, educación 0 a 3, igualdad de género, corresponsabilidad

1. Introducción

La forma en que las sociedades consideran y abordan el cuidado es básica para el bienestar social y la igualdad de género. Los cuidados pueden ser proporcionados por el mercado, el sector público y las familias en diferentes combinaciones, dependiendo de los regímenes de bienestar y de género (Castro-García and Pazos-Moran, 2016; Esping-Andersen, 1999; Misra et al., 2007; Peterson, 2011; Sainsbury, 2000). Hasta ahora, la provisión familiar de cuidados se provee principalmente por las mujeres, que cuidan tanto a niños y niñas como a personas dependientes, principalmente ancianas (Barnes et al., 2015). El constante aumento de la participación femenina en el mercado laboral no ha ido seguido de un incremento similar del trabajo de cuidados masculino (Fernández-Cornejo et al., 2018a; Holter, 2007; Hook, 2006; Jurado-Guerrero et al., 2012; Kaufman, 2013). Las políticas privadas de fomento de la conciliación familia-

PANEL 7: Familias, cuidados e infancia

³¹⁰ Cristina Castellanos-Serrano, UNED y Ana Carolina Perondi, Servicio de Estudios de la Cámara de Comercio de España

³¹¹ Esta comunicación está basada en el trabajo realizado y posterior informe realizado con Ana Carolina Perondi: Castellanos Serrano, C. y Perondi A.C (2018) Diagnóstico sobre el primer ciclo de educación infantil en España (0 a 3 años). Propuesta de implantación de un sistema de educación infantil de calidad y cobertura universal. Estudio de viabilidad económica de la reforma propuesta. Papeles de trabajo 3//2018. Instituto de Estudios Fiscales.

https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2018_03.pdf

trabajo no son muy utilizadas por los hombres (Fernández-Cornejo et al., 2018b; 2020). Por lo tanto, cada política pública que modifica la combinación de la prestación de cuidados y la participación de los hombres tiene un fuerte impacto de género (Castro-García y Pazos-Morán, 2016).

En cuanto a las políticas públicas, el cuidado infantil está cubierto por el sistema de permisos parentales, los servicios de educación y cuidado y las políticas sociosanitarias. Tanto la provisión de servicios de educación y cuidado de la primera infancia como su relación con el sistema de permisos parentales y la jornada laboral semanal son fundamentales para la igualdad de género (Castellanos-Serrano, 2019; Doucet y McKay, 2020; Eydal y Roostgard, 2015; Koslowski et al., 2020; Pazos Morán, 2013; Stock et al., 2014). Esta comunicación presenta la estimación del coste actual de los servicios de educación infantil de 0-3 y los principales beneficios y costes económicos de la implantación de un nuevo sistema público, universal, sin coste para las familias y de alta calidad en España, considerando los permisos parentales y la jornada semanal. El objetivo es evaluar la viabilidad de este cambio de política.

Un acceso universal y gratuito a unos servicios de educación infantil de 0 a 3 de alta calidad pueden garantizar la igualdad de oportunidades educativas y de cuidado en la primera fase de la vida de los niños mientras sus madres y padres pueden permanecer en el mercado laboral a tiempo completo. La prestación y acceso a estos servicios es fundamental para integrar y desarrollar la participación de las mujeres en el mercado laboral (Del Boca, 2015; Elborgh-Woytek et al., 2013; Staab, 2015) y para reducir el riesgo de pobreza y fomentar la independencia económica de los padres (Barnett y Masse, 2007; Reynolds et al., 2011; Stock et al., 2014).

La forma en que se proporciona el cuidado y la educación durante los primeros años de niñas y niños es clave para su bienestar, su integración social y su aprendizaje a lo largo de la vida (Karila, 2012). La expansión de la educación infantil de 0 a 3 tiene un impacto positivo en el desarrollo infantil y los resultados posteriores en sus vidas, en particular para aquellos que provienen de familias de bajo nivel socioeconómico (Heckman y Masterov, 2007; Ruhm y Waldfogel, 2012; Van Huizen y Plantenga, 2018). Los servicios de calidad alta y de provisión pública producen efectos más favorables que los de provisión privada (y mixta) (Van Huizen y Plantenga, 2018). Además, las inversiones en los niños pequeños crean rendimientos mucho más altos en el capital humano que a una edad más avanzada (Heckman y Masterov, 2007; Van Belle, 2016).

La experiencia nórdica muestra qué tipo de diseños son más eficientes y tienen impactos positivos en la igualdad de género (Eydal y Roostgard, 2015). En el contexto europeo, las tasas de participación suelen ser altas, especialmente cuando la oferta forma parte del sistema educativo y/o es gratuita. Sin embargo, la participación en la educación de 0 a 3 años es muy dispar en la UE. Para garantizar el acceso, la gratuidad de la oferta de servicios educativos debe ir acompañada de una garantía de plaza (Comisión Europea/EACEA/Eurydice 2019).

Si la universalización de los servicios educativos y de cuidado de alta calidad de 0 a 3 años se considera beneficiosa, ¿por qué todavía no se aplica en la mayoría de los países? Aunque los casos nórdicos han sido ampliamente estudiados (Eydal y Roostgard, 2015; Karila, 2012) y también se reafirma la necesidad de ampliar la oferta en los países en desarrollo (Staab, 2015), la literatura sobre la asequibilidad de su universalización aún

no se ha centrado en los países mediterráneos, incluida España. Esta comunicación aporta esta información que falta, estimando el coste actual de los servicios y el coste y beneficio de la implantación de un nuevo sistema público universal de educación y cuidado de 0 a 3 de alta calidad en España.

Primero se presenta la situación actual de la educación de 0 a 3 en términos de cobertura y de coste. La sección 3 expone el escenario e hipótesis para los cálculos. La sección 4 presenta el coste estimado necesario para desarrollar un sistema de educación y cuidado de 0 a 3 años universal, gratuito y de calidad en España, de forma global y por etapas de un posible plan de transición. La parte 6 ofrece un análisis de costes y beneficios de esta reforma. Por último, se analizan las implicaciones políticas y de género.

2. Situación actual: cobertura y coste

En la actualidad, no se conoce el coste exacto de la educación infantil de primer ciclo, de 0 a 3 años. Se trata de la etapa que se denomina ISCED 01 en la clasificación internacional de la UNESCO-OCDE-UE. Por tanto, para poder cuantificar el coste de la universalización y mejora del sistema, es necesario empezar por la cuantificación del sistema actual.

En la comparativa internacional, se suelen utilizar dos indicadores clave: las tasas de cobertura (indicador que sí disponemos en España) y el coste unitario por criatura atendida en ECEC 0-3 (*Early Childhood Education and Care*) de los sistemas educativos público y privado por separado (indicadores de los que no se dispone para el caso español)³¹².

Debido a la falta de transparencia informativa y presupuestaria y a la descentralización de las competencias educativas, especialmente en esta etapa, donde tanto la administración local como la autonómica tienen capacidad de acción, el sector público no provee información sobre esta cuestión a escala nacional.

Castellanos y Perondi (2018) realizaron la primera **estimación del coste unitario de ECEC 0 a 3** usando tanto datos presupuestarios como datos de carácter microeconómico (es decir, partiendo de los costes de centros educativos de 0 a 3). En esta comunicación se utilizan ambas estimaciones. Estos costes estimados han sido validados con distintas fuentes nacionales e internacionales, como la FEMP o la OCDE, de tal forma que los rangos sean robustos.

Una de las cuestiones clave para el desarrollo del sistema educativo de 0 a 3 sería incorporar el **sistema de indicadores** internacional, para mejorar la capacidad de previsión y planificación a lo largo de las fases de desarrollo del sistema y para la posterior evaluación continua del mismo. El coste unitario de provisión pública y privada para el primer ciclo de educación infantil no está incluido en el sistema de indicadores. Aunque dadas las comprobaciones hechas y la información existente hasta la fecha, se

³¹² La última publicación disponible que intenta avanzar en la falta de información en este ciclo educativo ("Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care" -Starting Strong V-) data del 2017 y hasta principios del 2021 no está planificada la publicación de un resumen de Starting Strong VI. Ver <http://www.oecd.org/education/school/earlychildhoodeducationandcare.htm>

considera que estos costes unitarios calculados no se han visto modificados sustancialmente y pueden usarse para planificar, una actualización con la colaboración de todas las administraciones necesarias podría mejorar la estimación y, por tanto, la planificación y desarrollo de las fases de universalización de la educación infantil de primer ciclo.

En el curso 2017/2018, último dato disponible, la tasa neta de escolaridad de 0 a 3 es del 38,2% en España. Para 0 años es de 12,3%, para 1 año es del 40,2% y del 60% para 2 años³¹³. El 51% del alumnado lo cursaba en centros públicos y el 49% en centros privados. La tasa neta de escolarización ha ido aumentando en los últimos 10 años, aunque el ritmo de avance se ha visto frenado en los últimos años. En el caso de los 2 años, la tasa de cobertura neta ha pasado del 33,5% en el curso 2007-2008, al 51,8% en 2012-2013 y al 60% en el 2017-2018³¹⁴.

Con la información pública provista, se puede hacer un cálculo a grosso modo del presupuesto destinado a la provisión de educación pública infantil de primer ciclo. Si en el curso 2018-2019 hay 241.836 alumnos y alumnas en centros públicos y el coste medio por persona matriculada en un centro público es de 5.779³¹⁵, el coste estimado sería de 1.398 millones de euros. Sin embargo, este coste medio provisto incluye todas las etapas educativas no universitarias, por lo que se estima que el coste en el primer ciclo de educación infantil podría ser distinto debido a sus características especiales.

Considerando este gasto unitario para la primera etapa de educación infantil, el coste del sistema actual ascendería a un rango entre 1.398 millones de euros para las criaturas entre 0 y 3 años matriculadas en 2018-2019. Hay que tener en cuenta que este coste cubriría solo la provisión pública de este ciclo educativo. Para conocer el coste público total habría que incluir el gasto realizado en transferencias a las familias para usar en centros privados, los llamados cheques guardería y otros gastos relacionados.

Sin embargo, el gasto público en educación infantil de primer ciclo no cubre solamente la provisión pública. Usando los datos disponibles, se ha estimado que el gasto total en educación infantil de primer ciclo en 2017 oscila entre los 2.458 y los 2.533 millones de euros (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Curiosamente, estos valores son más cercanos al cálculo de suponer el mismo gasto público a alumnos matriculados en centros públicos y privados, que supondría un gasto estimado de 2.730 millones de euros.³¹⁶

³¹³ S.G. de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020) Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2020. En las estadísticas se habla de 0-2 años. Nos estamos refiriendo al primer ciclo de educación infantil.

³¹⁴ Idem.

³¹⁵ Gasto público por alumno en enseñanza no universitaria (referido a 2017, último año provisto). Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2020

³¹⁶ 230.523 en centros privados a 5.779 euros de coste unitario supondrían 1.332 millones. Esto unido a los 1.398 millones suponen los 2.730 millones. La diferencia entre el cálculo estimado y este podría deberse a los beneficios de los centros privados, no considerados en la provisión pública, aunque no tenemos información certera a este respecto.

Tabla 2. Comparativa del gasto medio por criatura y el gasto total en Educación infantil de primer ciclo en 2017, alcanzado a partir de los diferentes métodos de estimación (euros)

Método de estimación del gasto	Gasto medio por criatura				Gasto total
	0-1 año	1-2 años	2-3 años	Total	
Media método 1 y método 3	7.287	5.708	5.144	5.615	2.495.822.580
Método 1: A partir de datos presupuestarios de las distintas administraciones *	6.868	5.883	5.401	5.698	2.532.642.281
Método 3: A partir de información del gasto de los centros educativos **	7.706	5.532	4.887	5.532	2.458.822.365

* Fuente: Castellanos y Perondi, 2018

A continuación, se parte de las tasas de cobertura del 2016, por motivos de coherencia respecto a los costes calculados, aunque las tasas de cobertura han aumentado ligeramente desde entonces. Esto llevaría a que la estimación de incremento de los costes de cada etapa que se presentará más adelante puede ser algo menor a la calculada, aunque el coste total de proveer la educación fuera el mismo. En 2016, las tasas de cobertura oscilan entre casi el 10 % para quienes tienen menos de doce meses, el 35,7% para las criaturas de 1 año y el 59,5 para las de 2 años.

Tabla 15. Población por edad y cobertura en España (2016)

	0 años	1 año	2 años	Total 0-2 años
Población en España	402.077	425.796	424.068	1.251.941
Tasas de cobertura	9,9%	35,7%	59,5%	35,5%

Fuente: INE. Fuente: Principales series de población desde 1998 (INE) y Castellanos y Perondi (2018)

3. Escenario e hipótesis

El **escenario** sobre el que se han establecido todas las estimaciones asume jornadas laborales de 40 horas semanales y que los primeros ocho meses de vida las criaturas pueden estar cuidadas por sus progenitores, dado un sistema de permisos parentales intransferibles totalmente retribuidos iguales para padres y madres de 16 semanas de duración³¹⁷. Además del contexto laboral, se tiene en cuenta el sistema que se quiere crear, que sea universal, de calidad y que permita el trabajo a tiempo completo de los

³¹⁷ El actual sistema no cumple estrictamente con este escenario, ya que hay una obligación de que ambos progenitores estén simultáneamente 6 semanas. Además, hay que considerar la situación de las criaturas que tienen un solo progenitor, que podrían necesitar una plaza antes de los 8 meses. No obstante, entre quienes pueden y usan las vacaciones junto a los permisos parentales retribuidos, la acumulación de la lactancia en jornadas y otras extensiones por convenio y acuerdos, quienes extienden el cuidado en el hogar durante el primer año por decisión propia y quienes elijan por la provisión privada incluso existiendo la posibilidad de optar a plazas públicas, se ha estimado que la cobertura del 33% de las criaturas de 0 a 1 años sería suficiente para garantizar la prestación universal del servicio.

progenitores. Por tanto, se consideran tasas de cobertura universal similares al modelo sueco de referencia (90% para 1 y 2 años, y del 33% en bebés que no lleguen al año) y la calidad se asegura con una ratio de personal respecto a criaturas menores de 3 años de 5,2 (similar a la sueca, mientras que la actual en España es en torno a 7). Además, se considera que al menos el 34% del personal tenga cualificación universitaria de tipo pedagógico. Por último, se tiene en cuenta el coste medio del personal tanto de maestros/as como del resto de trabajadores que existe en la actualidad en el sector público, así como la posibilidad de que los costes salariales sean mayores si se atienden cuestiones de mayor flexibilidad o necesidad de turnos para ampliación y mejora del servicio educativo³¹⁸.

Este escenario, que intenta reproducir en hipótesis una situación lo más similar a la actual, marcaría la situación de partida para implantar en varias fases un sistema de educación infantil de 0 a 3 como el descrito. Para pasar de la situación actual a un sistema como el descrito se plantean 4 etapas:

- **Etapa 1:** paso del sistema actual al nuevo sistema, manteniendo la tasa de cobertura actual.
- **Etapa 2:** paso de etapa 1 a cobertura universal³¹⁹ para criaturas de 2 a 3 años.
- **Etapa 3:** paso de etapa 2 a cobertura universal para criaturas de 1 a 2 años.
- **Etapa 4:** paso de etapa 3 a cobertura universal para criaturas de 0 a 1 años.

Estas etapas podrían desarrollarse cada una en el mismo o distinto tiempo, en función de la situación económica y social, y/o de la prioridad política y presupuestaria que se otorgue al objetivo de conseguir una educación universal de calidad desde el principio de sus vidas que sea accesible en igualdad de oportunidades para todas las niñas y todos los niños.

3.1. Contexto laboral

- El **sistema de permisos parentales** está configurado por permisos de paternidad iguales a los de maternidad. A 1 de enero del 2021 ha quedado implantada la reforma por la que los permisos por nacimiento y cuidado del menor (antiguos permisos de maternidad y paternidad) son individuales, **iguales, intransferibles y pagados al 100%** de la base reguladora durante 16 semanas, casi cuatro meses, para cada persona progenitora. Suponemos que la obligación de simultanear las 6 semanas cambiará, y sólo será obligatorio hacerlo por dos semanas. Esto supone unos ocho meses aproximadamente de cuidado parental, según se disponga de otros tiempos como vacaciones o lactancia acumulada, y del tiempo que ambos progenitores usen sus permisos parentales al mismo tiempo. Por tanto, se entiende que, en familias biparentales, el cuidado y educación de las criaturas desde los ocho meses es cubierto por el sistema de educación y que el sistema permite cubrir estas necesidades para las criaturas de familias monoparentales, a partir de los 4 meses.

³¹⁸ Para más detalles de las hipótesis, se puede consultar el anexo y Castellanos y Perondi (2018), donde se analizan este escenario y otros posibles.

³¹⁹ Entendida la cobertura universal según las tasas de cobertura planteadas en apartado

Este supuesto es el que permite que la tasa de cobertura de 0 a 1 años sea del 33%, ya que el resto de criaturas de suponen cuidadas a tiempo completo por sus progenitores.

- Las **jornadas laborales** actuales estándar son de **40 horas semanales**, según estipula el Estatuto de los Trabajadores, aunque ciertos grupos tengan menores horarios según sus convenios colectivos y ciertos grupos de población trabajen jornadas más largas. El efecto de esta jornada se ve reflejado tanto en el uso de los progenitores y sus criaturas de los centros como en los servicios ofrecidos por el personal de los centros.

3.2. Sistema de educación de 0 a 3

Basado en el sistema sueco de educación y cuidado para criaturas menores de 3 años permite una cobertura total manteniendo altos estándares de calidad,

- **Tasas de cobertura:** 33% (de 0 a 1 año), 90% (de 1 a 2 años) y 90% (de 2 a 3 años).
- **Ratio de personal respecto a criaturas menores de 3 años:** 5,2.³²⁰
- **Cualificación del personal:** 34% de maestras/os³²¹, y 66% para el personal con otro tipo de formación, que incluye tanto personal con otra educación pedagógica, como personal sin cualificación en la rama pedagógica.

3.3. Otras hipótesis para el cálculo de costes unitarios del sistema español de educación infantil de primer ciclo

- Coste de personal medio de maestras/os: 30.000EUR (coste anual, incluido Seguridad Social)³²².
- Coste de personal medio del resto de trabajadores/as (otros educadores y personal no cualificado en cuestiones pedagógicas): 16.000 EUROS (coste anual, incluido Seguridad Social)³²³.
- Posibilidad de horarios más largos de servicio y flexibles que en los centros públicos actuales. Esto se ha incluido en las estimaciones como un incremento del gasto de personal en un coeficiente de 1,125³²⁴.

³²⁰ Esta ratio media por centro, además del personal formado, incluye a todos los trabajadores, con distintos grados de cualificación.

La ratio sueca es menor que la ratio actual estimada en España en los servicios públicos, que podría situarse entre 7,6 y 7.

³²¹ En la clasificación del personal en el sistema español, se distingue entre **maestros**, que se supone que son los educadores con titulación universitaria, y otros **educadores** (personal con formación pedagógica pero con un nivel menor de cualificación). Ambas categorías son los educadores que se contabilizan para la ratio educadores/criaturas en la actualidad. En los centros analizados, los educadores son mayoría, no llegando al 34% en muchos casos, por lo que esta proporción en la cualificación supondría mejorar también la calidad del sistema. Se usa "maestras/os" por sencillez en la redacción. Ver apartado 3.2.8 para descripción de las cualificaciones.

³²² Esta aproximación se basa en los datos sobre gastos de personal provenientes de centros de educación infantil analizados y al considerar que en el sistema nuevo la provisión es pública. Se estima que los datos pueden ser más cercanos al ejemplo proporcionado por la FEMP (Escuela Infantil San Adrián) que los datos provenientes de gestión indirecta.

³²³ Idem.

³²⁴ Este coeficiente intenta reflejar el mayor coste que la mayor flexibilidad y horarios puede exigir debido a reorganizaciones internas. Se podrían optar por diferentes medidas. Por ejemplo, con el mismo número de personas se podrían reorganizar horarios para extender las posibilidades de dar servicio a lo largo de

4. Coste del sistema universal

4.1 Coste total

Una de las características principales del nuevo sistema es la universalización, por tanto se pasaría de las tasas de cobertura actuales a la provisión a toda la población de dicha edad. Basándonos en la provisión universal ofrecida en Suecia desde hace muchos años, se observa que no es el 100% de la población, sino cercana al 90% para criaturas de 1 y 2 años, mientras que, para la población de meses, dado el sistema de permisos de nacimiento retribuidos, sería suficiente con el 33,3%. Esto supondría un aumento de la actual cobertura del 35,5% de toda la etapa a cercana al 72% en el nuevo sistema (Tabla 3).

Tabla 1. Tasas de cobertura del sistema actual y del nuevo sistema

	0 años	1 año	2 años	total 0-2
Cobertura actual	9,9%	35,7%	59,5%	35,5%
Cobertura nuevo sistema	33,3%	90,0%	90,0%	71,8%

Fuente: Castellanos y Perondi (2018)

Además, el nuevo sistema no sólo supone una tasa de cobertura mayor, sino un incremento de la calidad y flexibilidad de provisión, por lo que supone un gasto medio por criatura mayor al coste unitario del sistema actual. El coste estimado para el nuevo sistema oscila entre 6.458 y 8.779 euros, según el método de estimación³²⁵.

Tabla 2. Gasto medio por criatura (coste medio unitario)

Método de estimación del gasto	Sistema actual	Sistema nuevo
Media métodos	5.615	7.629

todo el año y en diversos turnos, cubrir necesidades estacionales u horarias de forma puntual con horas extras, jornadas repartidas de otra forma que encarezcan su coste, como el nocturno, aumento de salarios por jornadas que son partidas o en turnos, etc. Este aumento del coste también podría reflejarse en una bajada de la ratio, que supusiera un mayor número de personal y por tanto mayores costes salariales, aunque no sea necesariamente esta la forma de organizar la mayor apertura de los centros. En todo caso, tanto en España como en Suecia, los servicios de educación infantil para menores de 3 años no cubren las jornadas laborales completas, por lo que sus necesidades de personal podrían estar subestimadas en comparación con el nuevo sistema que se propone. En Suecia, la intensidad media de uso semanal es algo superior a las 30 horas. Dado la tasa de empleo parcial femenina en dicho país, se ha considerado que pese al nivel de cobertura amplio, probablemente con la ratio 5,2 no podrían cubrirse completamente las necesidades de personas que trabajen con jornadas de 40 horas más los tiempos de desplazamiento, incluso en familias biparentales donde llevar y recoger a la criatura es posible realizarse por personas distintas. Como en el nuevo modelo se pretende cubrir las necesidades de jornadas de 40 horas semanales y desplazamientos hasta los centros, se ha observado que podrían necesitarse más de 30 horas de servicio diario. Frente a la falta de información de las frecuencias y extensiones de uso tanto para España como para Suecia, se ha hecho el supuesto de que un incremento del gasto de personal con el coeficiente 1.125 podría ajustarse al modelo de flexibilidad y amplitud de horarios.

³²⁵ Dadas las hipótesis y asunciones hechas para dichos métodos de estimación, y en contraste con la información disponible, se estima que el coste unitario del nuevo sistema se encontraría más cerca del rango inferior. En todo caso, se dejan ambos valores de rangos, para que quede constancia del grado de incertidumbre debido a la carencia de datos provistos y la relevancia de actuar para obtener y difundir la información necesaria.

Método 1 (macro)	5.698	8.799
Método 3 (micro)	5.532	6.458

Fuente: Elaboración propia y Castellanos y Perondi (2018).

Por tanto, teniendo en cuenta la mayor cobertura y calidad del sistema, el coste total necesario estaría en el rango entre **5.805 y 7.909 millones de euros**. Este coste, respecto al coste actual que es de aproximadamente 2.500 millones, supondría **un incremento del coste** para implantar el nuevo sistema de **entre unos 3.300 y 5.400 millones de euros**.

Tabla 3. Estimación del coste total del nuevo sistema de Educación Infantil en España

	0-1 año	1-2 años	2-3 años	Total
Demanda a satisfacer (número de personas)	134.026	383.216	381.661	898.903
Coste total (media métodos)	1.023	2.923	2.912	6.857
Coste total (estimación método macro)	1.179	3.371	3.358	7.909
Coste total (estimación método micro)	866	2.475	2.465	5.805

Fuente: Elaboración propia y Castellanos y Perondi (2018).

Es importante tener en cuenta la posibilidad de realizar la transición al nuevo sistema abordando distintas características del mismo en distintas etapas o con distintas prioridades. Para ello, se presenta en la tabla 6 un cuadro que permite considerar los distintos costes estimados de distintas opciones. Por ejemplo, se estima que conseguir una cobertura universal con el sistema actual supondría un coste de unos 5.000 millones de euros.

Tabla 4. Estimación del coste total del nuevo sistema de Educación Infantil en España, según la cobertura y los horarios

	SISTEMA ACTUAL		NUEVO SISTEMA	
	Coste del sistema actual con cobertura actual	Coste del sistema actual con cobertura del nuevo sistema *	Sin considerar explícitamente aumentos de horarios de servicio	Considerando explícitamente aumentos de horarios de servicio *
Media métodos		5.047.157.818		
	2.495.732.323		6.408.502.216	6.857.173.049
Método 1 (macro)	2.532.642.281	5.121.801.392	7.460.605.331	7.909.359.827
Método 3 (micro)	2.458.822.365	4.972.514.243	5.356.399.100	5.804.986.270

* En el nuevo sistema, la cobertura es total, entendida como 33% de 0 a 1, 90% de 1 a 2 y 90% de 2 a 3.

Fuente: Elaboración propia y Castellanos y Perondi (2018)

En resumen, el **coste total del nuevo sistema de educación infantil de primer ciclo se encontraría en el rango entre los 5.805 y 7.909 millones de euros**, frente al gasto actual total de casi 2500 millones de euros. La mayor parte del **aumento del coste** es debida a

la **extensión del servicio a un servicio universal**. El aumento en la calidad y los horarios parece tener un impacto más variable y dependiente más fuertemente de los supuestos del modelo de estimación.

En todo caso, el **rango del coste unitario entre 6.458 y 8799 euros** se encuentra en la línea con la estimación de la OCDE (2016) de 8160 USD de gasto unitario en educación infantil de 0 a 3, cifra media que, no obstante, incluye tanto la provisión pública como la privada³²⁶, por lo que no es directamente comparable. Esto supondría una validación del **coste total estimado para la provisión universal de educación infantil de primer ciclo de unos 6.857 millones de euros**.

4.2. *Implantación progresiva del nuevo sistema*

Teniendo en cuenta la situación actual, en la queda patente la necesidad de mejorar la calidad del sistema de educación infantil de 0 a 3, en especial en lo que se refiere a los ratios de personal respecto al número de criaturas, se propone una primera etapa, en la que se reducen dichas ratios desde las actuales. Se toma el valor medio, incluyendo todo el personal del centro hasta 5,2 criaturas por persona empleada en el centro. Así, en la primera etapa, la cobertura infantil sería la misma que la actual, pero mejoraría la calidad. Esto permitiría una apertura de los centros de educación infantil similar o algo más amplia que la actual con seguridad para personas empleadas y las criaturas³²⁷.

Para las siguientes etapas, se propone que se vayan ampliando la cobertura hasta la universalización por años, empezando por las y los estudiantes de 2 años, después de 1 y por último de meses. La etapa 3, en la que el aumento de las plazas sería el mayor puesto que la tasa de cobertura actual es mucho menor y, por tanto, la que supone un incremento del coste mayor, quizá podría realizarse en el doble de tiempo que las otras fases. De esta forma, si cada fase se llevara a cabo en un año, con este planteamiento, se podría implantar el nuevo sistema en 5 años, con aumentos de la inversión en educación anual de entre 718 y 986 millones de euros).

Las tasas de cobertura en las etapas planteadas para una implantación progresiva son las siguientes:

Tabla 5. Tasas de cobertura en distintas etapas

	0 años	1 año	2 años	total 0-2años
ETAPA 1: Cobertura actual	9,9%	35,7%	59,5%	35,5%
ETAPA 2: Cobertura 90% 2-3 años	9,9%	35,7%	90,0%	45,8%
ETAPA 3: Cobertura 90% 1-2 años	9,9%	90,0%	90,0%	64,3%
ETAPA 4: Cobertura 33.3% 0-1años	33,3%	90,0%	90,0%	71,8%

Fuente: Castellanos y Perondi (2018)

³²⁶ Ver apartado 5.2.6 para más información, en especial tabla 42 y explicaciones.

³²⁷ En Dinamarca, donde se han abierto ya los centros infantiles se permite el contacto a grupos de 6 menores. Esta mejora de la calidad y disminución del ratio permitiría que fuera posible una situación similar en España con la cobertura actual. La imposibilidad en esta etapa temprana de impedir el contacto entre las criaturas y con el personal de los centros educativos, si se quiere respetar el desarrollo y necesidades de las criaturas, hace que una mayor dotación de personal sea necesaria.

En la tabla 8 se presenta el número de criaturas asociado a las tasas de cobertura que se alcanzan en cada etapa. Se parte del número de niños y niñas entre 0 y 3 años escolarizados (444.492 criaturas), hasta llegar en la última etapa a un total de 898.903 niños y niñas. Esto implica una cobertura del 33% en las criaturas de 0 a 1 año, del 90% en las de 1 a 2 años y del 90% en las de 2 a 3 años.

Tabla 6. Población a cubrir por edad en distintas etapas

	0 años	1 año	2 años	total 0-2años
ETAPA 1: Cobertura actual	39.934	152.103	252.454	444.492
ETAPA 2: Cobertura 90% 2-3 años	39.934	152.103	381.661	573.699
ETAPA 3: Cobertura 90% 1-2 años	39.934	383.216	381.661	804.812
ETAPA 4: Cobertura 33.3% 0-1años	134.026	383.216	381.661	898.903

Fuente: Castellanos y Perondi (2018)

4.3. Costes por etapas

El incremento del coste total de pasar del sistema actual al nuevo sistema totalmente implementado es de 4.361 millones de euros. Este incremento habría que escalonarlo en las distintas etapas.

Tabla 7. Coste de la implantación total del sistema nuevo e incremento del coste con respecto al sistema actual (euros)

Método de estimación del gasto	Costes (euros)		
	Sistema actual	Sistema nuevo	Incremento de coste
Media métodos	2.495.732.323	6.857.175.083	4.361.442.760
Método 1 (macro)	2.532.642.281	7.909.362.173	5.376.719.893
Método 3 (micro)	2.458.822.365	5.804.987.992	3.346.165.627

Fuente: Elaboración propia y Castellanos y Perondi (2018).

En los siguientes apartados se presenta la evolución del coste para pasar desde el sistema actual hasta el total desarrollo del nuevo sistema.

Etapa 1: paso del sistema actual al nuevo sistema, manteniendo la tasa de cobertura actual

La implantación progresiva del nuevo sistema se inicia con la etapa 1. En ella se ponen en marcha todos los criterios que lo definen a excepción de la cobertura, la cual inicialmente se mantiene como estaba (444.492 criaturas). El coste total asociado a este primer paso se estima en 3.390 millones de euros.

Esto significa que, con respecto a los costes del sistema actual, el establecimiento de los nuevos criterios, sin modificar la cobertura, traería asociados unos costes incrementales de 895 millones de euros respecto al sistema actual.

Tabla 8. Implementación de la Etapa 1: coste anual asociado a la implementación del nuevo sistema manteniendo la cobertura actual (coste por criatura y coste total)

Edad	Nº de criaturas	Métodos de estimación del coste unitario			
			Media Métodos	Método 1	Método 3
		Coste unitario	7.629	8.799	6.458
0-1	39.934		304.633.268	351.377.180	257.889.355
1-2 años	152.103		1.160.302.696	1.338.343.289	982.262.103
2-3 años	252.454		1.925.817.614	2.221.321.288	1.630.313.940
Total	444.492		3.390.753.578	3.911.041.757	2.870.465.398

Fuente: Elaboración propia y Castellanos y Perondi (2018) .

Una de las cuestiones clave para el desarrollo del sistema educativo de 0 a 3 sería incorporar el **sistema de indicadores** internacional, para mejorar la capacidad de previsión y planificación a lo largo de las fases de desarrollo del sistema y para la posterior evaluación continua del mismo. El coste unitario de provisión pública y privada para el primer ciclo de educación infantil no está incluido en el sistema de indicadores español todavía. Una actualización con la colaboración de todas las administraciones necesarias podría mejorar la estimación y, por tanto, la planificación y desarrollo de las fases de universalización de la educación infantil de primer ciclo. El desarrollo de este sistema se podría hacer en esta primera fase.

Etapa 2: paso de etapa 1 a cobertura total para criaturas de 2 a 3 años

La puesta en marcha de los nuevos criterios y el incremento de la cobertura en el tramo 2-3 años manteniendo la cobertura en el resto de tramos de edad (etapa 2), traería asociado un coste total de 4.376 millones euros (Tabla 12).

Ello supondría un incremento de 986 millones de euros con respecto a la etapa 1. Lo que es lo mismo, eso es lo que costaría incrementar la cobertura en 2-3 años.

Tabla 9. Implementación de la Etapa 2: coste anual asociado a la implementación del nuevo sistema incrementando la cobertura del tramo 2-3 años a cobertura total (coste por criatura y coste total)

Edad	Nº de criaturas	Métodos de estimación del coste unitario			
			Media Métodos	Método 1	Método 3
		Coste unitario	7.629	8.799	6.458
0-1	39.934		304.633.268	351.377.180	257.889.355
1-2 años	152.103		1.160.302.696	1.338.343.289	982.262.103
2-3 años	381.661		2.911.456.402	3.358.199.675	2.464.713.129
Total	573.699		4.376.392.366	5.047.920.144	3.704.864.587

Fuente: Elaboración propia y Castellanos y Perondi (2018) (Tabla 73).

Etapa 3: paso de etapa 2 a cobertura total para criaturas de 1 a 2 años

Implementar los nuevos criterios, la nueva cobertura en el tramo 2-3 años e incrementar la cobertura en el tramo 1-2 años al 90%, mientras se mantiene la cobertura en el tramo 0-1 año, traería una inversión asociada que ascendería a 6.139 millones de euros.

Con respecto a la etapa 2, implicaría 1.763 millones de euros más. Esto es lo que costaría el aumento de la cobertura de 1-2 años.

Tabla 10. Implementación de la Etapa 3: coste anual asociado a la implementación del nuevo sistema con cobertura total 2-3 años (Etapa 2) incrementando la cobertura del tramo 1-2 años a cobertura total (coste por criatura y coste total)

Edad	Nº de criaturas	Métodos de estimación del coste unitario			
			Media Métodos	Método 1	Método 3
		Coste unitario	7.629	8.799	6.458
0-1	39.934		304.633.268	351.377.180	257.889.355
1-2 años	383.216		2.923.320.058	3.371.883.729	2.474.756.387
2-3 años	381.661		2.911.456.402	3.358.199.675	2.464.713.129
Total	804.812		6.139.409.728	7.081.460.584	5.197.358.871

Fuente: Castellanos y Perondi (2018) (Tabla 74).

Etapa 4: paso de etapa 3 a cobertura total para criaturas de 0 a 1 años

La total implantación del nuevo sistema involucraría un coste total de 6.857 millones de euros. Con respecto a la etapa 3, supondría un incremento de 718 millones de euros. Este sería el gasto asociado al incremento de la cobertura en 0-1 año.

Tabla 11. Implementación de la Etapa 4: coste anual asociado a la implementación del nuevo sistema con cobertura total 2-3 años y 1-2 años (Etapa 3), incrementando la cobertura del tramo 0-1 año a cobertura total (coste por criatura y coste total)

Edad	Nº de criaturas	Métodos de estimación del coste unitario			
			Media Métodos	Método 1	Método 3
		Coste unitario	7.629	8.799	6.458
0-1	134.026		1.022.398.623	1.179.278.769	865.518.476
1-2 años	383.216		2.923.320.058	3.371.883.729	2.474.756.387
2-3 años	381.661		2.911.456.402	3.358.199.675	2.464.713.129
Total	898.903		6.857.175.083	7.909.362.173	5.804.987.992

Fuente: Elaboración propia y Castellanos y Perondi (2018) (Tabla 75).

Si, por ejemplo, se piensa en un año por fase, si se empezara la transición con el presupuesto de 2022, en el 2026 se habría conseguido implantar la educación universal gratuita y de calidad de 0 a 3 años.

5. Efectos socio-económicos de implantar el nuevo sistema

5.1. Incremento del coste por etapas

En los apartados anteriores se ha planteado el coste total que supondría la provisión de educación de 0 a 3 en estas fases de transición. Sin embargo, en la actualidad, ya existe un gasto dedicado a este servicio, por lo que el aumento del coste en cada fase sería el siguiente:

Tabla 12. Incremento del coste de la implantación total del sistema nuevo por etapas (euros)

Método de estimación del gasto	Incrementos por etapa con respecto a la anterior (euros)				Incremento total
	Etapa 1: con respecto al sistema actual	Etapa 2: con respecto a la Etapa 1	Etapa 3: con respecto a la Etapa 2	Etapa 4: con respecto a la Etapa 3	
Media métodos	895.021.254	985.638.788	1.763.017.362	717.765.356	4.361.442.760
Método 1 (macro)	1.378.399.476	1.136.878.387	2.033.540.440	827.901.590	5.376.719.893
Método 3 (micro)	411.643.032	834.399.189	1.492.494.284	607.629.121	3.346.165.627

Fuente: Castellanos y Perondi (2018) y elaboración propia.

5.2. Evolución de empleo por etapas

Una de las cuestiones de la provisión pública del sistema universal propuesto es el aumento de empleo necesario, manteniendo la calidad de sus condiciones laborales. En 2017, los indicadores educativos señalan que el profesorado de centros públicos es de 29.792 persona. Con las ratios establecidas para garantizar la calidad del sistema, habría que ir haciendo contrataciones en cada etapa. Si bien el primer año, la cantidad de maestras y maestros parece suficiente, habría que incrementar el personal en otras categorías, como personal auxiliar con y sin formación pedagógica. Una posible evolución de dicho empleo quedaría reflejada en el cuadro siguiente.

Tabla 13. Personal público empleado en los centros de educación infantil 0-3 en el nuevo sistema

	MAESTROS/AS	OTRO PERSONAL	TOTAL
ETAPA 1: Cobertura actual	29.063	56.416	85.479
ETAPA 2: Cobertura 90% 2-3 años	37.511	72.816	110.327
ETAPA 3: Cobertura 90% 1-2 años	52.622	102.149	154.772
ETAPA 4: Cobertura 33.3% 0-1años	58.774	114.092	172.866

Maestros/as: personal cualificado con titulación universitaria relacionada con la educación. Se incluyen directores/directoras de centros ECEC. Otro personal: resto del personal, tanto el que tiene alguna formación pedagógica como quienes no.

Fuente: elaboración propia basada en Castellanos y Perondi (2018) y Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2020.

5.3. Condiciones laborales del personal del nuevo sistema

A continuación, se proponen cuatro casos con diferentes costes salariales para maestras/os y el resto de personal. Frente a los 30.000 y 16.000 euros usados en el nuevo modelo presentado, se presentan mayores costes salariales, que ascenderían hasta los 37.000 y 25.000 euros respectivamente³²⁸. En este sentido, con estos mayores costes laborales, los costes del sistema podrían ascender a un total en el rango de 5.813 a 6.795 millones de euros, frente a los 5.356 millones de euros del sistema nuevo con las hipótesis indicadas. Estos cálculos son sólo posibles de hacer utilizando el método microeconómico.

Tabla 14. Gasto total en Educación Infantil en España (Euros) con nuevo sistema y cobertura deseada (método micro), diferentes supuestos de costes salariales

	Salario maestras/os	Salario otro personal	Coste total personal	Coste unitario personal	Coste unitario total	COSTE TOTAL
CASO A	30.000	20.000	5.812.765.239	4.500	6.467	5.812.765.239
CASO B	32.000	22.000	4.390.795.423	4.885	6.851	6.158.497.162
CASO C	35.000	23.000	6.448.911.977	5.208	7.174	6.448.911.977
CASO D	37.000	25.000	6.794.643.900	5.592	7.559	6.794.643.900

Fuente: Castellanos Serrano y Perondi (2018)

5.4. Análisis coste-beneficio

En resumen, la plena implantación de este nuevo sistema de educación 0-3 implica beneficios para la economía debido al aumento de los ingresos generados por la creación de empleo directo, el empleo indirecto (aumento de la participación femenina en otros sectores) y la liberalización del dinero que antes se utilizaba para pagar estos servicios. Los ingresos generados por el empleo directo (1.896 millones de euros) y la liberalización de los recursos económicos de los hogares (1.665 millones de euros) representan un total de 3.561 millones de euros de beneficios directos. Los beneficios indirectos, aunque más difíciles de estimar, podrían oscilar entre 1.806 y 6.027 millones de euros en una estimación conservadora (castellanos-Serrano y Perondi, 2018).

Así, el desarrollo del sistema universal descrito supondría un beneficio económico neto (total de beneficios directos e indirectos menos el incremento de costes) que oscilaría entre 893 y 4.871 millones de euros (Tabla 17).

³²⁸ Para referencia, con estos costes salariales, y suponiendo las mismas condiciones que se usan en el apartado 8.3.1 referente a efectos en la seguridad social y los impuestos, y 12 pagas, los salarios mensuales brutos quedarían en 2.120 euros para maestras/os y 1.432 para el resto del personal. Los correspondientes salarios mensuales netos serían de 1.710 y 1.155 euros, respectivamente.

Tabla 15. Análisis coste-beneficio de sistema educativo y de cuidado de 0 a 3 años universal en España (millones de euros)

Aumento PIB (Estudio EIGE 2017)	Método estimación	Beneficios totales (1)			Aumento del coste (2)	Beneficios económicos netos (1-2)
		Beneficios directos	Beneficios indirectos (tasa actividad) *	Total		
3,20%	Media	3,561	2,709	6,270	4,362	1,909
	Método macro				5,377	893
	Método micro				3,346	2,924
5.5%	Media	3,561	4,656	8,217	4,362	3,856
	Método macro				5,377	2,840
	Método micro				3,346	4,871

Media de escenarios de contribuciones del 5% y 10%

Fuente: Castellanos-Serrano (2020)

6. Conclusiones

Existe un consenso internacional sobre los efectos positivos que los servicios universales y asequibles de educación infantil de alta calidad de 0 a 3 años tienen en el desarrollo de los niños y en garantizarles la igualdad de oportunidades. La mayoría de los estudios también apoyan que este tipo de sistema tiene un impacto positivo significativo en la participación femenina en el mercado laboral, lo que aumenta el PIB y podría reducir varias brechas de género. Sin embargo, este tipo de sistema no está desarrollado en muchos países. ¿Por qué?

Una de las respuestas habituales es que es demasiado caro. Sin embargo, el caso sueco, que presenta una de las tasas de participación femenina en el mercado laboral más altas del mundo, con una de las posiciones más altas en los rankings de igualdad de género y con una economía robusta, eficiente y no demasiado volátil, podría aportar argumentos económicos y sociales en contra de esta afirmación. Este país cuenta con un sistema de educación de 0 a 3 años universal, asequible y de alta calidad. Un argumento adicional utilizado en contra de la reforma es que Suecia es un país nórdico. Por lo tanto, la igualdad de género y la justicia social son principios arraigados en su sistema, que tiene un sistema de bienestar mucho más desarrollado que el de los países mediterráneos.

Esta evaluación ex-ante aporta pruebas que se oponen a estas respuestas aparentemente obvias. En primer lugar, el sistema propuesto no es muy caro. Los beneficios netos son positivos. El actual sistema español de educación infantil 0-3 cuesta menos de 2.500 millones de euros. El aumento del coste para desarrollar el nuevo sistema sería inferior a 4.400 millones de euros. Sin embargo, la implantación del nuevo sistema aportaría más de 3.500 millones de euros de beneficios directos y unos 3.700 millones de euros de beneficios indirectos. Estos 7.200 millones de euros de beneficios cubren ampliamente el aumento de coste necesario para universalizar los servicios 0-3. En segundo lugar, estos beneficios netos positivos de 2.800 millones de euros no

incluyen los efectos positivos sociales y económicos derivados de la igualdad de género y la justicia social, por lo que la cuantificación real podría ser mucho mayor. Por último, el aumento de la inversión por criatura traería consigo impactos positivos, ya que se ha demostrado que invertir en las primeras fases del sistema educativo aumenta los rendimientos.

Así pues, esta reforma política en España es factible, eficiente y rentable, y contribuiría positivamente a la igualdad de género, la justicia social, la igualdad de oportunidades y el aprendizaje permanente. Además, existe una gran demanda por parte de las familias y un aparente amplio apoyo político. Por lo tanto, por razones económicas, sociales y políticas, España es un país donde se puede desarrollar esta reforma. La aplicación del sistema propuesto es sólo una cuestión de voluntad política. Su caso podría aportar una mayor evidencia internacional de sus impactos positivos e impulsar reformas similares o mejoradas en otros países mediterráneos y de la UE, ampliando los impactos económicos y de género.

Además, tendría efectos sociales positivos relevantes para la igualdad de género, la corresponsabilidad y la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Esta política es relevante para la igualdad social y el bienestar de niñas y niños, hombres y mujeres, ya que apoyaría una distribución más equilibrada del trabajo de cuidado y reduciría la penalización laboral de las mujeres que actualmente asumen una proporción mucho mayor de las responsabilidades de cuidado. De hecho, parece bastante razonable que los beneficios sociales y económicos cubrirían los costes en casi todos los países. Por lo tanto, una vez examinada la viabilidad económica en todos los países, podrían estudiarse más a fondo otros obstáculos, como la falta de prioridad de la igualdad de género en los procesos de elaboración de políticas.

7. Referencias

- Barnes, M., Brannelly, T., Ward, L., & Ward, N. (Eds.) (2015) *Ethics of care: Critical advances in international perspective*. Bristol: Bristol University Press.
- Barnett, W. S. and Masse, L.N. (2007), Comparative Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program and Its Policy Implications. *Economics of Education Review*, 26 (1): 113-25.
- Castellanos-Serrano (2020) Is universal education and care for children aged 0-3 feasible? The case of Spain. *Politica economica-Journal of Economic Policy*, 3/2020, 317-339, doi: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1429/99566>
- Castellanos-Serrano, C. (2019) Una reforma del sistema de permisos parentales liderada por mujeres. In Calderón Patier, C. and Mateos de Cabo, R. (coord.) *Barreras e impulsores del desarrollo profesional de las mujeres Tiempo de soluciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 225-258. <https://bit.ly/3ePswLE>
- Castellanos Serrano, C. y Perondi A.C (2018) Diagnóstico sobre el primer ciclo de educación infantil en España (0 a 3 años). Propuesta de implantación de un sistema de educación infantil de calidad y cobertura universal. Estudio de viabilidad económica de la reforma propuesta. Papeles de trabajo 3//2018. Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2018_03.pdf

- Castro-García, C. and Pazos-Morán, M. (2016), Parental Leave Policy and Gender Equality in Europe. *Feminist Economics*, 22(3), 51-73.
- Del Boca, D. (2015) Child care arrangements and labor supply. *IDB Working Paper Series*; 569. Inter-American Development Bank.
- Doucet, A. and McKay, L. (2020), Fathering, parental leave, impacts, and gender equality: what/how are we measuring? *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 40 No. 5/6, 441-463.
- EIGE (2017) *Economic Benefits of Gender Equality in the EU. EU and EU Member States Overviews*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, doi:10.2839/782022
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford University Press.
- European Commission/EACEA/Eurydice (2019) *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe - 2019 Edition*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eydal, G.B. and Roostgard, T. (2015) *Fatherhood in the Nordic Welfare States*. Bristol: Policy Press.
- Fernández-Cornejo, J.A., Del Pozo-García, E, Escot L. and Belope-Nguema, S. (2020) Why do Spanish fathers still make little use of the family-friendly measures? *Social Science Information* 2020, 59(2), 355 -379.
- Fernández-Cornejo, J. A., Del-Pozo, E. Escot, L. and Castellanos-Serrano, C. (2018a) "Can an egalitarian reform in the parental leave system reduce the motherhood labor penalty? Some evidence from Spain". *Revista Española de Sociología RES*, 27(3-Sup) 45-64 doi:10.22325/fes/res.2018.33
- Fernández-Cornejo, J.A., Escot, L, del Pozo, E.M.; Belope Nguema, S.; Castellanos-Serrano, C., Martínez M.; Bernabeu, A.; Fernández Franco, L., Cáceres, J.I. and Medina Sánchez, M.A. (2018b) Brecha madre-padre en el uso de las medidas de conciliación y su efecto sobre las carreras profesionales de las madres. *Cuaderno de Trabajo de la Facultad de Estudios Estadísticos*, Universidad Complutense de Madrid. https://estudiosestadisticos.ucm.es/data/cont/docs/12-2018-06-22-CT_02_2018.pdf (accessed May 2020)
- Elborgh-Woytek, K. Newiak, M., Kochhar, K., Fabrizio, S., Kpodar, K., Wingender, P., Clements, B. and G. Schwartz (2013) *Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género*. FMI Septiembre de 2013/SDN/13/10
https://www.igualdadeneconomia.es/enlaces/webgrafia/docs/Las_mujeres_el_trabajo_y-FMI.pdf (accessed November2020)
- Heckman, J.J. and D.V. Masterov (2007) 'The Productivity Argument for Investing in Young Children', *Review of Agricultural Economics*, 29(3), 446-493.
- Holter, Ø. G. (2007) Men's work and family reconciliation in Europe, *Men and masculinities*, 9(4), 425-456.

- Hook, J.L. (2006), Care in Context: Men's Unpaid Work in 20 Countries, 1965-2003. *American Sociological Review*, 71, 639-660.
- INE (2020) *Principales series de población desde 1998, año 2016 y 2019*
- INE (2016) Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) Módulo de Acceso a los Servicios. 2016. (Spanish version of EU SILC module 2016). Available at: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?type=pcaxis&path=/t25/p453/modulo/2016/&file=pcaxis&L=0> (accessed May 2020)
- INE (2012) Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación curso 2011-2012. <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?type=pcaxis&path=/t13/p460/2011/&file=pcaxis> (accessed June 2020)
- Jurado-Guerrero, T., González, M.J. and M. Naldini, (2012), Gender, family and the labour market in post-industrial societies: a new social compromise? in: M. L. Burroni, M. Keune & G. Meardi (eds): *Economy and Society in Europe: A Relationship in Crisis?* Cheltenham: Edward Elgar, 61-80.
- Karila, K. (2012), A Nordic Perspective on Early Childhood Education and Care Policy, *European Journal of Education*, Part I. (47), 584-595.
- Kaufman, G. (2013). *Superdads. How Fathers Balance Work and Family in the 21st Century*. New York: NYUPress.
- MECD (2017) *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2017. La educación infantil. Curso 2014-2015*. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
- MEFP (2020) *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2020*. Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- MEFP (2019). *Sistema estatal de indicadores de la educación 2019*. Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Misra, J., Budig, M. J. y Moller, S. (2007), Reconciliation policies and the effects of motherhood on employment, earnings and poverty, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 9(2), 135-155.
- OCDE (2017) *Starting strong 2017. Key OCDE Indicators on Early Childhood Education and Care*.
- OECD (2016) *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*.
- Pazos Morán, M. (2013) *Desiguales por ley. Las políticas públicas contra la igualdad de género*. Catarata, Madrid.
- Peterson, E. (2011) *Beyond the "women-friendly" welfare state. Framing gender inequality as a policy problem in Spanish and Swedish politics of care*, Doctoral Thesis, Universidad Complutense de Madrid. Available at: <http://eprints.ucm.es/18170/1/T33524.pdf> (accessed April2020).
- Reynolds, A. J., Temple, J.A., White, B.A., Ou, S.R., and D. L. Robertson (2011), Age 26 Cost-Benefit Analysis of the Child-Parent Center Early Education Program, *Child Development*, 82 (1), 379-404.

- Ruhm, C.J., Waldfogel, J. (2012) *Long-term effects of early childhood care and education*. *Nordic Economic Policy Review* 1, 23–51.
- S.G. de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020) *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2020 (Curso 2017-2018.)* <http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2017-18.html>
- Sainsbury, D. (2000) *Gendering welfare states*. London: SAGE Publications.
- Staab, S. (2015) *Gender equality, child development and job creation: How to reap the 'triple dividend' from early childhood education and care services*, UN Women
- Stock, L., Corlyon, J., Castellanos-Serrano, C. & Gieve, M. (2014) *Personal Relationships and Poverty. An Evidence and Policy Review*, Tavistock Institute of Human Relations. Available at: <https://www.tavinstitute.org/wp-content/uploads/2014/08/Personal-Relationship-and-Poverty-Final-Report.pdf> (accessed May2020).
- Van Belle, J. (2016) *Early Childhood Education and Care (ECEC) and its long-term effects on educational and labour market outcomes*. European Union. Available at https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1667.html (accessed April 2020).
- Van Huizen, T., & Plantenga, J. (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206–222.

¿Empezando con mal pie? Primeros resultados sobre las desigualdades en el acceso a servicios a la temprana infancia en Barcelona y Cataluña

David Palomera Zaidel ³²⁹

Resumen

Bajo el paradigma de la inversión social, el acceso al cuidado en la temprana infancia es considerado una inversión social clave para la mitigación de desigualdades sociales. No obstante, son las madres en mejor situación socioeconómica las que quienes usan más las guarderías públicas, fenómeno conocido como Efecto Mateo (EM). Investigaciones recientes señalan que el EM se explica por la competición por plazas, la progresividad y coste de los servicios, el capital social de las madres y el empleo materno, este último como mediador entre clase social y acceso. El presente estudio investiga las razones del EM a través de una encuesta a 1.219 madres con niños/as de 0-3 años en Barcelona y alrededores. A diferencia de otras investigaciones estáticas, en el presente estudio se comparan las desigualdades de forma dinámica en toda la etapa 0-3 de los niños/as y se tienen en cuenta las desigualdades tanto en las solicitudes como en el proceso de asignación de plazas. También se pone especial atención en las características de la demanda no cubierta y en el grado de importancia y mecanismos de influencia del capital social. Los primeros análisis exploratorios apuntan a la presencia del EM en el proceso de solicitud de una plaza, debido a que las madres con estudios inferiores tienen menos probabilidades de volver a trabajar tras el nacimiento, no se pueden permitir los servicios y/o no los conocen. Al contrario, las mujeres nacidas en Latinoamérica están perjudicadas en el proceso de selección (y no en las solicitudes). Para Barcelona existen indicios de que la progresividad de precios, los criterios de acceso y las políticas de los servicios sociales estarían reduciendo parte del EM.

Palabras clave: temprana infancia, servicios públicos, efecto mateo, desigualdades, Barcelona

1. Introducción

La entrada de la mujer en el mercado laboral y el giro en las políticas sociales hacia la inversión social han puesto en el centro los servicios de cuidados y educación a la infancia, incluyendo su oferta, la calidad y las desigualdades en el acceso (Bonoli, 2013). No obstante, construido históricamente como un servicio de cuidado para madres trabajadoras (Bonoli, 2013:115), en muchos contextos se ha descuidado el rol educativo de las guarderías, si bien ya a principios del S.XX existían subvenciones estatales a guarderías que buscaban la reducción de las desigualdades (Rostgaard y Fridberg, 1998 en Bonoli, 2013: 121). De hecho, estudios recientes indican que el acceso a estos servicios tiene un efecto positivo en los resultados educativos posteriores de las personas, sobretudo en niños/as de entornos desfavorecidos (Magnuson et al., 2017 y Felfe and Lalive, 2012 en Abrassart y Bonoli, 2015). De la misma manera, en una revisión de estudios para Estados Unidos, Esping-Andersen (2009: 133 en Abrassart y Bonoli,

³²⁹ David Palomera Zaidel (Universidad Autónoma de Barcelona). Esta investigación se lleva a cabo bajo el marco de una tesis doctoral financiada por una beca FI-AGAUR de la Generalitat de Catalunya y del proyecto del Ministerio I+D con referencia CS02017-88906-R y titulado "Inversión en la temprana infancia: política, políticas y resultados".

2015) concluye que los servicios de cuidado a la infancia de calidad enfocados a niños/as en situación de riesgo favorecen su integración social y una mayor escolarización.

A pesar de la importancia de estos servicios para los niños/as de entornos desfavorecidos, es común que sean estos los que menos los usan. A esta situación, donde quien más necesita un servicio público menos accede a él, y quien menos lo necesita más lo frecuenta, se le ha llamado en política social Efecto Mateo (EM). El EM denomina el desigual acceso a los servicios públicos según el estrato social y nivel de renta. Estudios empíricos muestran que la presencia del EM en las guarderías es recurrente en todos los países de la UE, excepto en los países nórdicos y Austria: las familias de bajos ingresos (el 30% con los ingresos más bajos en cada país) tienen más probabilidad de usar servicios de cuidado a la infancia (OECD, 2011: 144 en Abrassart y Bonoli, 2015; Felfe y Lalive, 2012; Abrassart and Bonoli 2015; Van Lancker and Ghysels 2012). Otros estudios también indican la importancia del nivel de estudios, con las madres con estudios superiores en hogares de altos ingresos usando más estos servicios en comparación con familias con ingresos inferiores o con una madre con estudios inferiores (Ghysels and Van Lancker 2011; Felgueroso 2012).

Debido a que el grado de desigualdad en el acceso viene en parte dado por la oferta existente de servicios (Pavolini y Van Lancker, 2018; Van Lancker, 2018), los países del sur de Europa, incluido España, corren el riesgo de presentar altos índices de EM. Estos países presentan ratios de escolarización e inversión sobre el PIB muy por debajo de los homólogos nórdicos (León et al., 2019), que en 2001 ya alcanzaban el 80% de escolarización (Bonoli, 2014: 120). Históricamente, los primeros han tenido menos presión para extender servicios de cuidado a la infancia, no solo por la entrada tardía de la mujer en la fuerza laboral, también por el contexto de las políticas educativas de cada país (León et al., 2019) y porque las mujeres trabajadoras han tenido alternativas a servicios subvencionados por el Estado, como puede ser el cuidado realizado por los abuelos/as y migrantes (Bonoli, 2013: 147, 180).

Ante este retraso en la extensión del servicio y la falta de financiación estatal, se vuelven aún más relevante estudiar las innovaciones políticas a nivel local que intenten remediar el EM. Justamente, en el caso de España, como las guarderías suelen ser servicios donde las administraciones locales tienen bastante autonomía, es necesario una perspectiva local para entender los avances y retrocesos en la reducción del EM (Navarro-Varas, 2019). El presente estudio utiliza los datos de una encuesta online a 1.219 madres sobre la organización de los cuidados para niños/as de menos de 3 años en la ciudad de Barcelona y otros municipios catalanes, en el año 2020. La muestra cubre el cuidado en todas las etapas posibles del niño/a desde el nacimiento. El caso de Barcelona es de interés porque en los últimos años se han realizado importantes avances en aumentar la disponibilidad y la progresividad de plazas de guardería municipales, incluyendo una nueva tarificación social en 2017/2018 que ha aumentado la progresividad de los precios públicos. A pesar de que se ha estudiado el impacto potencial de las políticas locales en Barcelona y sus alrededores en la desigualdad en el acceso, especialmente en relación a la progresividad de los precios (Navarro-Varas, 2019), existe una falta de estudios cuantitativos que permitan cuantificar la extensión del EM y analizar estadísticamente sus posibles causas, especialmente del lado de la demanda.

Además, este estudio realiza otras contribuciones relevantes. Primero, la encuesta permite tener en cuenta no solo la desigualdad en el acceso, sino también en las solicitudes, ayudándonos a entender en que momento del proceso se producen las desigualdades. Segundo, la construcción de datos de panel permite estudiar el efecto de la situación laboral y de ingresos de la madre manteniendo constantes las características individuales de las madres, especialmente las preferencias entorno al cuidado. Tercero, otra contribución del estudio es el de analizar el grado de importancia de las condiciones materiales y del capital social en la decisión de solicitar o no una guardería. La encuesta permite conocer tanto las razones de no solicitar una plaza como de por qué no se ha accedido después de solicitarla. Por último, también pregunta sobre los métodos para informarse de la existencia de servicios, pudiendo profundizar en la importancia del capital social en el uso de las guarderías.

A continuación, se presenta el estado de la cuestión entorno a las causas del EM en Europa, los métodos que se pretenden utilizar en futuras etapas de la investigación, y un primer análisis de la encuesta cogiendo parejas de variables. Así, el presente documento es el producto de un estudio previo imprescindible para conocer la muestra y diseñar posteriormente los modelos estadísticos multivariantes necesarios para poder aislar mejor las razones detrás del EM.

2. Estado de la cuestión

Como se mencionaba en la introducción, la presencia del EM puede derivar tanto de las características de la demanda, esto es, de las condiciones sociales y aspectos culturales de las madres y/o familiares, así como en las características de los servicios públicos, especialmente en cuanto a disponibilidad y coste. En el lado de la demanda, un primer factor para determinar el uso de cuidados de infancia formales es si **la madre trabaja**. Como es en ella en la que suele recaer la mayor parte de la carga del cuidado, si no trabaja no requerirá de los servicios de cuidado formales. Al mismo tiempo, la empleabilidad de la madre puede ser un factor determinado por sus estudios y que, sobretodo, afecta el nivel de ingresos, por lo que la relación estadística entre estrato social y uso de servicios formales podría ser espuria, siendo las variables socioeconómicas mediadoras del empleo de la madre (Van Lancker and Ghysels, 2012; Coneus et al., 2007). En este sentido, los estudios empíricos Bonoli y Vuille (2013: 35) y Abrassart y Bonoli (2015) para Suiza muestran que el empleo de la madre (y no del padre) es determinante en el uso de los cuidados formales, y que una vez controlando por número de horas trabajadas de la madre, los grupos con mayores ingresos seguían teniendo más probabilidades de usar centros de cuidados a la infancia que otros grupos, como pueden ser personas migrantes del sur y del este de Europa. De la misma manera, los resultados Pavolini y Van Lancker (2018) y Coneus et al. (2007) apuntan a la endogeneidad de la participación en el mercado laboral, siendo esta una variable mediadora para explicar las diferencias entre clase social del uso de servicios de guardería. Por otro lado, es importante señalar que en Coneus et al. (2007) se encuentra que para Alemania los ingresos no tienen valor explicativo, y son los estudios de la madre y ser nacional del país lo que explica el mayor uso de servicios.

Un tema importante en el uso del empleo de la madre es la causalidad inversa que puede existir con el uso de servicios formales. Por un lado, el uso de servicios de cuidado está condicionado por la empleabilidad de la madre, pero por el otro, es la disponibilidad de

tales servicios que ofrecen la oportunidad a las mujeres de poder trabajar. Si bien ambos efectos pueden estar presentes, el análisis histórico en países de la UE muestra que la expansión de la financiación pública en el cuidado a la infancia ha estado condicionado por la misma entrada de la mujer en el mercado laboral, y no a la inversa (Bonoli, 2013: 115). Además, en lugares donde escasean las plazas eso no impide a las madres que trabajan el uso de recursos informales, por lo que en general la probabilidad de que la disponibilidad de servicios formales determina la entrada en el mercado laboral de la madre es más baja (Abrassart y Bonoli, 2015). Como indican los autores, en todo caso la disponibilidad y coste de las plazas formales determinarán el grado de participación en el mercado laboral.

En cuanto a la voluntariedad de no usar servicios formales, los **aspectos culturales** también pueden tener su rol, sobretodo en relación al rol de la mujer en el cuidado y su participación en el mercado laboral y en relación a las opiniones respecto al uso servicios de cuidado a la infancia en la temprana edad. Lo que nos interesa aquí es si los aspectos culturales determinan un uso diferencial en el uso de servicios según estrato social. En este sentido, Abrassart y Bonoli (2015) sostienen que las tradiciones familiares más fuertes en países de origen de las migrantes en Europa podrían suponer una mayor preferencia por dar cuidados informales tanto por parte de la madre como por la familia extendida o comunidad. Igualmente, Van Lancker (2018) afirma que las preferencias más tradicionales son más comunes entre las madres menos educadas, lo que podría suponer un menor uso de estas que las de mayor educación. No obstante, Pavolini y Van Lancker (2018) encuentran que si bien los efectos de las normas tradicionales sobre el rol de la madre si que determinan el uso de servicios, no hay diferencias entre clases sociales (definido como tipo de ocupación): a medida que aumentan los valores tradicionales, todos los estratos reducen el uso de igual manera. Ahora bien, cabe añadir que la relación entre preferencias y uso puede ser compleja, como recoge Van Lancker (2018) a través del estudio empírico de Vandebroek et al. (2014). Las preferencias se encuentran afectadas por la misma disponibilidad de servicios, pues “uno difícilmente puede desear aquello que no se encuentra disponible” (Van Lancker, 2018).

Tras comentar los aspectos más relevantes del lado de la demanda, podemos ahora tratar la relación entre el EM y la oferta de servicios. Un aspecto fundamental es la **disponibilidad de plazas**. Como explican Abrassart y Bonli (2015), podemos esperar que las familias más educadas y nacionales tangan mejor información sobre la disponibilidad de plazas de centros y están mejor equipadas para entender cómo funciona la asignación de plazas públicas, tener más éxito en el proceso (incluyendo aquí la posibilidad de “saltarse las colas” mediante la persuasión y conexiones). Además, las madres más educadas y con empleos más estables pueden tener más capacidad de planear y organizar el cuidado, mientras que las madres con empleos precarios y inestables tienen más dificultades (Van Lancker 2018). No obstante, la disponibilidad de plazas no es una variable fácil de modelar empíricamente porque una mayor oferta de plazas se traduce en una mayor demanda, siendo mayor la oferta en zonas urbanas que en zonas rurales pero también mayor la demanda en las primeras (Bonoli y Vuille, 2013). Por ejemplo, para el caso de un país del sur como el italiano, se encuentra que una mayor oferta regional se traduce en mayor demanda (Suardi, 2012 en Abrassart y Bonoli, 2015). Así, como expresan Abrassart y Bonoli (2015), lo que interesa no es tanto la oferta de plazas, si no la intensidad en la competición entre madres y familias sobre ellas.

Otro factor importante en el lado de la oferta es el coste de los servicios, específicamente la progresividad de los precios con respecto a los ingresos de las familias. La progresividad es importante en casos de oferta limitada porque, a diferencia de una reducción del coste general, incentiva el uso a madres con pocos ingresos mientras que lo desincentiva para aquellas con más ingresos, posiblemente aliviando la mayor capacidad para navegar en el sistema de las segundas.

Los estudios cuantitativos muestran resultados mixtos respecto a la importancia de coste y disponibilidad de plazas. Van Lancker y Ghysels (2012 en Abrassart y Bonoli, 2015), comparando la región de Flandes con Suecia, observan que las familias del quintil inferior usan menos los servicios formales a pesar de pagar proporcionalmente menos por los servicios que en Suecia, concluyendo que es la disponibilidad de plazas el factor determinante en la desigualdad de acceso. Por el contrario, Abrassart y Bonoli (2015) para el caso Suizo, encuentran que el menor coste de los servicios y una mayor progresividad de precios está correlacionado con un mayor uso de servicios de familias con bajos ingresos. Además, encuentran que mayor progresividad no se traduce en un menor uso de las familias con más ingresos, por lo que el sistema puede permitir equilibrar el uso hacia madres con menores ingresos sin perjudicar a otros grupos. Respecto a la disponibilidad de plazas no encuentran resultados significativos entre regiones entre el uso de los estratos sociales más pobres y la competición por plazas. Así, concluyen que dada falta de oferta y competición por plazas, el incremento de plazas no supone una disminución del sesgo contra los pobres. No obstante, como bien reconocen, en su base de datos hay poca variabilidad entre regiones de su variable de disponibilidad de plazas, lo que sus resultados podrían no capturar que ante un aumento considerable de plazas si que aumenta el acceso de las madres más pobres.

Otro estudio relevante sobre el efecto en las limitaciones en la oferta de plazas es el de Pavolini y Van Lancker (2018), quienes concluyen que para los países de la UE la probabilidad de no usar servicios si no hay servicios disponibles es más alta a medida que aumenta la precariedad del estrato social (medido a través de la categoría laboral). Según sus cálculos, las diferencias el uso entre países pueden llegar a ser de 20 puntos porcentuales entre la categoría de “gerentes y profesionales” en comparación con “trabajadoras de cuello azul y posiciones elementales” para países donde un 40% de las madres reportan problemas para acceder a servicios formales. Ahora bien, en su estudio no se distingue entre disponibilidad o coste de las plazas y se basa en las opiniones de las madres sobre limitaciones de la oferta. Además, reportar falta de disponibilidad de plazas podría ser una variable explicativa tanto de una falta real de plazas como de falta de información de las familias, por lo que podrían no estar midiendo el efecto de la disponibilidad y coste de plazas realmente existente en cada país.

3. Datos y métodos

El estudio se basa en una encuesta realizada a madres con niños/as de 0 a 3 años, realizada alrededor de la segunda mitad del año 2020. En un inicio, la encuesta debía realizarse presencialmente para madres con niños/as en las aulas de 3 años de educación obligatoria en la ciudad de Barcelona, pero debido a el Covid-19, la situación de confinamiento y las dificultades para implicar a las escuelas, la encuesta paso a ser on-line, a coger a toda aquella madre que tuviera niños/as de 0 a 3 años y a no

discriminar por lugar de residencia. Por tanto, la muestra final contiene madres residiendo dentro y fuera de Barcelona.

En esta sección se explican los diferentes modelos de regresión para el análisis de la encuesta. Para nuestra variable dependiente, principalmente usamos la solicitud y uso de una guardería pública municipal, o Escola Bressol Municipal (EBM) en catalán, para cada etapa del niño/a. Si bien para el análisis de corte transversal se crea una variable dicotómica según si la madre ha utilizado o solicitado servicios en cualquier periodo, el análisis de datos de panel se explota el uso y solicitud en cada año. Además del uso y las solicitudes, también se cogen como variables dependientes las respuestas sobre los motivos de solicitud y de no acceso. (En etapas posteriores de la investigación se comprobará la representatividad de la muestra, si bien en la sección siguiente se hace una indagación en función de los estudios de la madre).

Para las variables independientes, tenemos algunas invariantes y otras variantes en el tiempo. Nuestras variables independientes principales para detectar la presencia del EM serán los estudios de la madre, sus ingresos anuales, su categoría laboral, su nacionalidad, otras variables socioeconómicas (incluyendo el tipo de acceso a la vivienda o haber recibido ayudas públicas) y su lugar de residencia. Luego, tenemos variables que sirven tanto de control como para conocer posibles mecanismos mediadores entre el uso o solicitud de EBM y la clase social. Una variable principal aquí del lado de la demanda es la participación en el mercado laboral de la madre. Otra, del lado de la oferta, es el precio que se paga por las EBMs, lo que nos permitirá determinar la progresividad de precios de estas según el lugar de residencia. En etapas más avanzadas de este estudio se intentará incluir las características de la oferta objetivas según el municipio (o distrito de Barcelona), para así controlar por variables como disponibilidad de plazas y coste. Por último, también se incluye el número de hijos/as y si se tiene pareja, para controlar por familias números y monoparentales, que podrían tener preferencia para entrar en una EBM.

4. Una estimación logit tratando los datos de corte transversal nos permite tener en cuenta las variables invariantes. Como decíamos, la muestra permite estimar el EM tanto en las solicitudes como en el acceso, siendo ambas variables dicotómicas:

$$\begin{aligned} \text{SolicitudEBM}_i &= \alpha_i + \beta_2 \text{Sociomadre}_i + \beta_3 \text{Sociopareja}_i + \beta_4 \text{Sitlabmadre}_i \\ &+ \beta_5 \text{Sitlabpareja}_i + \beta_6 \text{Barcelona}_i + \beta_7 \text{CosteEBM}_i \\ &+ \beta_8 \text{DemandanoatendidaEBM}_{i,t} + \beta_9 \text{Hijos}_i \\ &+ \beta_{10} \text{OpinioneRolmadre}_i + \varepsilon_i \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} \text{AccesoEBM}_i &= \alpha_i + \beta_2 \text{Sociomadre}_i + \beta_3 \text{Sociopareja}_i + \beta_4 \text{Sitlabmadre}_i \\ &+ \beta_5 \text{Sitlabpareja}_i + \beta_6 \text{Barcelona}_i + \beta_7 \text{CosteEBM}_i \\ &+ \beta_8 \text{DemandanoatendidaEBM}_{i,t} + \beta_9 \text{Hijos}_i \\ &+ \beta_{10} \text{OpinioneRolmadre}_i + \varepsilon_i \end{aligned} \quad (2)$$

donde “Sociomadre” hace referencia a variables socioeconómicas y “Sitlab” a la situación laboral. Luego, también con datos de corte transversal, podemos ver si la presencia de EM, en caso de existir, se relaciona con diferencias en preferencias y capacidades de la madre según clase social:

$$\begin{aligned} \text{MotivosEBM}_i &= a_i + \beta_2 \text{Sociomadre}_i + \beta_3 \text{Sociopareja}_i + \beta_4 \text{Sitlabmadre}_i \\ &+ \beta_5 \text{Sitlabpareja}_i + \beta_6 \text{Barcelona}_i + \varepsilon_i \end{aligned} \quad (3)$$

$$\begin{aligned} \text{OpinionesEBM}_i &= a_i + \beta_2 \text{Sociomadre}_i + \beta_3 \text{Sociopareja}_i + \beta_4 \text{Sitlabmadre}_i \\ &+ \beta_5 \text{Sitlabpareja}_i + \beta_6 \text{Barcelona}_i + \varepsilon_i \end{aligned} \quad (4)$$

Finalmente, en caso de tener unos datos de panel balanceados y una muestra suficientemente grande, se puede aplicar un modelo logit con datos de panel para tener en cuenta las decisiones de las madres en función de los cambios en sus ingresos y su situación laboral, manteniendo constantes las características individuales que podrían estar omitidas en los modelos anteriores:

$$\begin{aligned} \text{SolicitudEBM}_{i,t} &= a_{i,t} + \beta_1 \text{AccesoEBM}_{i,t-1} + \beta_2 \text{Ingresosmadre}_{i,t} \\ &+ \beta_2 \text{Ingresosmadre}_{i,t-1} + \beta_2 \text{Sitlabmadre}_{i,t} + \beta_2 \text{Sitlabmadre}_{i,t-1} \\ &+ \beta_8 \text{CosteEBM}_{i,t} \\ &+ \beta_8 \text{DemandanoatendidaEBM}_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \end{aligned} \quad (5)$$

$$\begin{aligned} \text{AccesoEBM}_{i,t} &= a_{i,t} + \beta_1 \text{AccesoEBM}_{i,t-1} + \beta_2 \text{Ingresosmadre}_{i,t} \\ &+ \beta_2 \text{Ingresosmadre}_{i,t-1} + \beta_2 \text{Sitlabmadre}_{i,t} + \beta_2 \text{Sitlabmadre}_{i,t-1} \\ &+ \beta_8 \text{CosteEBM}_{i,t} \\ &+ \beta_8 \text{DemandanoatendidaEBM}_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \end{aligned} \quad (6)$$

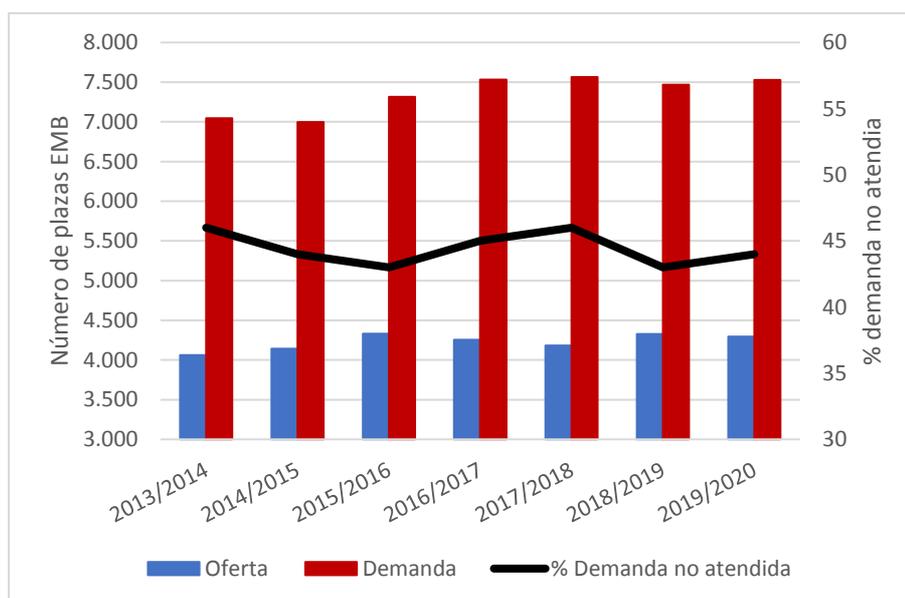
4. Estadísticos descriptivos y análisis exploratorio con parejas de variables

4.1. Contexto local: características de la oferta de EBM en Barcelona desde 2016

Dado que podemos diferenciar la muestra según si las madres residen en Barcelona o no, podemos aquí tener en cuenta aquellas características de la oferta de EBM de Barcelona que podrían afectar la presencia del EM. Por el lado de la oferta y demanda de plazas, como señalan Abrassart y Bonoli (2015), lo que nos interesa conocer es la competición que hay por plazas, pues ello afecta negativamente la igualdad en el acceso a las EBM, especialmente si no hay mecanismos correctivos en el proceso de selección. Para el caso de Barcelona, vemos que desde donde cubre nuestra muestra, que son

niños/as nacidos en el 2016, la competición por plazas se ha mantenido constante y alta en los últimos años, con valores de cerca de 46 y 43% de demanda no atendida. Según los datos, no ha habido importantes esfuerzos en el aumento del número de plazas en los últimos años, con cerca de 4.300 plazas, y la demanda se ha mantenido cercana a las 7.500 plazas. No obstante, a nivel de distrito, hay más variación en el porcentaje de demanda no atendida, lo que en caso de tener una muestra suficientemente grande puede permitir explotar mejor el efecto de la oferta en el EM.

Figura 1 - Evolución oferta, demanda y % demanda no atendida de plazas de EBM en Barcelona, 2013-2020



Fuente: elaboración propia. Datos: Institut Municipal d'Educació de Barcelona

4.2. Estadísticos descriptivos de la muestra

Las personas residiendo en Barcelona representan un 43% de la muestra, mientras que se incluyen madres con niños/as nacidos el 2016 y después con diferentes edades, siendo aquellas/os que han completado toda la etapa cerca de un 63% de la muestra. Un 16% de madres (198 del total de la muestra) usaron la EBM entre los 4 meses y el año del niño/a, mientras que la proporción aumenta al doble entre el año y los 2 años, llegando a un 32,6% (355 madres de 1.088). Entre los 2 y los 3 años aumenta la escolarización en EBM a un 39% de la muestra disponible (337 madres de 863). En total un 35% de la muestra (n= 426) ha accedido en algún momento a una EBM, mientras que un 52% ha accedido o ha solicitado una plaza, pero no le ha sido concedida (n=630).

Respecto al perfil de las madres, un 48% han alcanzado estudios universitarios. A modo de comprobar la representatividad de la muestra, podemos comparar los datos de estudio por franja de edad con los datos del padrón del IDESCAT para 2011 para Catalunya. Encontramos que mientras en la muestra un 31% de las mujeres entre 25 y 34 años tienen estudios universitarios, en el caso del padrón alcanza un 40%. Es decir,

al menos para esta franja de edad, podemos decir que la muestra no sobrerrepresenta las mujeres con estudios universitarios, que era uno de los temores por ser una encuesta on-line.

Si miramos la participación en el mercado laboral, la muestra se compone por un 8% de madres sin empleo antes del nacimiento. Luego, el porcentaje de madres con empleo en el primer año del niño/a desciende hasta un 65%, para luego recuperarse a un 81% entre el primer año y segundo año del niño/a. Es en esta transición, a partir del año del niño/a, donde seguramente podremos explotar más la presencia de EM y sus causas. Por último, los ingresos de la pareja pueden ser relevantes ya que el 95% de la muestra indica que ha convivido con una pareja en los últimos 3 años y un 91,2% tiene entre 1 y 2 hijos/as.

Tabla 1 - Datos descriptivos

Datos descriptivos		n	%	
Lugar de residencia	Barcelona	524	43	N = 1.219
	Otros municipios	695	57	
Cambio de residencia tras nacimiento		235	19,3	N = 1.219
Año de nacimiento hijo/a	2016	443	36,3	N = 1.219
	2017	328	26,1	
	2018	228	18,7	
	2019	220	18,05	
Uso EBM	4 meses a 1 año	198	16,2	N = 1.219
	1 años a 2 años	355	32,6	N = 1.088
	2 años a 3 años	337	39	N = 863
	En todas las etapas	426	35	N = 1.219
Personas que han solicitado EBM alguna vez		630	51,7	N = 1.219
Estudios alcanzados de la madre	Hasta educación secundaria baja	262	21,5	N = 1.219
	Educación secundaria alta y educación postsecundaria no terciaria	370	30,4	
	Universitarios	587	48,1	
Nivel de ingresos de la madre antes del nacimiento	Hasta de 14.000€	347	30,2	N = 1.148
	2 Entre 14.001 y 25.000€	460	40,2	
	3 Entre 25.001€ y 35.000€	220	19,1	
	4 Más de 35.000€	121	10,5	
Madre con empleo	Antes del nacimiento	1121	92	N = 1.219
	4 meses a 1 año	796	65,3	N = 1.219
	1 años a 2 años	893	80,9	N = 1.115
	2 años a 3 años	730	80,9	N = 902

Vive con una pareja en los últimos 3 años		1162	95,3	N = 1.219
Número de hijos/entre 0 y 18 años	Entre uno y dos	1,121	91,2	
	Tres	82	6,7	
	Más de tres	16	1,3	N = 1.219

Fuente: elaboración propia

5. Análisis exploratorio con parejas de variables

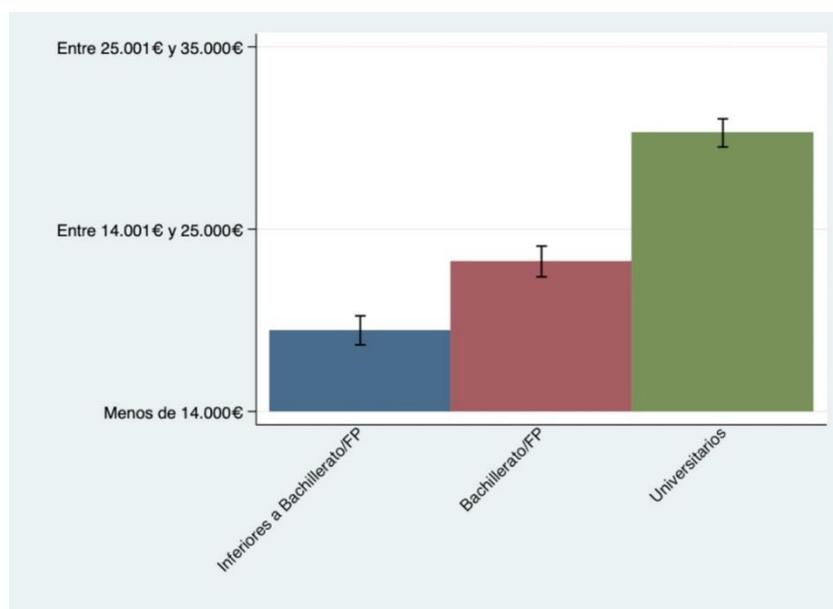
A continuación, se realiza un análisis exploratorio de los datos de la encuesta a partir de comparativa de dos variables, análisis necesario antes de pasar a un análisis multivariante, el cual se realizará más adelante en otra etapa de la investigación. La mayoría de gráficos se presentan mediante promedios e intervalos de confianza a un nivel del 95%. También, la mayoría de las veces se explota la muestra de forma corte transversal, de forma como se explica para las ecuaciones (1) y (2) de la sección tercera, siendo las solicitudes y el acceso de EBM un variable dicotómica para cada madre que es positiva si han solicitado o accedido a una plaza en cualquier momento del periodo. No se muestran los datos descriptivos aquí, pero son muy pocos los casos de madre que dejaron de usar una EBM una vez se accedió a ella.

5.1. Existencia del EM según diferentes variables socioeconómicas de la madre y el hogar

Para determinar la presencia del EM primero necesitamos clasificar las madres según estrato social. Aquí usamos principalmente el nivel de estudios alcanzados por la madre y el nivel de ingresos antes del nacimiento del hijo/a (en la encuesta existe también la categoría laboral, que será incluida en futuras investigaciones). También usaremos los ingresos y estudios de la pareja, pero en un principio las características de las encuestas no permiten reconstruir los ingresos del hogar a partir de los datos de la madre y la pareja. También se han utilizado más variables explicativas de la situación socioeconómica, y aquí solo se muestran aquellas que pueden tener algún valor explicativo en el uso de EBM y/o presentan resultados significativos.

Si bien iremos alternando entre ingresos y estudios como variable dependiente, nos interesa conocer si ambas variables están relacionadas. Las diferencias en ingresos según los estudios son grandes y significativas (Figura 2), especialmente si comparamos aquellas con estudios inferiores con las que tienen estudios universitarios. Mientras que las madres con estudios inferiores se encuentran de media entre las categoría 0-14.000€ y 14.000€-25.000€ de ingresos, las madres con estudios universitarios se encuentran entre las categorías de 14.000€-25.000 y 25.000€ y 35.000€.

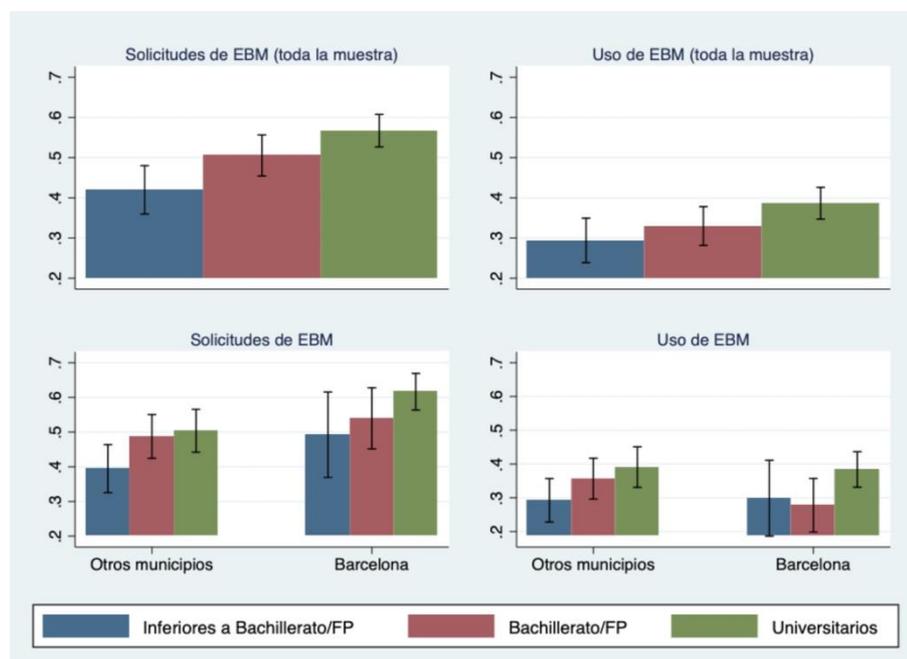
Figura 2 - Promedio ingresos de la madre antes del nacimiento, según nivel de estudios de la madre



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

En la Figura 3, arriba se muestra la relación entre estudios y solicitudes y acceso a EBM para toda la muestra. Podemos observar que tanto en las solicitudes como en el uso de EBM existen diferencias significativas según el nivel de estudios, siendo más probables las solicitudes y el acceso a medida que aumentan. En el nivel de solicitudes las diferencias entre la categoría 1 y la 3 de estudios pueden alcanzar casi un 40%, mientras que en el uso se acercan a un 33%. Debajo de la Figura 3 se distingue el lugar de residencia de la madre. Aquí vemos que el nivel total de solicitudes es mayor en Barcelona que en otros municipios, y con diferencias significativas en el caso de estudios universitarios. Si comparamos las solicitudes con el acceso, vemos que persisten diferencias en el uso en ambos municipios, con cerca de un 33% más para la categoría 3 en comparación a la 1. No obstante, si bien Barcelona tiene más solicitudes de madres con estudios universitarios que otros municipios, eso no se ve reflejado luego en el grado de uso de las EBM de estas madres, que es el mismo que otros municipios. Esto podría reflejar cierto mecanismo igualador en Barcelona. Añadir también que en Barcelona cae el uso de las madres con nivel de estudios de Categoría 2. A pesar de todo, seguramente debido al tamaño de la muestra, no podemos confirmar que las diferencias sean significativas.

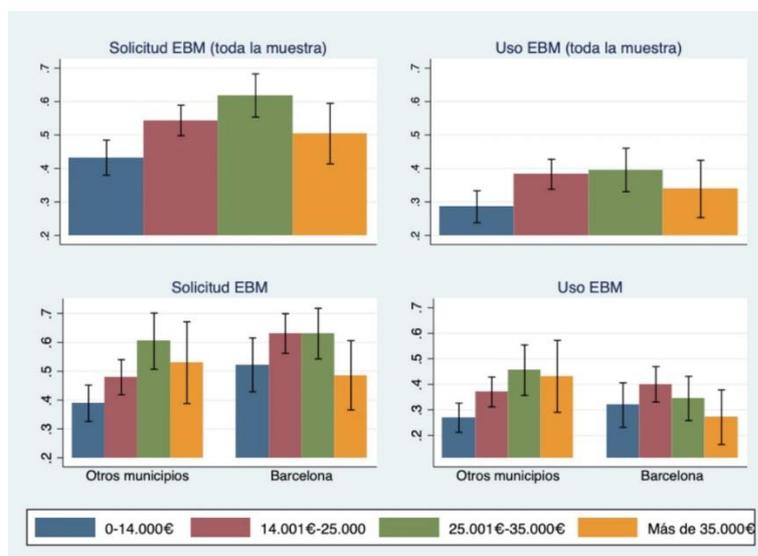
Figura 3 - Solicitudes y acceso promedio a EBM, según nivel de estudios de la madre



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

Si repetimos las mismas comparativas pero esta vez según el nivel de ingresos de la madre antes del nacimiento (Figura 4), vemos que el EM es persistente tanto en el nivel de solicitudes como en el uso en las madres con ingresos iguales o inferiores a 14.000€ anuales, siendo las diferencias significativas. De media, cerca de un 42% de las madres con estos ingresos solicitan plaza pero menos de un 30% acceden. Por otro lado, para madres con ingresos entre 14.000€ y 35.000€ los promedios de solicitudes y uso son similares, con cerca de 55-60% en las solicitudes y un 40% en el acceso. Luego, las madres con más de 35.000€ parece que solicitan y usan menos las EBM, si bien sin diferencias estadísticamente significativas. Ahora bien, en Barcelona las madres con ingresos inferiores a 14.001€ solicitan y acceden más a las EBM que el resto de la muestra. Además, las madres con menos de 14.001€ tienen medias significativamente inferiores en solicitudes y acceso que las que tienen 25.000€ y 35.000€, mientras que en Barcelona las diferencias son más pequeñas y no significativas. En conclusión, parecería que en Barcelona hay un sistema que podría animar más a solicitar a familias con bajos ingresos, lo que se traduce en un mayor acceso, reduciendo así el EM en comparación al resto de la muestra. No obstante, también en Barcelona las madres con ingresos de entre 14.000€ y 25.000€ siguen solicitando y usando más las EBM que las de que ganan menos de 14.001€, si bien las diferencias no son significativas.

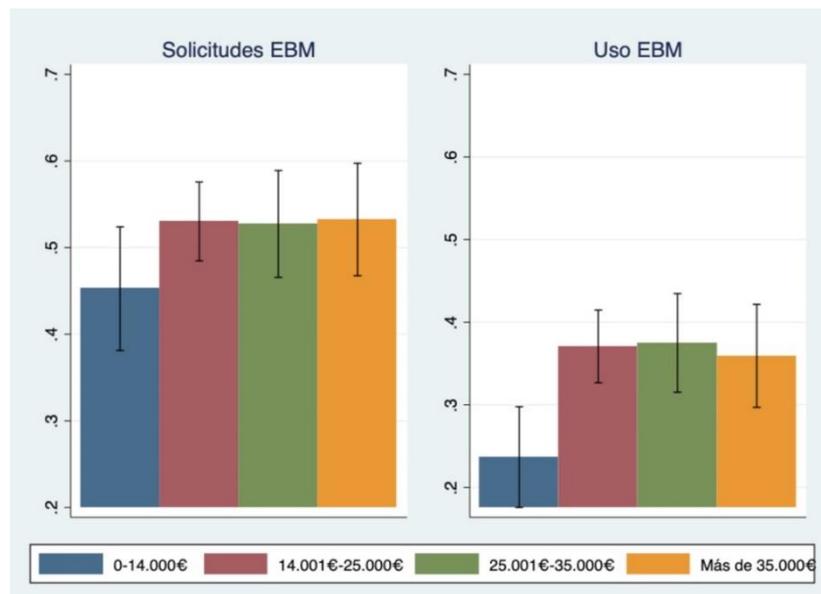
Figura 4 - Solicitudes y acceso promedio a EBM, según nivel de ingresos de la madre



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

En cuanto a los ingresos de la pareja de la madre, vemos un menor acceso si ingresa menos de 14.001€ (Figura 5). Territorialmente, encontramos que las diferencias en acceso se mantienen y son estadísticamente significativas fuera de Barcelona, pero no dejan de ser en la ciudad, tal vez volviendo a indicar una reducción del EM (no se muestran los resultados). En cuanto a los estudios de la pareja, tanto para toda la muestra como dividida territorialmente, existen diferencias en el uso de EBM pero no son significativas, indicando una mayor importancia de los estudios de la madre para la detección del EM.

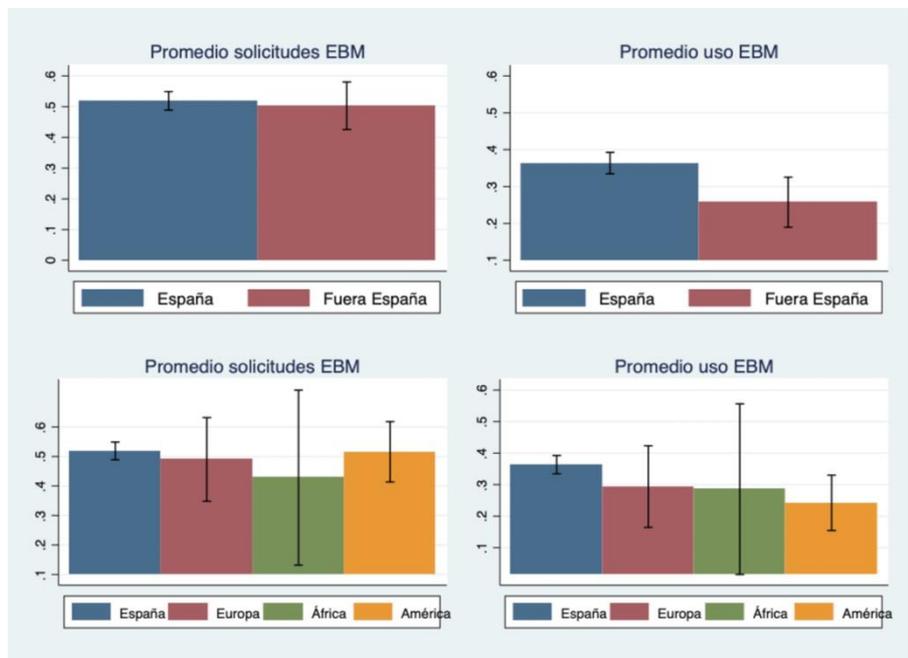
Figura 5 - Solicitudes y acceso promedio a EBM, según ingresos de la pareja



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

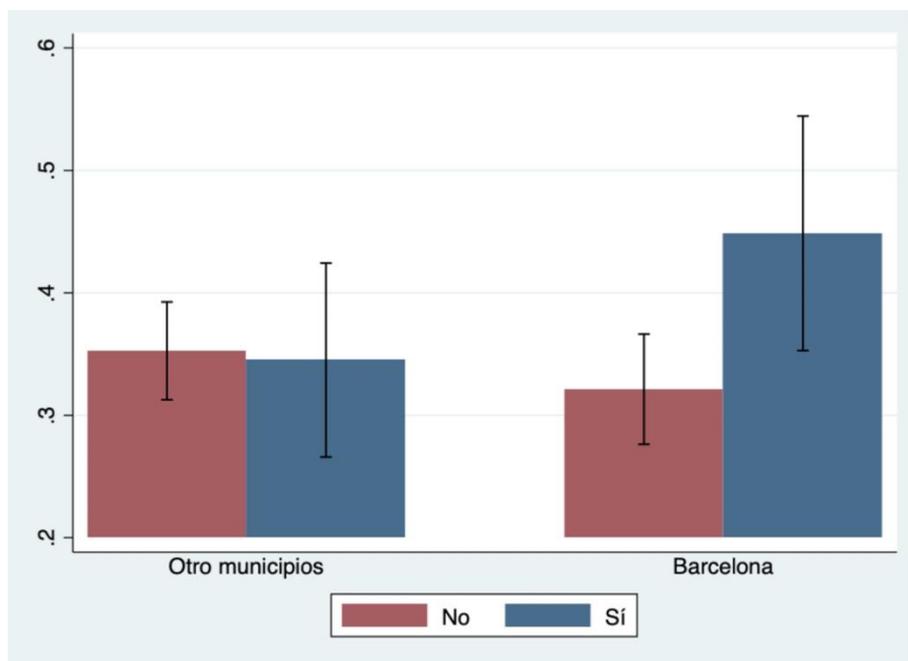
Si estudiamos la procedencia de la madre (Figura 6), vemos que haber nacido fuera de España supone 10 puntos porcentuales menos de uso de EBM de media, y si distinguimos según continentes, vemos que las diferencias provienen del menor uso de aquellas madres nacidas en América (de Latinoamérica específicamente). Y lo que es más importante, estas diferencias no existen en el proceso de solicitud, por lo que el menor uso debe venir explicado por el proceso de selección (o la no aceptación de la plaza por parte de la madre). Segundo, si miramos a las madres que han recibido una ayuda pública antes de la Covid-19 (Figura 7), observamos que para el caso de Barcelona el promedio de acceso a EBM es de más de 10 puntos porcentuales en comparación a las que no la han recibido. Si bien las diferencias no son significativas a un 95% de confianza, pueden ser relevantes para explicar un mayor uso de las madres de bajos ingresos en Barcelona comparación a otros territorios. Otras variables socioeconómicas de la encuesta, como capacidad ha hacer frente a un imprevisto de 700€ o el tipo de acceso a la vivienda (Figura 8), no dan resultados significativos. Será interesante investigar las razones de este mayor uso de personas recibiendo ayudas públicas. Podría deberse a estar en contacto con la administración y conocer las posibilidades de entrar en una EBM, o porque el propio proceso de selección favorece a las personas recibiendo ayudas.

Figura 6 - Solicitudes y acceso promedio a EBM, según procedencia de la madre



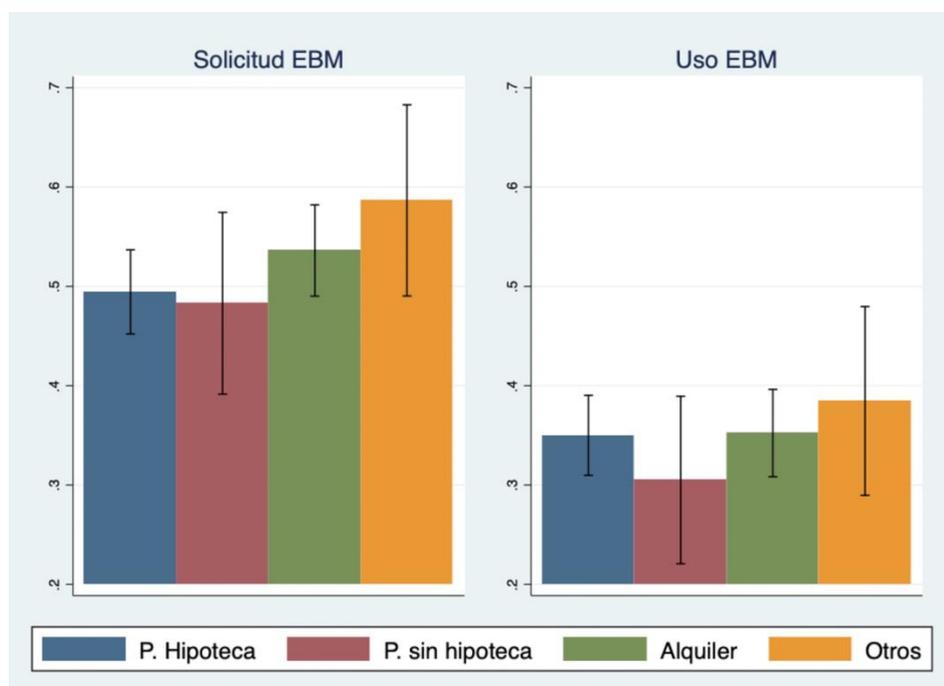
Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

Figura 7 - Acceso promedio a EBM según si la madre ha recibido alguna ayuda pública en los últimos tres años antes del confinamiento



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

Figura 8 - Solicitudes y acceso promedio a EBM según tipo de acceso a la vivienda

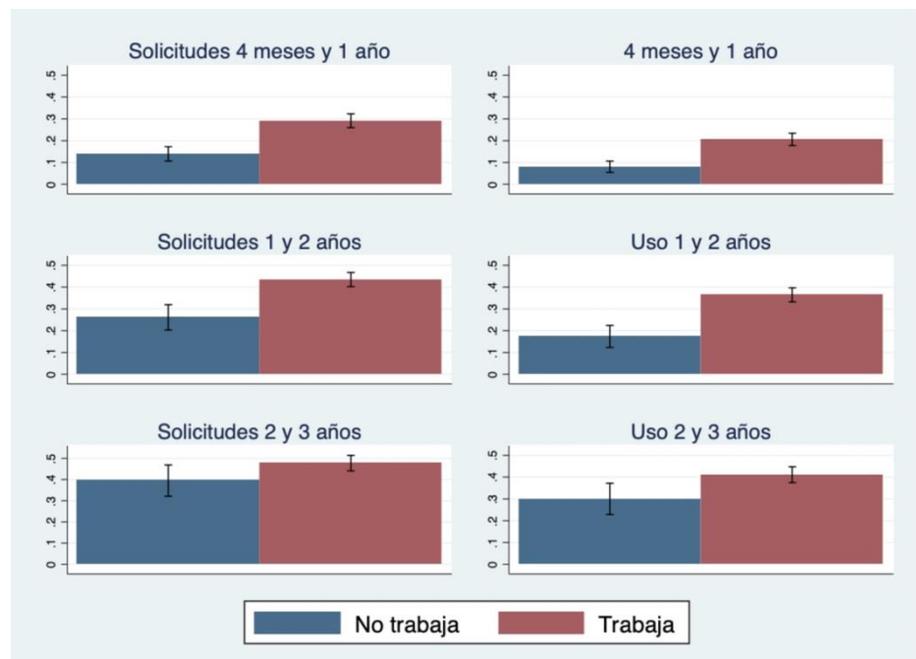


Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

5.2. Relación entre situación laboral de la madre y uso EBM

Como explicábamos en el estado de la cuestión, uno de los factores determinantes que explican el uso de EBM es la misma situación laboral de la madre (como ya se encontró en estudios pasados (e.g. Abrassart y Bonoli, 2015), para el estudio presente la situación laboral del padre no ofrece resultados significativos). En la Figura 9 se muestra las solicitudes y el uso promedio de EBM en cada etapa del niño/a según la situación laboral de la madre en cada etapa. Se comprueba que la situación laboral de la madre es determinante tanto en las solicitudes y en el acceso, sobre todo en la etapa de 1 y 2 años del hijo/a. La comparativa entre solicitudes y acceso muestra que el menor acceso a EBM de las mujeres no trabajadoras se debe muy probablemente a no solicitarlas (y no porque el proceso de asignación de plaza favorezca a las madres trabajadoras).

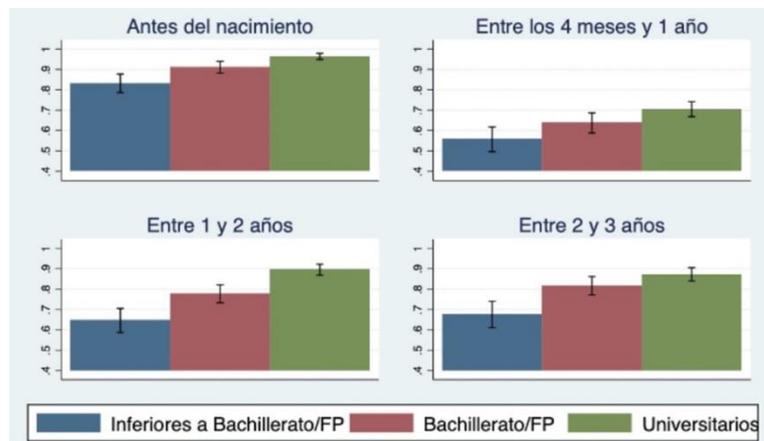
Figura 9 - Solicitudes y acceso promedio a EBM por edad niño/a, según situación laboral de la madre



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219)

Como se muestra en la Figura 10, si bien todas las madres reducen su participación laboral tras el nacimiento, hay diferencias significativas según su nivel de estudios. Si comparamos las diferencias según las etapas del niño/a, mientras aquellas con estudios universitarios ya casi han recuperado su participación pre-nacimiento cuando el niño/a supera el año, las de estudios inferiores han perdido 20 puntos porcentuales de media. Por lo tanto, a espera de un análisis más en profundidad, pero como ya indicaban estudios previos, el EM existente en el acceso en las guarderías proviene en buena parte del diferente impacto que la maternidad tiene según el estatus social en las vidas laborales de las madres.

Figura 10 - Promedio de madres trabajando, según estudios de la madre y edad del niño/a

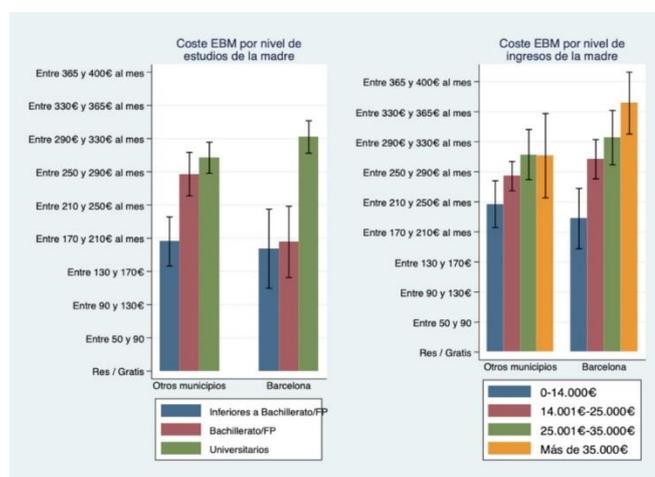


Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

5.3. Exploración de las causas detrás del EM, así como su menor intensidad en Barcelona que el resto de la muestra

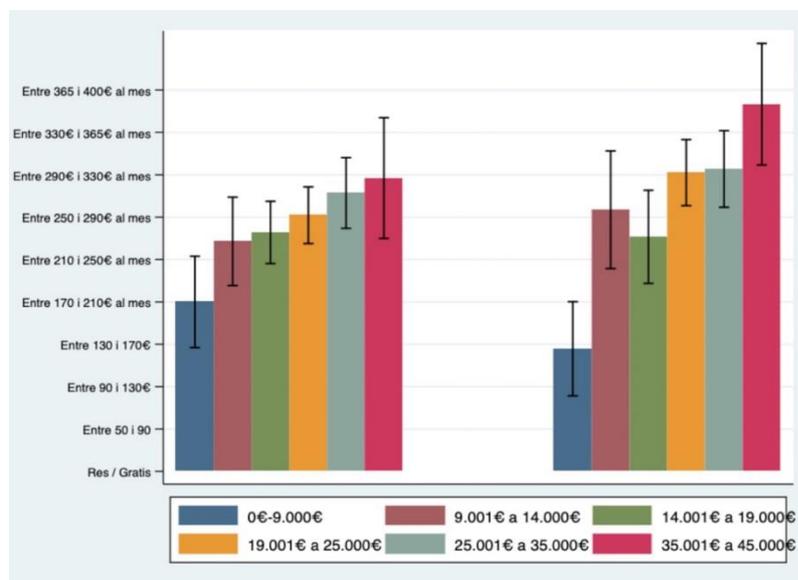
Como veíamos en el estado de la cuestión, uno de los mecanismos para reducir el EM es aumentar las plazas disponibles y reducir los precios para las madres con bajos ingresos. Respecto a la progresividad de precios, la encuesta permite conocer cuanto pagan las madres por los servicios de la EBM. En las Figuras 11 y 12 podemos ver lo que pagan las madres en función de sus estudios e ingresos y de si se trata en Barcelona o en el resto de municipios. Comprobamos que existe progresividad de precios en todos los municipios, pero que para Barcelona las diferencias de precio son más grandes entre las categorías inferiores y superiores de estudios e ingresos. Para el caso de Barcelona, las familias con estudios universitarios pueden pagar de media 120€ más que las de estudios inferiores, y una madre con menos de 9.000€ pagará de media entre 130€ y 170€, mientras que una madre con 9.001-14.000€ pagará entre 250€ y 290€ .

Figura 11 - Coste medio EBM en etapa de 1 a 2 años, según nivel de estudios e ingresos de la madre y localidad



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

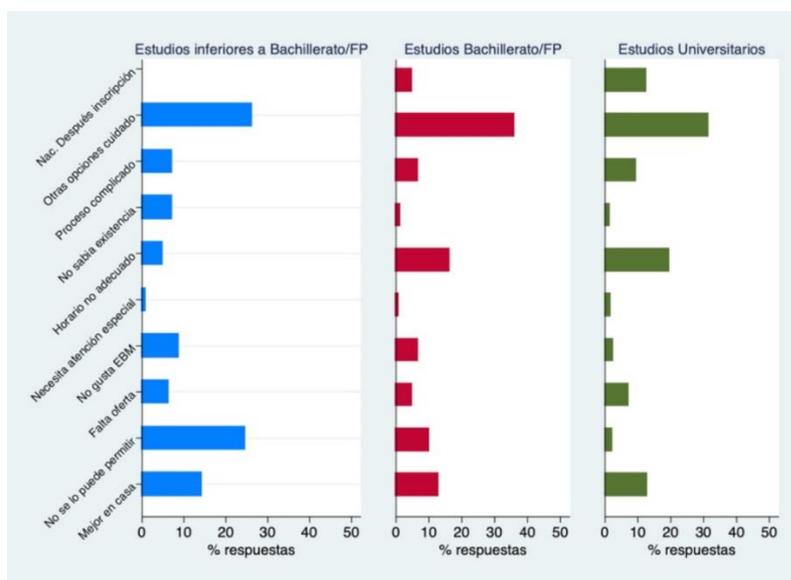
Figura 12 – Coste medio EBM en etapa 1 a 2 años, por nivel de ingresos de la madre y localidad



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

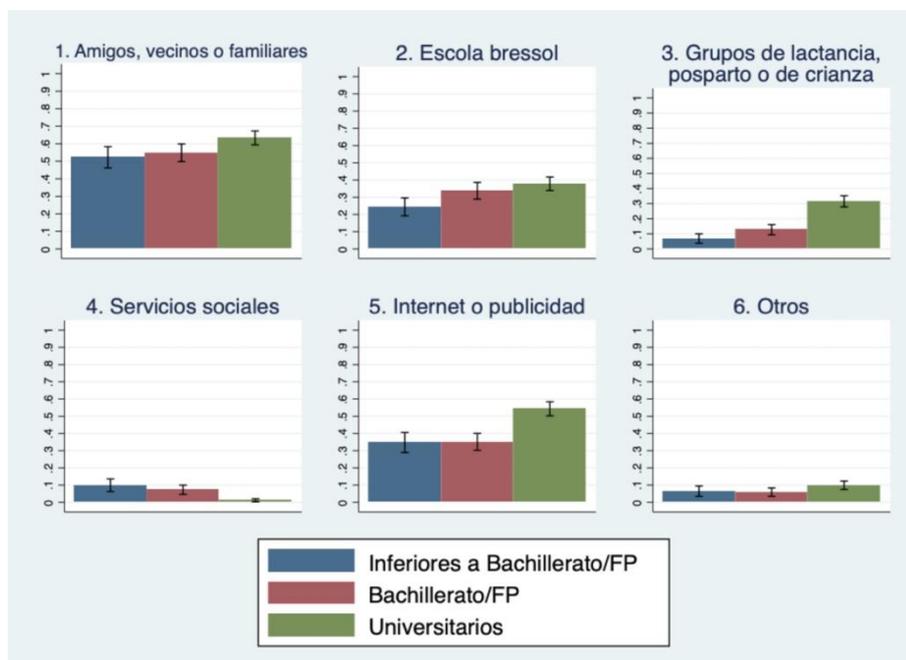
No obstante, si miramos los motivos por los que las madres no solicitan una EBM (Figura 13), cerca de un 25% con estudios inferiores dicen no solicitarla porque no se lo pueden permitir, un problema casi inexistente entre aquellas con estudios universitarios. Por otro lado, en comparación con las de estudios superiores, un porcentaje menor de madres con estudios inferiores dicen que el motivo es tener otras opciones disponibles. Más allá del precio, está pregunta permite conocer aspectos culturales, que también podrían mediar en el EM. No obstante, vemos que entre nivel de estudios no hay casi diferencias en el porcentaje de madres que piensan que los niños/as están mejores cuidados en casa. No obstante, un 10% de madres de estudios inferiores dicen que no les gusta las EBM y cerca de otro 10% que no sabían de la existencia de EBM. Justamente, en la encuesta también se pregunta por los medios en que han conocido los servicios de cuidado de su barrio, lo que nos permite conocer mejor la información que manejan las madres según su nivel de estudios (Figura 14). Para esta pregunta se permitían respuestas múltiples, interesándonos si existen diferencias significativas entre grupos por cada respuesta. Vemos que las madres con estudios por debajo de universitarios tienen menos probabilidad de informarse por la EBM de su barrio, de internet y de grupos de lactancia, posparto o crianza. Por otro lado, tienen más probabilidad de enterarse por los servicios sociales. Esto es significativo, sobretodo si lo ligamos con que las madres recibiendo ayudas públicas tienen más probabilidad de usar una EBM. Los servicios sociales de cada municipio podrían ser significantes para reducir las desigualdades en el acceso a las EBM.

Figura 13 - Motivos para no solicitar EBM, por nivel estudios madre



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219)

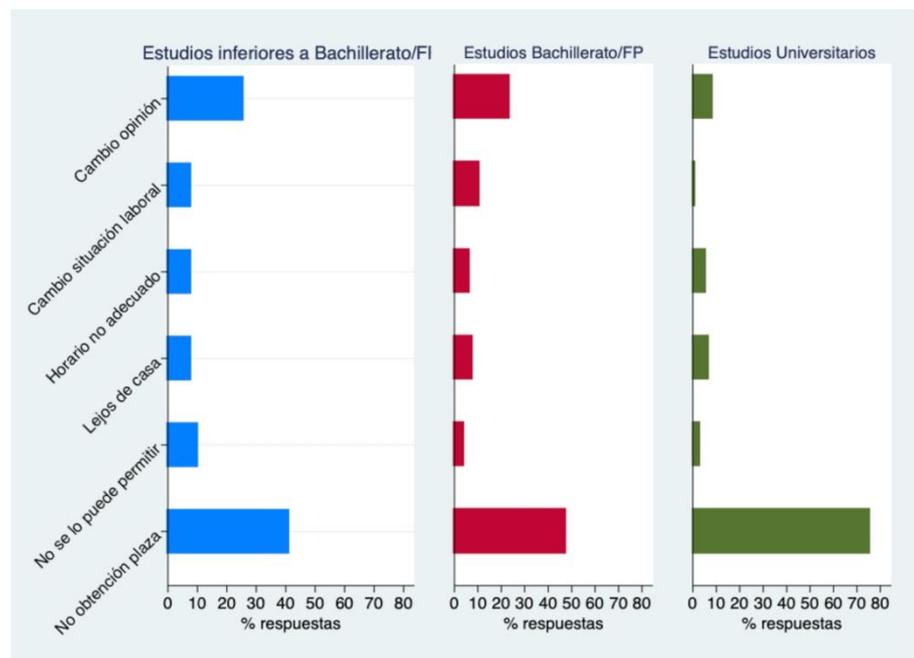
Figura 14 - Medios a través de los que la madre se ha informado de los servicios de su barrio, por nivel de estudios de la madre



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

La encuesta también nos permite conocer los motivos por los que madres que habían solicitado una plaza finalmente no accedieron (Figura 15). Es interesante que mientras casi un 80% de las madres con estudios universitarios responden que obtuvieron plaza, el porcentaje baja a casi a la mitad en las otras dos categorías inferiores de estudios. En comparación con las primeras, las segundas responden más frecuentemente que cambiaron de opinión (un 30% las de estudios inferiores) y que cambio la situación laboral. Además, un 10% de las madres con estudios inferiores seleccionaron que no se la pudieron permitir.

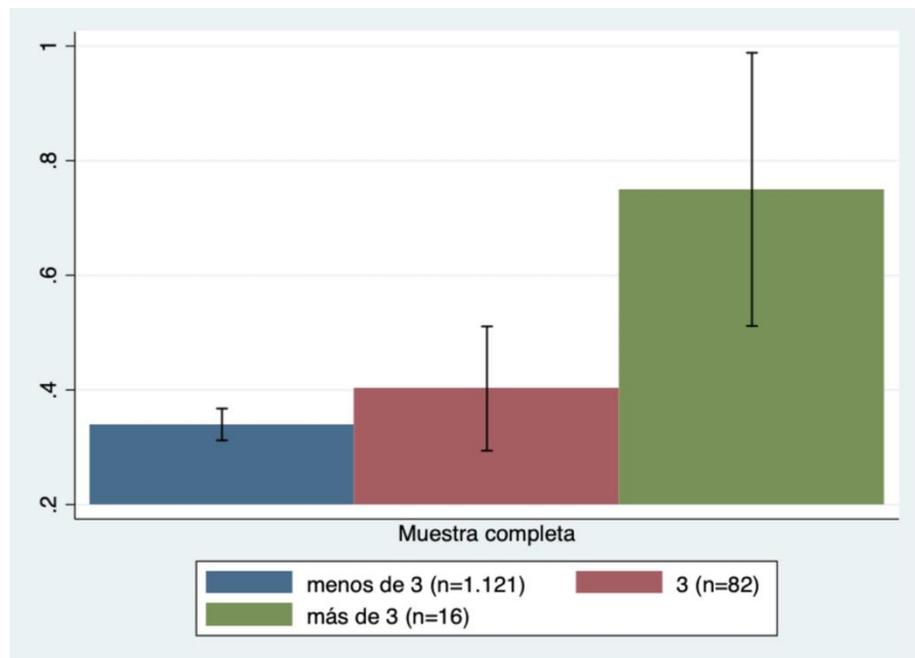
Figura 15 - Motivos por no obtención plaza, por nivel estudios madre



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219)

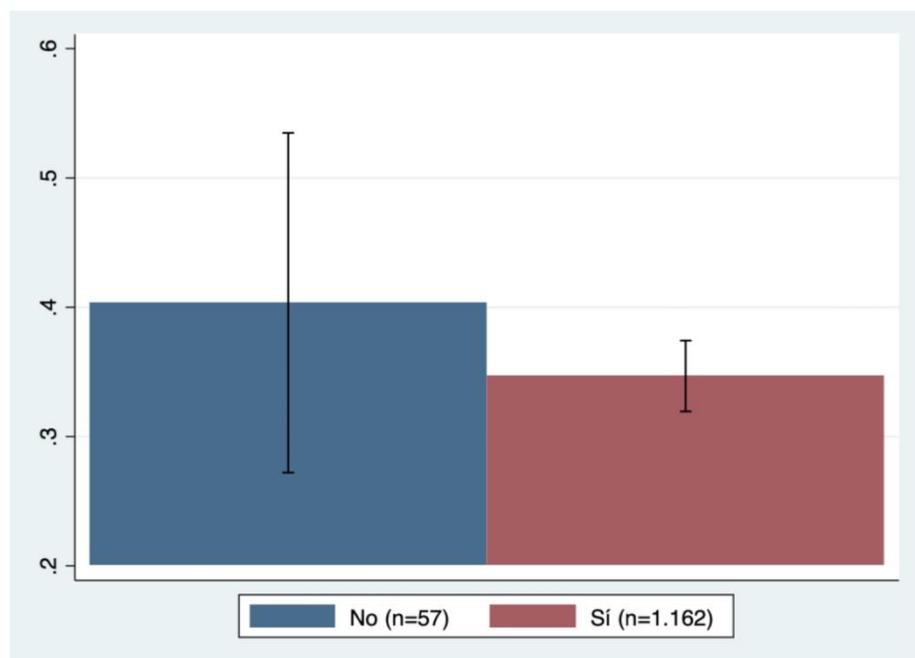
Por último, otros aspectos detrás en las diferencias de acceso a EBM tienen relación con el número de hijos/as que se tienen, pues los procesos de selección pueden beneficiar a las familias monoparentales y a las numerosas. Aquí vemos que las familias con más de 3 hijos/as tienen mucha más probabilidad (casi el doble) de acceder a una EBM que las que tienen 3 o menos hijos/as (Figura 16). Por otro lado, no hay diferencias entre las madres que dicen tener pareja en los últimos 3 años y las que no (Figura 17), lo que podría indicar que la monoparentalidad no es un factor determinante en las diferencias de uso.

Figura 16 - Promedio acceso EBM según número de hijos/as



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

Figura 17 - Promedio acceso EBM según si madre ha convivido con una pareja en los últimos 3 años



Fuente: elaboración propia con datos de encuesta (N=1.219). Nivel de confianza 95%.

6. Conclusiones del análisis exploratorio

Se detecta la presencia del EM en toda la muestra según los estudios de la madre y los ingresos de la madre y la pareja, con resultados significativos. El EM está presente en las solicitudes y se perpetua en el acceso. Si dividimos la muestra según el lugar de residencia, encontramos que, si bien en Barcelona persiste el EM, las diferencias son menores y dejan de ser significativas, lo que nos invita a explorar el caso de Barcelona con más profundidad en el análisis multivariante. También observamos que la participación en el mercado laboral es un factor significativo para explicar el mayor número de solicitudes y acceso a EBM, y que esta participación laboral está condicionada por la clase social. Por lo tanto, la participación laboral podría funcionar como variable mediadora de la presencia del EM. Luego, también encontramos que las madres nacidas en Latinoamérica solicitan de media las mismas plazas que las mujeres nacidas en España, pero las primeras acceden menos, mostrando una discriminación a mujeres migrantes que podría amplificar el EM.

En cuanto a las características de la oferta y otros factores que pueden explicar una reducción del EM en Barcelona, encontramos que existe una mayor progresividad de precios en Barcelona, sobre todo cuando se trata de las diferencias entre las madres que cobran menos de 9.001€ y las siguientes categorías de ingresos. Además, en Barcelona las mujeres que recibieron una ayuda pública antes de la covid-19 tienen más probabilidad de acceder a una EBM, lo que podría indicar que hay mecanismos para facilitar el acceso a madres en situación de pobreza atendidas por servicios sociales. En este sentido, un porcentaje significativo mujeres con estudios e ingresos inferiores afirman que se informaron de los servicios disponibles en el barrio a través de los servicios sociales.

Sobre las diferencias sobre las preferencias y capacidades de las madres sobre las EBM, el porcentaje de respuestas de las madres indica que el EM viene explicado por un desconocimiento de la existencia de plazas y por el coste económico que suponen, es decir, aspectos relacionados tanto con las condiciones materiales como el capital social de las madres. Luego, las opiniones respecto al rol de la madre en el hogar parecen no diferir entre clase social, yendo en contra de la idea de que el EM se debe a aspectos culturales. Por último, es importante explorar por qué un porcentaje importante de madres de estudios inferiores que solicitaron una plaza seleccionaron como opción que no la cogieron por que cambiaron de opinión, cosa que no pasa en las madres con estudios superiores.

7. Referencias

- Abrassart, A., y Bonoli, G. (2015). Availability, Cost or Culture?: Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families. *Journal of Social Policy*, 44(4), 787-806.
- Bonoli, G. (2013). *The origins of active social policy: Labour market and childcare policies in a comparative perspective*. Oxford University Press.
- Bonoli, G., y Vuille, S. (2013). *L'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud*. Lausanne: Swiss Graduate School of Public Administration.

- Coneus, Katja, Goeggel, Kathrin y Muehler, Grit (2007), Determinants of Child Care Participation, ZEW Discussion Paper No. 07-074, Leibniz Information Centre for Economics.
- Esping-Andersen, G. (2009). Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles. Polity.
- Ghysels, J., y Van Lancker, W. (2011). The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children. *Journal of European social policy*, 21(5), 472-485.
- Felfe, C., y Lalive, R. (2013). Early child care and child development: For whom it works and why.
- Felgueroso, F. (2012). Recortes educativos y responsabilidad fiscal: la escuela infantil. Apuntes FEDEA.
- León, M., Ranci, C., Sabatinelli, S., y Ibáñez, Z. (2019). Tensions between quantity and quality in social investment agendas: Working conditions of ECEC teaching staff in Italy and Spain. *Journal of European Social Policy*, 29(4), 564-576.
- León, M. et al. (2019). Estudio de datos y análisis de políticas para la extensión equitativa de la educación infantil (0-3) en España. *Institut de Govern Polítiques Públiques*.
- Magnuson, K. A., Ruhm, C., y Waldfogel, J. (2007). Does prekindergarten improve school preparation and performance?. *Economics of Education review*, 26(1), 33-51.
- Navarro Varas, L. (2019). *El cuidado de la primera infancia. Desigualdades sociales y territoriales en la metrópolis de Barcelona*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- OECD. (2011). *Doing Better for Families*, Paris: OECD.
- Pavolini, E., y Van Lancker, W. (2018). The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences?. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 878-893.
- Rostgaard, T., y Fridberg, T. (1998). *Caring for children and older people-a comparison of European policies and practices*. SFI-Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Suardi, S. (2012), 'Early childhood education and care: a social investment: evaluation of mid-long term effects on the Italian young', unpublished MA dissertation, Université catholique de Louvain/Università degli Studi di Milano, Brussels/Milan.
- Van Lancker, W. (2018). Reducing inequality in childcare service use across European countries: What (if any) is the role of social spending?. *Social Policy & Administration*, 52(1), 271-292.
- Van Lancker, W. y Ghysels, J. (2012). Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders. *Acta Sociologica*, 55(2), 125-142.
- Vandenbroeck, M., De Visscher, S., Van Nuffel, K., y Ferla, J. (2008). Mothers' search for infant child care: The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state. *Early Childhood Research Quarterly*, 23(2), 245-258.



El Fondo 0-16: 5 años de compromiso local con los derechos de la infancia en situación de pobreza.

Miryam Navarro Rupérez y Laia Pineda Rüegg³³⁰

RESUMEN

En 2015, el Ayuntamiento de Barcelona impulsó el **Fondo extraordinario de ayudas de urgencia social a las familias con niñas, niños y adolescentes hasta los 16 años**: una política social innovadora y necesaria para combatir la pobreza infantil que ya padecían 1 de cada 3 niños/as en la ciudad. Los datos disponibles revelan que, ya antes de la crisis abierta por la covid-19, la infancia es la etapa vital más vulnerada. Una amplia evaluación cuantitativa y cualitativa del Fondo 0-16 ha permitido calcular su impacto en la reducción de la pobreza material desde su impulso.

En este artículo se **presentan los resultados de evaluación etnográfica del Fondo 0-16 y resalta los numerosos beneficios de la medida en la vida cotidiana y el bienestar emocional de las niñas, niños y adolescentes**. Entre los impactos beneficiosos que se mencionarán, el Fondo 0-16 amplía la capacidad de las familias de gestionar su economía doméstica, dignifica y aumenta la autoestima, permite socializar desde el consumo normalizado y libera tiempo que los adultos pueden dedicar al cuidado de sus hijas e hijos, en la formación que favorezca su inserción laboral o a invertir en redes de apoyo mutuo.

Como conclusión, se pondrá en valor la necesidad de luchar contra la pobreza infantil desde el ámbito local pese a tener competencias limitadas para ello, porque es la inversión más eficaz para romper el círculo de las desigualdades, y por su impacto en la cohesión social del conjunto de la ciudadanía.

Palabras clave: administración local, política de rentas, pobreza infantil, evaluación, Antropología aplicada.

“Cada día me levanto pensando: ‘Estoy en un pozo y no puedo salir’, y cada vez te hundes más. A mí el Fondo 0-16 me ha permitido salir del pozo.”

PANEL 7: Familias, cuidados e infancia

³³⁰ Miryam Navarro Rupérez, y Laia Pineda Rüegg, Institut Infància i Adolescència de Barcelona

1. Pobreza infantil en Barcelona: una primera aproximación al impacto de la crisis abierta por la covid-19

Desde 2015 hasta la actualidad, la tasa de riesgo de pobreza moderada³³¹ se ha mantenido estable, mientras que las situaciones de riesgo de pobreza más intensas (severa y extrema) han empeorado³³².

Comparados con otros grupos de edad, la tasa de riesgo de pobreza moderada en la infancia es del 30,4%, mientras que entre las personas adultas es del 20,0% y del 17% entre las personas mayores de 65 años y más³³³. En caso de confirmarse las proyecciones realizadas por el modelo estadístico de Cruz et al. (2020)³³⁴, en poco tiempo la tasa de riesgo de pobreza moderada en la infancia habrá aumentado entre 5 y 7 puntos por impacto de la covid-19 (hasta el 35,3% o 37,5%), lo que significa que entre 12.000 y 18.000 niños/as habrán entrado en una situación de pobreza debido a la nueva crisis. También llama la atención la gran disparidad interna entre el propio grupo con respecto a las privaciones materiales y a las desigualdades en la distribución de la renta. La posibilidad de ir de vacaciones al menos una semana al año es 7 veces menor para los niños/as del distrito más pobre de la ciudad respecto al más rico, donde el 10% de la población infantil más pobre tiene una renta 10 veces menor que el 10% más rico (IIAB, 2019).

En un informe reciente del Alto comisionado contra la pobreza infantil se muestra como la pauperización en edad temprana es la principal vía de reproducción intergeneracional de la pobreza: “Quién ha crecido en la pobreza, probablemente será pobre de adulto”, sentencia este informe (Gobierno de España, 2020). Ante esta evidencia, y ante las graves consecuencias sociales que se pronostican por la crisis sanitaria y social debida a la covid-19 es urgente una actuación decidida, coordinada y complementaria entre las distintas administraciones públicas del Estado para unir esfuerzos para contener la pobreza infantil.

Las consecuencias de la pandemia están suponiendo un cambio profundo en muchos aspectos de nuestra sociedad y las medidas adoptadas han impactado de forma determinante en la vida cotidiana de nuestros niños y niñas, generando situaciones inimaginables a principios del 2020, como el confinamiento absoluto durante 6 semanas

³³¹ De acuerdo con las Estadísticas Metropolitanas de Condiciones de Vida (EMCV) reportadas por el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (IERMB) el umbral de riesgo de pobreza moderada se establece en el 60% de la mediana de la renta anual neta por unidad de consumo de la población del ámbito territorial de referencia. El umbral de riesgo de pobreza severa se ha establecido con el 40% de la mediana de la renta anual neta por unidad de consumo i el umbral de riesgo de pobreza extrema en el 30%.

³³² De acuerdo con la EMCV presentadas por el IERMB la tasa de riesgo a la pobreza moderada pasa del 29,5% en 2016-2017, 30,8% en 2017-2018 y 30,4% en 2018-2019. La evolución de tasa de riesgo de pobreza severa es 8,5% en 2016-2017; 9,7,8% en 2017-2018 y 16% en 2018-2019 (este último valor está pendiente de los datos 2019-2020) indica claramente un incremento de la tasa de riesgo, aunque pueda ser menos pronunciado. La tasa de riesgo a la pobreza extrema evoluciona del 5,4% en 2016-2017; 7,7% en 2017-2018 y 10,8% en 2018-2019.

³³³ EMCV informadas por el IERMB, en 2018-2019.

³³⁴ El método de simulación de renta elaborado por el IERMB permite anticipar las estimaciones del impacto socioeconómico de la pandemia hasta disponer de los datos oficiales. Ver Cruz, et al. (2020).

o el cierre de las escuelas, y el salto a la escolarización on-line de la noche a la mañana. La persistencia de la pandemia con la sucesión de nuevas olas y las medidas intermitentes de desescalada y re-escalada nuevos impactos en sus vidas, especialmente las relaciones con los confinamientos de grupos-clase y a la disminución de oportunidades educativas y de ocio en su tiempo libre, más allá del horario escolar (IIAB, 2020a).

Ante estas circunstancias inesperadas el Fondo-16, a punto de abrir su 6ª convocatoria en marzo del 2020, tuvo que reformularse para formar parte del *Plan de choque social*, para que todos los hogares con niños/as que en 2019 habían recibido el Fondo 0-16 pudieran optar a la nueva ayuda, junto con aquellos que desde enero de 2020 hubieran recibido otras ayudas de los servicios sociales (Ayuntamiento de Barcelona, 2020). Se ha calculado que, a lo largo del año 2020, 10.549 niños/as y adolescentes se habrían beneficiado de una ayuda específica y equivalente al Fondo 0-16, con una dotación global de 13M€ (casi equivalente a la de la última convocatoria del Fondo 0-16). Del total de 6.749 ayudas otorgadas, 5.763 se otorgaron a hogares con menores entre 0 y 16 años (85,4%) y del total de población beneficiada (22.978 personas), 10.549 fueron niños/as (el 45,9%). Recientemente, hemos sabido de la nueva convocatoria del Fondo 0-16, con una dotación de 13,5 M€, que se ha calculado podrían beneficiar a 25.000 niños/as y 17.000 familias³³⁵.

2. El Fondo 0-16: una medida de lucha contra la pobreza infantil sin precedentes en la ciudad

Frente a la importante tasa de pobreza infantil en la ciudad de Barcelona, desde el año 2015 el Ayuntamiento de Barcelona ha desplegado el **Fondo extraordinario de ayudas puntuales de urgencia social para familias con niños, niñas y adolescentes menores de dieciséis años** (Fondo 0-16 o Fondo de infancia, en adelante), una ayuda extraordinaria dotada en su primera versión (Ivalua, 2017) de 100€/mes a cada niño/a mediante una tarjeta-monederio destinada a cubrir alimentación, ropa y material escolar. Con esta medida, dirigida a familias en situación de vulnerabilidad, específicamente, pretende a fin de cubrir parte de las necesidades básicas de niños/as y adolescentes de 0 a 16 años, el Ayuntamiento se proponía romper con la histórica y estructural falta de programas y políticas de transferencia social en Cataluña y en España. Cabe destacar que, por primera vez, la persona menor de 16 años es el titular directo de la ayuda y, por lo tanto, reconocido como sujeto de derecho, aunque la ayuda sea gestionada por el adulto solicitante.

Para el caso de la convocatoria evaluada (4ª convocatoria, año 2018), su dotación dependía de cumplir los siguientes requisitos:

- Disponer de una valoración social acreditativa (usuarios en seguimiento por parte de los servicios sociales de Barcelona, con expediente abierto antes del 31 de diciembre de 2017).

³³⁵ <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2021/04/28/lajuntament-destinara-135me-al-fons-dinfancia-0-16-daquest-any-adreca-a-25-000-infants-i-17-000-families/>

- Tener un nivel de renta que no superase los umbrales económicos de ingresos mínimos que establece la normativa de la ayuda.
- Estar empadronados (solicitante y beneficiarios) en la ciudad de Barcelona a fecha de 31 de diciembre de 2016.

Los criterios de acceso han ido cambiando en cada convocatoria, en base a las propuestas de mejora recogidas en las evaluaciones continuas (Ivalua, 2017 y 2019) y al presupuesto otorgado. En 2015 se envió una carta informativa a todas las personas beneficiarias de la beca comedor, y en 2016, se implantó una atención informativa específica en el distrito de Ciutat Vella para incluir a familias que estaban siendo atendidas por organizaciones sociales del Tercer Sector. En el año 2017 se pasa del informe de “Fragilidad social” al de “Valoración social” únicamente emitido por el Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS). La convocatoria del 2018 fue la más restrictiva dado que se había incorporado un algoritmo que ponderaba diferentes parámetros dentro del aplicativo de servicios sociales y, por primera vez, se definió electrónicamente el informe de Valoración social de necesidad³³⁶. En la actualidad (convocatoria 2021), con el fin de desburocratizar y agilizar la administración pública, las familias usuarias de los Servicios Sociales que cumplen los requisitos de la convocatoria, son contactadas proactivamente por el Ayuntamiento mediante el envío de un SMS.

Las ayudas se concedieron por un máximo de 9 meses en todos los casos (en 2015 se cubría todo el año) incorporando la economía de escala a partir del año 2017: familias con un hijo/a recibían 100 €/mes, familias con dos hijos/as 175 €/mes, y a partir del tercero y sucesivos se añadían 50€/mes por cada niño/a; en caso de ser familias monoparentales (más afectadas por el riesgo de pobreza) se añadían 100€/mes a la ayuda. Además, todas las personas beneficiarias tenían concedida de oficio, previa solicitud, el 100% de la beca extraordinaria de comedor escolar de P3 a 4º de ESO.

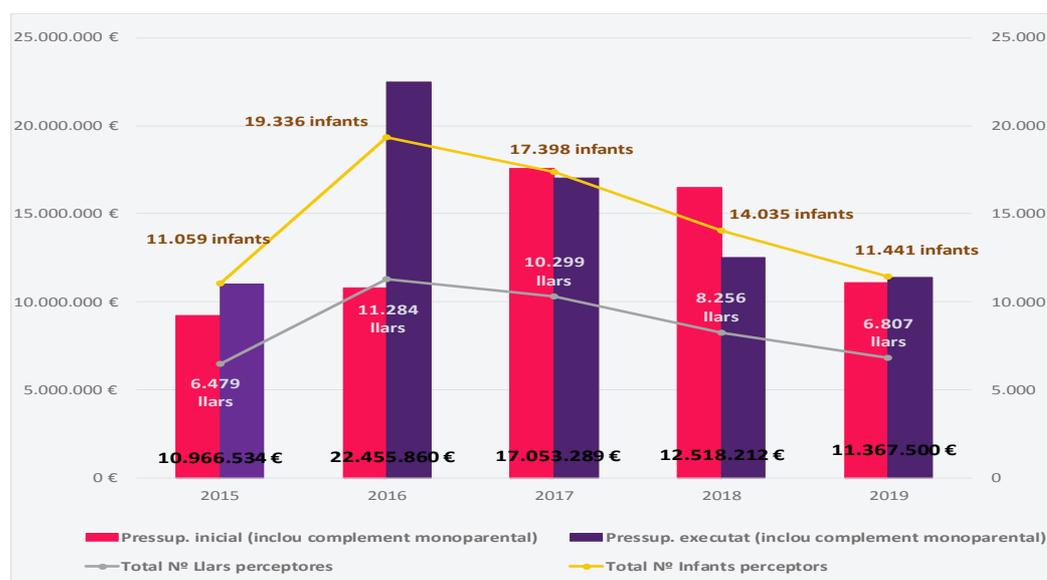
Figura1. Díptico Fondo 0-16, convocatoria 2018.



³³⁶ Este algoritmo se creó a partir del registro de personas usuarias de los servicios sociales que tengan menores de 16 años a su cargo, que estén en seguimiento durante el año 2017 en la Unidad de Seguimiento, Tratamiento y Atención Colectiva de los Centros de Servicios Sociales (CSS-USTAC), Equipos de Atención a la Infancia y a la Adolescencia (EAIA), Servicios de Atención y Acogida a jóvenes que sufren violencia machista (SARA), tratamiento en los Servicios Básicos de Atención Social (SEIS Tratamiento) o en el Servicio de Integración a Familias Romo con menores a cargo, o como mínimo con una Unidad de Primera Atención Social (UPA-S) con ayuda económica vinculada diferente al Fondo infancia 2017 o B-Mincome.

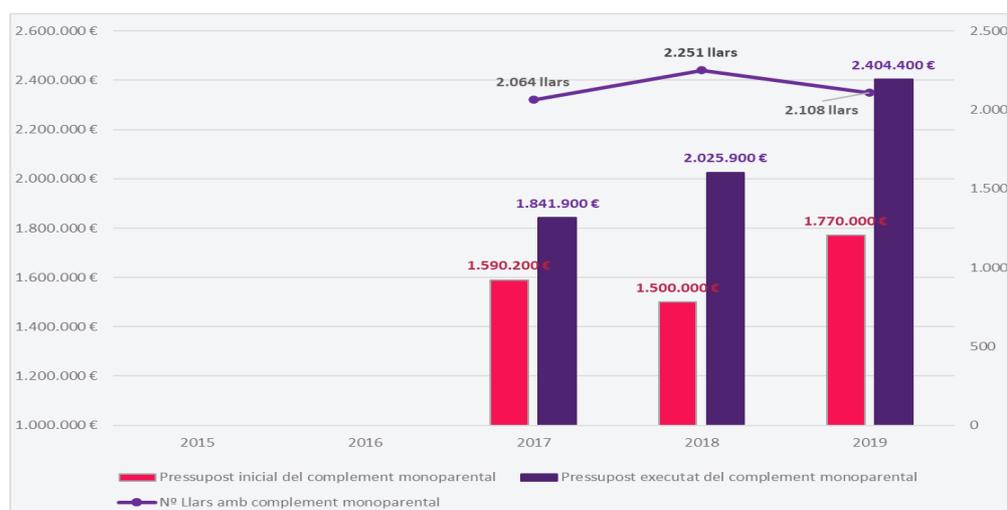
A lo largo de los primeros 5 años de la medida, se concedieron 73.269 ayudas nominales con una dotación acumulada de 74,4 M €, para cubrir las necesidades de subsistencia de niñas, niños y adolescentes. Entre 2017 y 2019 cabe añadir las 6.423 ayudas a los hogares monoparentales con una dotación acumulada de 6.3M€. En cuanto a la variabilidad del presupuesto anual destinado a la medida, de la dotación máxima de 22,5M€ en 2016 se observa una reducción progresiva hasta una mínima de 11,4 M€ (+ 2,4M€ en complementos a hogares monoparentales) en el año 2019.

Figura 2. Hogares con niños/as y adolescentes que reciben el Fondo 0-16. Presupuesto (€) y beneficiarios (núm). Barcelona, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia del IIAB a partir de los registros del IMSS. Ayuntamiento de Barcelona, 2020.

Figura 3. Hogares con niños/as y adolescentes que reciben la ayuda complementaria de hogar monoparental vinculada al Fondo 0-16. Presupuesto (€) y hogares beneficiarios (núm). Barcelona, 2017-2019



Fuente: Elaboración propia del IIAB a partir de los registros del IMSS. Ayuntamiento de Barcelona.

3. El Fondo 0-16: una medida ampliamente evaluada

Las evaluaciones cualitativas y cuantitativas realizadas en profundidad y de forma sostenida perseguían un doble objetivo: conocer el impacto de la medida en las condiciones de vida de los niños/as beneficiarios y recoger propuestas de mejora de la gestión y desempeño del Fondo. Algunos de los cambios propuestos en las evaluaciones cuantitativas señalaban la necesidad de complementar los resultados de sus informes con una evaluación cualitativa que incluyese el análisis sobre los efectos de la ayuda en el consumo y bienestar de niños y niñas.

Las evaluaciones cuantitativas muestran la efectividad de la medida junto con otras ayudas para atenuar significativamente la intensidad de la pobreza extrema, a pesar de no conseguir erradicarla en su totalidad. Esto indica, a su vez, la necesidad de completar el Fondo 0-16 con otras transferencias sociales para superar la situación de pobreza infantil. Con la convocatoria de 2018, 1.062 niños/as (un 9,7% de los que percibieron la ayuda) pasaron de estar en riesgo de pobreza severa a moderada, pero ningún beneficiario pasó a una situación exenta de pobreza. Asimismo, se redujo la intensidad de la pobreza de los niños en un 9,6% (para los que estaban en riesgo de pobreza moderada) y en un 22,2% a los que estaban en situación de riesgo de pobreza severa (Ivalua, 2019).

En 2018 desde el Instituto de Infancia y Adolescencia de Barcelona se incorpora la evaluación con enfoque etnográfico y metodologías cualitativas complementarias a las realizadas hasta entonces por Ivalua. Hasta la fecha no se había preguntado directamente a las familias sobre los impactos percibidos ni se había incorporado datos aportados por los chicos y chicas. El trabajo de campo se centró en el estudio en profundidad de casos e incluye la observación, los grupos focales con profesionales de servicios sociales y las entrevistas con diferentes técnicas de investigación, tanto adaptadas para adultos como para niños/as y adolescentes³³⁷. El estudio se centró en el distrito de Ciutat Vella, elegido por ser el segundo más afectado por la pobreza infantil, con un mayor número de beneficiarios del Fondo 0-16, y por estar excluido del proyecto B-Mincome³³⁸ (que cubría Nou Barris, el distrito con el mayor índice de pobreza infantil de la ciudad).

4. Los impactos intangibles de la medida: beneficios en las vidas de niño/as y sus familias

La evaluación de los aspectos subjetivos del Fondo 0-16 evidencia impactos tremendamente relevantes en la vida de las niñas, niños y adolescentes que se beneficiaron de esta ayuda. Durante dos años de investigación etnográfica se recogió en primera persona las vivencias y los cambios vinculados a la llegada de lo que las familias llaman “la tarjeta”. La reorganización, autonomía y mejor gestión de la economía

³³⁷ En las diversas etapas de acceso al campo se configuró una muestra muy heterogénea, lo que ha posibilitado un estudio de casos de gran diversidad de perfiles con información significativa de 62 personas (47 son de familias receptoras del fondo (16 adultos y 31 niños y adolescentes) y 15 son profesionales que atienden a las familias (13 de servicios sociales municipales y 2 de entidades sociales), que se complementó con 600 horas de observación. Para más información sobre el trabajo de campo consultar IIAB 2020b.

³³⁸ Para más información ver: <https://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/es>

doméstica que aporta el Fondo de infancia no solo garantiza tener cubiertas las necesidades básicas, lo que directamente se traduce en un mejor clima familiar, sino que además normaliza los canales de acceso a la provisión de bienes los dignifica.

Para el diseño de políticas públicas centradas en la renta infantil conviene profundizar en la comprensión de los usos, recoger las necesidades, acompañar las vivencias positivas y negativas y, reconozcámoslo, las resistencias y tensiones, en algunos casos, para llegar a comprender la importancia de lo intangible, aquello que no podemos poner en gráficas ni atiende a las estadísticas y que tiene que ver con la autoestima y la dignidad en la vida cotidiana de la infancia, la adolescencia, y sus familias. Igualmente, los límites y las incertidumbres de la recepción de la ayuda nos orientan hacia el cambio de una mirada que abandona la caridad para reivindicar el derecho a crecer en igualdad de oportunidades, garantizando la ayuda el tiempo necesario hasta superar la situación de pobreza.

Hemos querido identificar la percepción de mejora de su bienestar en un sentido material, relacional y psicoemocional. Para ello es imprescindible incorporar las perspectivas de los chicos y chicas como informantes clave, considerándolos ciudadanos activos, con criterio propio. Del mismo modo recogimos los relatos de las personas adultas de su entorno, familiares y profesionales del IMSS del Ayuntamiento de Barcelona.

4.1. Impactos del Fondo 0-16 en la vida cotidiana de los niños, niñas, adolescentes y sus familias

Las evidencias etnográficas destacan que el **Fondo 0-16 impacta muy positivamente en la mejora de las condiciones de vida de los niños y adolescentes en situación de pobreza**. El objetivo de la ayuda es cubrir la alimentación, la ropa y el material escolar, pero si tenemos en cuenta que para una familia empobrecida proveerse de comida y básicos supone una dedicación de tiempo y energía que supera la jornada completa, el hecho de tener este aspecto cubierto libera a las personas adultas de una gran tensión y tiempo. Queda patente que mejoran sustancialmente las condiciones de vida de los niños y adolescentes. Además, sabemos que las ayudas estables y el poder contar con ingresos que permitan organizarse **mejora la capacidad de autogestión de la economía doméstica de decisión** que permite cubrir con las expectativas de pautas de crianza (según cada modelo familiar) una vez consolidadas las necesidades básicas.

“Hago una gran compra de comer, congelo carne, congelo pez, sabes, todo. Vale, ya tengo esto cubierto. El otro mes solo tendré que comprar fruta, verdura y entonces gastaré menos en comida. Me lo gasto en calzado y las gafas (para la niña). Vale. En vez de gastarme 200, el mes que viene me gasto 125 y los otros me los guardo para septiembre, para pagar la matrícula. ¿Sabes qué quiero decir? Yo me lo voy administrando y voy guardando.” Tanit (43 años)

Poder contar con esta ayuda fomentó, por tanto, que **padres y madres se apoderaran de la toma de decisiones respecto a la vida cotidiana de sus hijos e hijas**, al tener la seguridad de poder acompañar ciertas demandas, desmarcarse de los circuitos de dependencia y distanciarse de las pautas marcadas por los servicios sociales. Desde los servicios sociales también se alega que al dotar de una mayor independencia a las familias **se descarga de trabajo al profesional que las acompaña y evita que tengan que atender continuamente ayudas puntuales**. Las familias reorganizan los gastos para

cubrir cuestiones materiales cotidianas y se crea un margen más amplio para atender las demandas inesperadas, lo que se traduce en una reducción de la privación material.

“El Fondo ha sido como un golpe de aire fresco en mi vida.” Aina (39 años)

Tanto la familia como los profesionales de servicios sociales valoran muy positivamente esta descarga de presión. El hecho de que el Fondo de infancia esté directamente vinculado con **la dotación automática de la beca extraordinaria de comedor del 100% se traduce en una mejor alimentación y una mejora en la salud**. Además, reconocen otros beneficios colaterales. El comedor incorpora el entorno educativo de los mediodías, que en muchos casos redonda en una reducción del absentismo vespertino. El poder disfrutar de los espacios educativos informales en el entorno escolar supone **una optimización de recursos económicos en casa**, puesto que la inversión que se destinaba a esta franja se dedica a enriquecer otras comidas, o aumentar el número de comidas diarias, lo que alivia las preocupaciones. **También se optimiza el uso del tiempo**. Muchas madres (básicamente son las mujeres, tienen que llevar al colegio a sus hijos/as cuatro veces al día. No volver a casa para comer ahorra mucho tiempo y les permite dedicarlo a formarse o buscar un trabajo en mejores condiciones.

“Yo le pido a la asistenta que me compre una secadora. Me ha pedido que busque presupuestos. Da igual, no ha servido, no la compran, no quieren. Tengo seis hijos y cada día llevan ropa limpia. Todo el día estoy con la ropa en las puertas, las sillas, los radiadores... Con la secadora y con que no vienen a comer, yo puedo hacer cursos de catalán, trabajar, formarme.” Fátima (37 años)

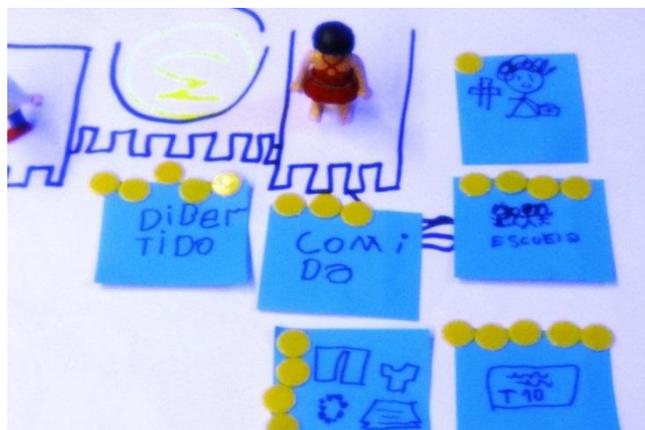
“Cuando se acaba, que se acaba rápido (el Fondo), vamos haciendo lo que podemos, pero por lo menos están en el comedor y eso alivia muchísimo, sobre todo para ellos, que allí comen muy bien. Es muy bueno.” Nawa (30 años)

Que las necesidades básicas estén cubiertas y que las madres y los padres dispongan de más tiempo **se traduce en estar más con sus hijos e hijas y en dedicarles tiempo de mayor calidad**.

“Mi madre hace cosas más ricas ahora. Antes comíamos siempre lo mismo, qué rollo, menos en el cole. ¿A que sí, mama? Ahora abres los armarios y hay mogollón de cosas.” Kim (14 años)

“Ahora puedo hacer más cosas con mi madre que antes.” Luna (12 años)

Figura 4. Sesión de entrevista con niños/as. Juego-serio. 2018



Las niñas, los niños y adolescentes expresan que ahora están mejor que antes y tienen una conciencia clara de la difícil situación económica en casa. Es llamativa la prevalencia del valor que se da a las necesidades básicas y al cuidado de los miembros de la familia por encima de los deseos individuales. En las entrevistas con menores de 12 años (hechas a partir de un juego en el que tenían que distribuir 100 monedas), la mayoría reserva una parte para el ahorro y para cubrir gastos que preocupan a la familia, como el alquiler, o para dárselo a sus padres y para hacerles regalos que saben que no se pueden permitir como ir a “un spa”, “un crucero” o “una moto de gran cilindrada”.

Una vez cubiertas las necesidades que para él son importantes, ante la pregunta: “¿Algo más?, el niño mueve los hombros en señal de ‘no sé’. Se para a pensar y dibuja una hucha en un papel. La madre pregunta: ‘¿Una hucha?’ (ríe). ‘¿Lo guardamos?’ ‘Sí, para la casa’. Oriol (6 años).

Todos los testimonios ponen de relieve que **la ayuda del Fondo 0-16 relaja el clima familiar y permite crecer y convivir en un entorno con menor tensión.**

“Me encanta escuchar discos con mi madre, tumbadas en el suelo del salón. Ahora podemos hacerlo más que antes [...], y además se enfada menos.” Noa (8 años)

Recibir el Fondo 0-16 **genera una sensación de mayor igualdad en el acceso a oportunidades educativas**, dentro y fuera de la escuela, y posibilita hacer actividades que son percibidas por las familias como oportunidades clave para crecer en entornos más seguros, positivos y “normalizados”. Además, los niños/as mejoran sus expectativas futuras y se refuerza la motivación de seguir estudiando. El tener cubierto el material escolar, los equipos deportivos o lo necesario para las extraescolares aumenta su autoestima y les hace sentir iguales al resto de la clase.

“Tengo la nevera llena, y cubierto el comedor del colegio. Mis hijos se sienten como los demás.” Mónica (46 años)

“Los míos van al Xamfrà, que es una escuela de música muy buena. Allí conocen otra gente, otro ambiente. ¡Es que Raval es mucho Raval!, y la música es algo muy bueno. Salen del barrio, y dan conciertos y se sienten importantes. La mayor hace muchos conciertos, le encanta, se siente una más.” Carla (32 años)

Una de las cuestiones que emerge con fuerza es que **el Fondo de infancia dignifica, aumenta la autoestima y permite socializar desde el consumo en circuitos normalizados** y “normalizadores”, no vinculados con la exclusión social.

“Para mí, lo que es básico es que me permitió poder dejar de ir cada quince días a la Iglesia a pedir comida, ¡porque yo iba cada quince días a la Iglesia a pedir comida! Fui dos años. ¿Tú sabes lo que es ir con el carro a hacer cola? Tenías que ir dos horas antes porque había hileras de carros, y a veces iba con la niña, que no puedes evitarlo... Esto para mí fue.. puff, lo más!” Aina (39 años)

“Es una barbaridad... pero mira, a veces en el negocio es diferente que en la familia. En la familia hay una cosa que se llama sentimiento. Tienes que tener un fondo para eso, para los sentimientos [...] Yo a mis hijos les digo que escriban la carta a los reyes. En mi casa los reyes este año vienen en agosto (momento en que llega el Fondo). Lo que solemos hacer es comprarles lo que necesitan, pero también les dejamos que elijan algo que les guste, porque así también se sienten

más niños. Cuando llega [el Fondo] vamos todos juntos a comprar (ríe). Es una fiesta (ríe).” Adam (42 años)

En contextos empobrecidos es sumamente importante la conexión del consumo en circuitos normalizados con el arraigo en el barrio. Dicho arraigo es vital para encajar las estrategias de subsistencia de las familias empobrecidas en la red de pequeños comercios de proximidad. Les permite jugar con márgenes económicos que se apoyan en la gestión de pequeñas deudas sostenidas en sus relaciones de confianza.

“Aparte de lo que es la tarjeta, de lo que te paga, como ya me conocen yo tengo una red de soporte [...] La tarjeta la uso muchas veces para esto, que dejo una cuenta en la carnicería y cuando me llega la tarjeta, pago la cuenta. En el barrio, yo con el butano no tengo ningún problema. El butanero me deja la bombona y sabe que vuelve el día 25 y le pago. En la carnicería igual, en la farmacia, en la tocinería, en la pollería y el horno. La niña pasaba a buscar los bocadillos, la merienda, y luego yo pasaba y pagaba después con la tarjeta. Esto es lo importante. Si no fuera por el barrio yo no podría vivir.” Olga (50 años)

Poder contar con márgenes económicos y con la capacidad de gestionar de manera autónoma los ingresos hace posible afrontar otros gastos ineludibles para la familia, como la vivienda. **Después de cubrir las necesidades básicas de sus hijos e hijas la mayoría de las familias entrevistadas prioriza pagar el alquiler y los suministros del hogar.** Tanto profesionales como familias expresan que el Fondo libera indirectamente de una parte de las cargas económicas y del estrés emocional que supone la elevada inversión destinada a la vivienda en Barcelona. Además, manifiestan que **medir la renta familiar disponible sin tener en cuentas los gastos de la vivienda no permite captar de forma adecuada las realidades de empobrecimiento de los hogares con hijos/as.**

“Estoy hablando de mujeres que no tienen una casa de protección oficial como yo, que yo pago 280 de casa, que, en un momento dado, ¡ya ves tú!, de 600€ mucha alternativa no te da. Mucha alternativa no te dará pero hay gente que está pagando 400 y 500€ con alquileres antiguos y que les están desahuciando. ¡Y que van todas a la calle! ¡Desesperadas! Cielo, desesperación total y absoluta.” Alma (57 años)

Cabe destacar que nos encontramos en contextos empobrecidos feminizados. **Son las mujeres las que mayoritariamente sufren**, y son ellas las que se ocupan de la organización económica, de la petición de ayudas, así como de las visitas a servicios sociales.

“Yo dejé de trabajar cuando me quedé embarazada. Me dediqué a criar a los niños durante 12 años, y a llevar las cuentas de la galería de arte de mi marido, soy experta en finanzas, comunicación y arte. Pero el divorcio no sólo me ha destrozado anímicamente, sino que me ha dejado en la calle, sin nada. Con cincuenta años tengo que empezar de cero, sin casa y sin trabajo. Desde servicios sociales me están ayudando mucho.” Sabrina (50 años)

En este sentido, las familias **recurren a diferentes estrategias para comunicar a sus hijo/as la situación** en la que se encuentran. Hay ejemplos de transparencia total, de compartir solo parte de los problemas o de no comentar nada en lo relativo a la escasez.

“Ellos no saben nada. Bueno, la de 18, sí, es con la que hablo, pero los niños no saben nada, no les explico, cuando me preguntan les digo que no hay, pero ellos tampoco preguntan.” Fátima (37 años)

La mayoría de **las familias viven como estigma que el Fondo 0-16 esté condicionado a ser atendidas por los servicios sociales municipales**. En muchos casos las familias vinculan su vulnerabilidad a una situación meramente económica y no comparten la decisión de que esta ayuda dependa de un servicio que atiende problemáticas de exclusión social.

“La llamamos la tarjeta de los ‘pringaos’.” (Omar, 14 años)

Mediante investigaciones posteriores de carácter cualitativo (IIAB, 2020b y Ayuntamiento de Barcelona, 2021) hemos podido constatar que, cuando se tienen cubiertas las necesidades básicas, las personas adultas disponen de más tiempo que invierten en estar, cuidar y disfrutar de sus hijo/as o para cuidarse a sí mismas, formarse y buscar mejores condiciones laborales. Además, disponen de tiempo para invertir en el tejido social, muy conectado con el arraigo en el barrio y el comercio de proximidad. Un estudio posterior centrado en la exclusión residencial revela la importancia y el peso que la vivienda tiene en la economía y en la vida de la familia (IIAB, 2021a), además de evidenciar que el tiempo dedicado a las redes vecinales y comunitarias, en este caso en defensa del derecho a la vivienda, permite construir redes de apoyo mutuo que son una nueva fuente de riqueza material, relacional, y muy importante para ellas, de apoyo psicológico. Estas redes estrechas han tenido un valor capital para afrontar los nuevos embates de la crisis de la covid-19.

“Yo cuando me encontré con el tema del desahucio, siempre lo digo, no sé qué sería de mí si no fuera por Resistim (plataforma vecinal del barrio Gótico), y que siempre estoy luchando, y que no estoy quieta. No sé si lo que estoy haciendo servirá para algo, pero por lo menos estoy intentándolo. No estoy en mi casa esperando a que vengan a echarme, me voy a mover. Somos los únicos vecinos que nos quedamos. La asamblea es como un espacio del barrio, de recreo, de distensión. No te sientes sola. Ahora muchas somos amigas.” Gloria (50 años)

4.2. Valoraciones de la gestión del Fondo 0-16

Las familias **valoran muy positivamente el Fondo en el mapa de ayudas** económicas por ser una ayuda dirigida nominalmente a la infancia y la adolescencia, y destacan la facilidad en la solicitud. Aun así, **señalan los cambios a peor** entre la convocatoria del 2017 y la del 2018 (reducción de las transferencias de 12 a 9 meses y reducción de las cantidades percibidas a partir del 2º hijo/a). Independientemente del importe de la ayuda, las familias beneficiarias **destacan la importancia de contar con ingresos fijos**, que dan seguridad económica y que son integrados rápidamente en las estrategias económicas de la unidad doméstica.

Se observa que, en general, **las familias beneficiarias desconocen el sentido y características del Fondo 0-16. Desconocen su limitación en el tiempo** y el hecho de que no esté asegurada su continuidad, al ser una ayuda extraordinaria de los fondos municipales de emergencia social, diseñada para complementar otras rentas y prestaciones de las administraciones públicas competentes. Una asignación económica variable implica una inestabilidad en las fechas de asignación, de dotación y, en algunos casos, cambios en los procedimientos internos. Esta desinformación genera

incertidumbre y perplejidad entre las familias **y una medida muy bien recibida en un principio se vive finalmente como un maltrato institucional**, sobre todo en aquellas situaciones familiares que empeoraron en la última convocatoria y cuya solicitud fue denegada³³⁹.

A la percepción de ser tratadas injustamente se añade la frustración e impotencia de no poder recibir explicaciones por parte de la Administración, pese a que los circuitos de alegaciones mejoraran en la convocatoria del 2019. Los casos más dramáticos están asociados a aquellas familias que al perder la ayuda también perdieron la beca comedor (pensando que la denegación era un error administrativo no se presentaron a las convocatorias de beca comedor ordinarias).

“El gasto está ahí, tengas o no tengas el dinero. Pido dinero prestado a mis padres, a mis amigos, muchas veces vienen las ayudas y cuando llega tengo que devolverlo a gente que le he pedido, ¿entiendes? Esta tarjeta no, pero tengo la ayuda de minusvalía de mi hijo y saco directamente 100 € para pagar a mi padre o dinero que debo. Y es una agonía, es una tras otra, una tras otra...” Adam (48 años).

Las familias se muestran confusas y se quejan de la falta de transparencia, especialmente en lo relativo al requisito del informe de *Valoración social de necesidad* que, como se vio anteriormente, se medía en base a un algoritmo. Esta confusión derivó en un descontento generalizado y el Fondo **dejó de percibirse como un derecho. Las familias describen a la Administración pública como un ente caprichoso, que atiende a unas lógicas inaccesibles y en quién “no se puede confiar”**. La ayuda se percibe como una suerte de lotería que se distribuye de manera aleatoria, puesto que consideran que la recibe “gente que no lo necesita” y la “gente que lo necesita de verdad se queda fuera”.

“Parece que este año hayan dicho: 'Hoy les damos la ayuda a quienes tengan camiseta blanca', y dices: ¡Pero si nadie me ha dicho que hay que venir con camiseta blanca!' 'Ah, lo siento, haber llevado camiseta blanca'. Pero, ¿yo como doy de comer a mi hija?!” Alma (57 años)

El informe de Valoración social de necesidad en la convocatoria del 2018 generó diversidad de posiciones y contradicciones entre profesionales del IMSS, por las dificultades en su cumplimiento por parte de muchas familias que en 2017 habían percibido el Fondo 0-16 y porque supuso que al año siguiente se denegara la ayuda a muchas familias atendidas desde entidades sociales o con el expediente cerrado en servicios sociales municipales. El personal técnico del IMSS sufre las tensiones y angustias que les transmiten las familias, quienes muchas veces culpan a su asistente social de no hacer bien su trabajo y manifiestan no contar con las herramientas necesarias para afrontar este tipo de situaciones.

“¡Porque yo estoy a punto de denunciarlo! ¡Porque tú tienes que informar, porque son tarjetas de emergencia para la infancia! En julio del 17 salíamos con la tarjeta, pero ahora te dicen que si no tienes un año de seguimiento entero con servicios

³³⁹ Hay que contextualizar estas valoraciones en la convocatoria del año 2018, marcadas por el recorte por segundo año consecutivo de la partida presupuestaria, lo que obligó a revisar las medidas de asignación y se tradujo en un número mayor de denegaciones respecto a convocatorias anteriores.

sociales ya no tenemos derecho. Te estoy hablando de medio barrio que queda fuera.” Ana (52 años)

Se percibe como un agravio comparativo en los importes recibidos por las familias monoparentales (desde el 2017 la condición de familia monoparental da derecho a percibir 100€ mensuales adicionales) y los recibidos por familias biparentales. Opinan que tienen menos con que alimentar a sus hijo/as y que el esfuerzo económico de criar en una familia numerosa es mayor y, por consiguiente, tendría que ser compensado económicamente.

“Con tres, con cuatro, con cinco hijos, tienes más gastos y necesitarás más ayuda que las que solo tienen un hijo. Entonces, ¿a las que son monoparentales y solo tienen un hijo le están dando más dinero que a la que tienen tres, cuatro o cinco? Esto no era así el año pasao, no era así, se cobraban 100 euros por niño. Lo que le estáis quitando a las familias grandes, se lo estáis dando a la familia pequeña.” Sandra (42 años)

Las familias perciben como incoherente el discurso que fija el Fondo de infancia al derecho individual del niño para recibir la ayuda, puesto que en la práctica se da una reducción de la cuantía a los segundos hijos/as y posteriores (novedad de la convocatoria 2018).

“Para mí, todos mis hijos valen lo mismo. Si la ayuda es para el niño, no es para la familia, ¿por qué dan más al primero que al tercero? [...] El más grande le dice a los pequeños, tú solo tienes 50€.” Ibrahahim (48 años)

Hay desconcierto entorno al algoritmo aplicado en la convocatoria de 2018. Se generan percepciones de injusticia y aumenta la angustia de las familias con niños/as y adolescentes a cargo que temen perder una ayuda muy importante para ellas.

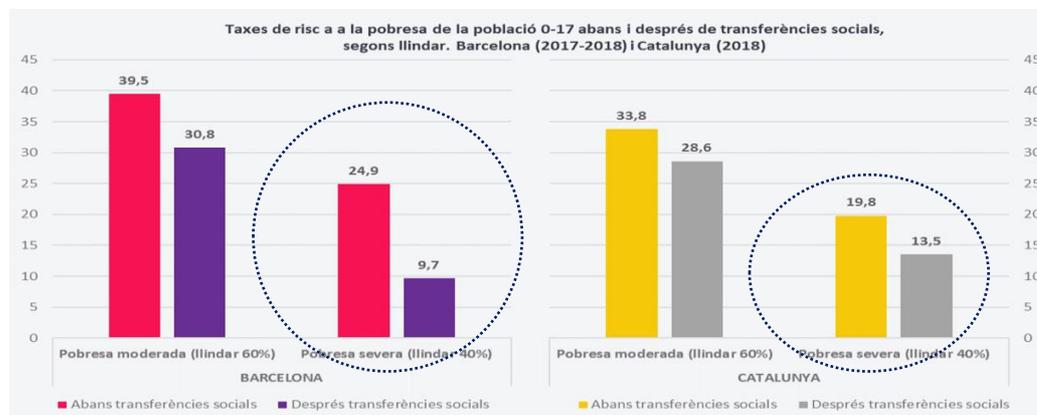
“No sé qué haríamos sin la tarjeta, no sé qué haríamos.” Aisha (42 años, madre de 5 hijos)

¿Qué conclusiones sacamos de los impactos del Fondo 0-16 para combatir la pobreza infantil? 14 consideraciones y 3 propuestas para las administraciones públicas

Hoy sabemos que el Fondo 0-16, unido a otras transferencias sociales, tiene un impacto indiscutible en la reducción del riesgo de pobreza severa, si bien su impacto no consigue sacar a los niños/as del riesgo de pobreza moderada. En el caso de Barcelona, después de transferencias sociales, la tasa de riesgo de pobreza infantil se reduce a más de la mitad (24,9% al 9,7%) y el peso del Fondo queda patente si lo comparamos con Catalunya, donde el riesgo de pobreza infantil severa solo se redujo en 6,3 puntos porcentuales después de transferencias sociales (de 19,8% al 13,5%)³⁴⁰.

³⁴⁰ Estadísticas Metropolitanas sobre Condiciones de Vida (EMCV) – IERMB (2017-2018) e IDESCAT (2018).

Figura 5. Tasa de riesgo de pobreza de la población 0-17 antes y después de transferencias sociales, según el umbral de pobreza (moderada/severa). Barcelona (2017-2018) y Cataluña (2018).



Fuente: Elaboración propia del IIAB a partir de las EMCV-IERMB (2017-2018) y de IDESCAT (2018).

Podemos asegurar que gracias al Fondo la mejora es determinante en los casos de pobreza más intensa (Ivàlua 2017 y 2019) y a pesar de que no logre eliminarla, reduce sus impactos y construye contextos vitales que permiten a las personas beneficiarias construir sus propias alternativas. Por eso concluimos este artículo con 14 consideraciones y 3 propuestas que dirigimos a todas las administraciones públicas que nos permita avanzar hacia un mayor compromiso con la infancia y la adolescencia en la ciudad.

5. Consideraciones

1. **Poder vivir con un nivel de vida adecuado es un derecho reconocido.** Los niños tienen derecho a lograr su máximo desarrollo (Art. 6 de la Convención de los Derechos del Niño) y a disfrutar de un nivel de vida adecuado, libre de pobreza. Si las familias no logran garantizarlo, la responsabilidad última es de los estados (y de todos sus niveles administrativos) (Art. 27, CDI).
2. **Este derecho no está garantizado.** A pesar de saber que la pobreza en la infancia empeora las trayectorias vitales, formativas y laborales, así como el bienestar y la salud de los niños/as no solo durante la infancia, sino también a lo largo de la vida, 1 de cada 3 niños y adolescentes en Barcelona continúan hoy en riesgo de pobreza y/o exclusión social (unos 74.865 niños/as y adolescentes entre 0 y 17 años) y, si las proyecciones se confirman, en poco tiempo la tasa de riesgo de pobreza moderada habrá aumentado entre 5 y 7 puntos por impacto de la covid-19 (hasta el 35,3% o 37,5%), lo que significa que entre 12.000 y 18.000 niños/as entrarán en situación de pobreza debido a la nueva crisis.
3. **La infancia es la etapa vital más vulnerada y con gran disparidad interna en cuanto a las privaciones materiales y las desigualdades en la renta** respecto a otros grupos de edad y entre los mismos niños/as de los distintos distritos de la ciudad.
4. **La pobreza infantil es un problema que trasciende el ciclo económico.** La tendencia al mantenimiento de las tasas de pobreza infantil a pesar de las mejoras

del ciclo económico nos indica que la pobreza infantil trasciende el ciclo económico y, por lo tanto, necesita un abordaje específico y sostenido, y no un tratamiento de emergencia puntual en situaciones de crisis. La crisis profundiza un problema preexistente y exige abordar la lucha contra la pobreza infantil aún con mayor urgencia, estabilidad y determinación.

- 5. La pobreza infantil tiene graves consecuencias sobre la cohesión social.** No abordar la pobreza infantil desde la pequeña infancia significa perpetuar el ciclo de las desigualdades, favorecer la transmisión intergeneracional de la pobreza y perder cohesión social.

Los niños que crecen en hogares pobres tienen peores resultados académicos y, posteriormente, niveles de renta más bajos y una peor salud que los niños que crecen en hogares sin privaciones económicas y relacionales. La pobreza infantil implica que se mantenga la desigualdad y que resulte económicamente ineficiente para el conjunto de la sociedad (Ayllon, 2020). Un informe del Alto comisionado contra la pobreza infantil señala que “quién ha crecido en la pobreza probablemente será pobre de adulto” (Gobierno de España, 2020).

- 6. Europa y la Agenda 2030 de la ONU ponen la inversión en infancia y la erradicación de la pobreza infantil en primer plano.** El año 2013 la Comisión Europea recomendó a sus estados miembros priorizar la inversión en infancia³⁴¹ y en 2015, la Agenda 2030 de la ONU sitúa la erradicación de la pobreza como el principal de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. También en el 2015 el Parlamento europeo instó el desarrollo de una *European Child Guarantee*, que recientemente se ha integrado en la estrategia global de la UE sobre los derechos de niños/as³⁴². En 2017, la protección de los niños ante la pobreza se menciona en el principio 11 de los Pilares Sociales Europeos ante el evidente problema de pobreza infantil en Europa, donde España se encuentra entre las peores posiciones de la UE-27³⁴³.

- 7. Centrar las transferencias sociales en la infancia es más eficaz que canalizarlas de manera genérica hacia toda la población.** Estudios recientes han demostrado que concentrar las transferencias sociales en la infancia reduce el riesgo de pobreza infantil aproximadamente tres veces más que si estos recursos se canalizan en transferencias condicionadas al nivel de renta de toda la población (Bárcena et al., 2018). De aquí la importancia de mantener una medida de política pública específicamente dirigida a la infancia como el Fondo 0-16.

- 8. El Fondo 0-16 es líder en una política pública de infancia.** El Fondo 0-16 es una medida líder porque por primera vez los niños/as y adolescentes son los titulares de

³⁴¹ Comisión europea (2013/112/UE) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:ES:PDF>

³⁴² Comisión europea:
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1428&furtherNews=yes&newsId=9968> y
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en&moreDocuments=yes>

³⁴³ Según los últimos datos (Eurostat), España ocupa el puesto 24 de la UE-27, con una de las peores cifras de pobreza infantil. https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tepsr_lm411 Consulta (01/03/2021)

la ayuda (respondiendo así a su derecho legítimo de disfrutar de un nivel de vida adecuado) y se concreta en una transferencia económica para cubrir sus necesidades básicas, con carácter regular, y que se hace efectiva en circuitos normalizados de consumo. La garantía de la transferencia, su regularidad y que se concrete en circuitos normalizados son ingredientes que dignifican la vida cotidiana de niños/as y adolescentes.

9. ***Se constata el doble impacto del Fondo 0-16 en la reducción de la pobreza material pero también en la reducción de la pobreza relacional y emocional.*** La evaluación sistemática de la medida permitió contrastar tanto los beneficios del Fondo 0-16 en la reducción de la intensidad de la pobreza material como en la mejora de la calidad de vida de niños/as, adolescentes y de sus familias. De las evaluaciones se desprenden, además, sugerencias para hacerlo más eficaz e identificar mejor la pobreza infantil: se proponen mejoras en la estimación de la renta familiar, tales como la introducción de criterios de ponderación según la estructura del hogar y número de hijos/as, y mejoras respecto a la comunicación proactiva con las familias sobre los requisitos de acceso a la ayuda y que se pueda garantizar una regularidad en la percepción de las mensualidades, entre otras (Ivalua, 2019 y IIAB 2020b).
10. ***El Fondo 0-16 reduce las situaciones de pobreza material severa.*** Con la convocatoria del 2018:
 - 1.062 niños/as (un 9,7% de los que perciben la ayuda) pasan de riesgo de pobreza severa a moderada, a pesar de que ningún niño/a pasa a una situación exenta de pobreza.
 - Se reduce la intensidad de la pobreza de los niños en un 9,6% (por los que están en situación de pobreza moderada) y en un 22,2% (de los que están pobreza severa).
 - Sobre el conjunto de niños/as de la ciudad (beneficiarios y no beneficiarios) la intensidad de la pobreza infantil moderada se reduce un 2,6% y en un 8,3% la de los niños en riesgo de pobreza severa.
11. ***...Y también reduce la pobreza relacional y emocional que se deriva de ella:***
 - Los ingresos regulares dan seguridad económica y más capacidad de autogestión de la economía doméstica a los hogares, así como la posibilidad de participar en circuitos de consumo normalizados. También se traduce en nuevas oportunidades educativas para los niños/as.
 - Reduce el estrés emocional y libera tiempo a los adultos, que pueden destinar al cuidado de los niños/as, a formación, a buscar trabajo y al cuidado de la comunidad. Los entornos de los niños/as son más seguros, positivos inclusivos.
 - Mejora el estatus social de los niños/as: se amplía su contexto relacional, su red y su capital social y resulta en una mejora de su autopercepción y una mejor consideración en su día a día.
12. ***El impacto de las políticas de renta de infancia todavía queda lejos de su potencial en la lucha contra la pobreza infantil:***
 - Un Fondo 0-16 adecuadamente dotado reduciría a 0 el riesgo de sufrir pobreza a todos los niños, niñas y adolescentes de la ciudad.

- Se ha calculado que con 109,7M€ adicionales al Fondo 0-16 (a los del 2018) se podría eliminar el riesgo de pobreza severa a toda la infancia y adolescencia de la ciudad. Y con 466,3 M€ se eliminaría el riesgo de pobreza moderada a todos los niños/as y adolescentes de la ciudad (Ivalua, 2019).

13. Para alcanzar el horizonte que perseguimos hay que mantener y ampliar la inversión pública en infancia con el compromiso y alianza de todas las administraciones públicas. Es responsabilidad de TODAS las administraciones públicas (local, autonómica y estatal) asegurar recursos suficientes a las familias con niños/as. Por eso hace falta un despliegue completo de la Renta Garantizada de Ciudadanía (renta autonómica) y del Ingreso Mínimo Vital (renta nacional) y velar por que ambas (RGC y IMV) tengan adecuadamente en cuenta la infancia y la adolescencia. En este sentido, cabe esperar que la recién Alianza País Pobreza Infantil Cero³⁴⁴ sea un camino definitivo hacia este horizonte (el Ayuntamiento de Barcelona fue el primero en adherirse, en marzo de 2021³⁴⁵)

14. El trabajo de investigación cualitativo basado en un amplio trabajo etnográfico ha permitido identificar espacios de mejora en el despliegue de la medida, partiendo de las valoraciones de las familias:

- Sienten que el hecho de que el Fondo 0-16 esté condicionado a su despliegue desde servicios sociales las estigmatiza y perciben falta de claridad en los trámites para conseguir la acreditación de la Valoración social de necesidad, lo cual genera descontento entre las familias y desvirtúa la enorme relevancia del Fondo 0-16 como política pública de infancia.
- Piden que el Fondo 0-16 se desvincule del sistema de servicios sociales para funcionar como ayuda económica destinada a niños/as y que su recepción no esté necesariamente supeditada a un plan de trabajo con los servicios sociales (como el subsidio de paro, la pensión de jubilación, etc.).
- Consideran que el Fondo 0-16 no pondera adecuadamente la realidad de las familias numerosas.
- Reclaman que se tengan en cuenta los costes de la vivienda en la resolución de las solicitudes.
- Los beneficios indiscutibles del Fondo 0-16 contrastan con las vivencias de incertidumbre, perplejidad e indignación entre las familias que se quedaron fuera (convocatoria 2018). También se han observado dificultades entre profesionales para comunicar proactivamente a las familias los cambios de requerimientos y para poder gestionar mejor su desconcierto.

6. Propuestas

Ante el grave problema de pobreza infantil en la ciudad y la previsión de agravamiento debido a la crisis abierta por la covid-19 y puesto que la ciudad dispone de una

³⁴⁴ <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/alianza-pais-pobreza-infantil-cero>

³⁴⁵ <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2021/03/03/barcelona-es-la-primera-ciutat-que-signa-un-acord-dadhesio-a-lalianca-pais-pobresa-infantil-zero/>

herramienta líder y con beneficios probados en las vidas de los niños/as que transitan su infancia en situación de pobreza, proponemos:

1. *Sostener y ampliar el papel prioritario de las políticas públicas de renta que lidera el Ayuntamiento de Barcelona en la defensa de los derechos de la infancia:*

- El Ayuntamiento de Barcelona tendría que sostener y potenciar al máximo la dotación del Fondo 0-16 por su carácter protector y para que pueda funcionar como renta garantizada para la infancia en situaciones de pobreza, en paralelo y de manera articulada con el despliegue de la RGC y el IMV **porque la infancia no espera**. En este sentido es esperanzadora la nueva convocatoria lanzada en 2021, como señal de continuidad de la medida.

2. *Trabajar con el resto de las administraciones públicas para situar la medida al nivel administrativo y dotación económica que le corresponden: una renta garantizada a la que se tiene derecho sin más condición que la de estar bajo el umbral de la pobreza.*

- Corresponde a las administraciones públicas, catalana y estatal, asegurar recursos suficientes a las familias con niños/as. Para ello tenemos que continuar exigiendo el despliegue urgente de la RGC (aprobada en el Parlamento el septiembre del 2017) y del IMV (aprobado en el Congreso en junio del 2020) a familias con menores de edad a cargo sin más condición que la de estar bajo el umbral de la pobreza.

3. *Mejorar la disponibilidad de datos sobre pobreza infantil en cantidad, calidad y proximidad temporal:*

- Hay que avanzar en la interoperatividad de bases de datos para conocer con mayor profundidad el conjunto de ayudas y prestaciones públicas de las familias beneficiarias del Fondo 0-16, en especial, la RGC de la Generalitat y el nuevo IMV (el cual, desde su puesta en marcha en julio del 2020, ha integrado la Prestación económica por hijo a cargo de la Seguridad Social).
- No se dispone de datos sobre el número de hogares perceptores de la RGC en Barcelona (tampoco en cuántos de estos hogares hay menores de edad) aunque sabemos que el despliegue de la RGC queda muy lejos de las necesidades estimadas (38.000 familias según ECV-2017; 51.000 según los registros de servicios sociales (Torrens, 2019)).
- Por el momento tampoco es posible conocer el impacto de la IMV en hogares de Barcelona y en su población infantil (a mediados de diciembre sólo se habían resuelto el 13% de los 1,2 millones de solicitudes recibidas, y se conoce que, de las más de 460.000 personas beneficiarias, el 47% eran menores de edad³⁴⁶).

³⁴⁶ Presidencia del gobierno español, consulta 16/12/2020
<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2020/161220-ingreso-vital.aspx>

7. Bibliografía

- (2021): [Resultados Finales B-MINCOME. Informe de integración de resultados](#). Àrea de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI. Febrero de 2021.
- (2020): [Mesura de Govern Pla de xoc social 2020](#). Àrea de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI. Publicación de la medida: <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2020/09/04/lajuntament-crea-un-fons-demergencia-social-per-cobrir-les-necessitats-basiques-de-prop-de-34-000-persones/>
- Ayllón, S. (2020): [Encarar-se a la pobresa infantil](#) en Dossier núm 8. Observatori social de “la Caixa”. Febrero 2020.
- Bárcena-Martín et al. (2018): [Social transfers and child poverty in European countries: propoor targeting or pro-child targeting?](#) Journal of Social Policy, 47(4). en Dossier núm 8. Observatori social de “la Caixa”. Febrer 2020.
- Blasco, J., & Tedeschini, F.
- (2019): [Avaluació del Fons Extraordinari per ajuts d'urgència social de l'Ajuntament de Barcelona 2017 i 2018](#). Ivalua.
- (2017): [Avaluació del Fons Extraordinari per ajuts d'urgència social de l'Ajuntament de Barcelona 2016](#). Ivalua.
- Cruz et al. (2020): [Una aproximació als efectes socioeconòmics de la covid-19 a la metròpoli de Barcelona. Estimacions desigualtat social i pobresa](#). III trimestre 2020. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- Gobierno de España (2020): [La transmisión intergeneracional de la desigualdad en España](#). Alto Comisionado contra la pobreza infantil. Institut Infància i Adolescència de Barcelona
- (2021a): [Laboratori de recerca sobre les conseqüències de l'emergència residencial que pateix Barcelona en les vides i drets dels infants](#) (Navarro, M.). IIAB-IERMB. Ayuntamiento de Barcelona. *Pendiente de publicación*.
- (2020a). [Covid-19 i infància a Barcelona: Què ens diu la recerca social d'urgència sobre els impactes de la covid-19 en les vides i els drets de la infància i l'adolescència? Quina resposta ha donat el govern de la ciutat?](#) IIAB-IERMB y Ayuntamiento de Barcelona.
- (2020b): [Informe Avaluació d'impactes subjectius del Fons 0-16 en la vida quotidiana d'infants, adolescents i les seves famílies](#) (Navarro, M., Truñó, M., & Pineda, L.). IIAB-IERMB. Ayuntamiento de Barcelona.
- (2019). [Informe de Dades clau de la infància i l'adolescència a Barcelona 2019](#). IIAB-IERMB y Ayuntamiento de Barcelona.
- Navarro, M. , Truñó, M, (2019) [Impactos subjetivos del Fondo 0-16 de Barcelona en la vida de niños y niñas y adolescentes y de sus familias](#). Barcelona Sociedad. Revista de integración y análisis social, 23. Ayuntamiento de Barcelona.
- Torrens, Ll. (2019) [El duro combate contra la pobreza y la exclusión social en Barcelona](#) Barcelona Sociedad. Revista de integración y análisis social, 23. Ayuntamiento de Barcelona.



Deportes en positivo. Una propuesta para la promoción del desarrollo positivo de niños, niñas y adolescentes a través de actividades comunicativas.

*Victoria Hidalgo, Sofía Baena y Alfredo Oliva*³⁴⁷

RESUMEN

En esta comunicación se presenta la propuesta de intervención “Deportes en Positivo”, que forma parte del Programa de Apoyo Integral a las Familias (PAIF) de la Comunidad de Cantabria. Se trata de un programa basado en el modelo de competencia y de los programas de actividades extraescolares y comunitarias de desarrollo positivo, que pretenden contribuir a que niños, niñas y adolescentes construyan una serie de recursos y competencias aprovechando la oportunidad que ofrecen estas actividades. El objetivo general del programa “Deportes en Positivo” es formar a monitores y monitoras de las escuelas deportivas para la promoción del desarrollo positivo a través del deporte. En cuanto a la metodología, se trata de un programa de naturaleza grupal, participativa y experiencial. En esta comunicación se describe la implementación de dos ediciones de este programa en las que participaron 29 monitores/as. Los resultados obtenidos muestran que se alcanzaron los objetivos del programa y que los/as monitores/as percibieron como efectos de su participación en el programa cambios positivos relacionados con sus prácticas, con la relación con los niños, niñas y adolescentes y con los/as padres/madres de éstos/as. Estos resultados permiten concluir que el programa “Deportes en Positivo” constituye una experiencia innovadora para involucrar a distintos agentes sociales en el compromiso compartido de promover el bienestar de la infancia. Asimismo, los datos de evaluación obtenidos permiten a los responsables de las políticas de atención a la infancia incluir este programa como una intervención efectiva en el “mapa de cuidados” de la infancia.

Palabras Clave: Infancia, Desarrollo positivo, Intervención comunitaria, Escuelas deportivas

1. Contextualización del programa dentro del marco del PAIF

El Programa de Apoyo Integral a las Familias (PAIF) es una iniciativa cuyo objetivo es la promoción de la parentalidad positiva y la optimización del desarrollo de los menores de la Comunidad de Cantabria. Este proyecto es impulsado desde la Vicepresidencia del Gobierno de Cantabria (Dirección General de Política Social) como una actuación para apoyar de forma integral a las familias y menores de esta comunidad. Para ello, partiendo de un estudio de necesidades y activos, y tomando como referencia la fundamentación teórica que aboga por los programas psicoeducativos como herramientas útiles y eficaces en la promoción de la parentalidad positiva, la importancia del trabajo en red y la necesidad de diversificar las actuaciones en función de las necesidades de las familias, los menores y la comunidad, se propusieron 12 líneas de acción organizadas en 3 ejes de actuación: 1) actuaciones para la población comunitaria, dirigidas a todas las familias desde los diferentes dispositivos, 2) actuaciones para familias en situación de dificultad o adversidad con diversos niveles de riesgo, y 3) actuaciones para el colectivo de profesionales que trabajan con menores y familias desde los distintos servicios comunitarios. El programa “Deportes en positivo” surge dentro de este marco en respuesta a una demanda explícita de intervenciones en

³⁴⁷ Victoria Hidalgo, Sofía Baena y Alfredo Oliva (Universidad de Sevilla)

el contexto deportivo para la promoción el desarrollo positivo de los menores. Este programa se enmarca dentro de la línea 8 del PAIF titulada “Actuaciones para la infancia y la adolescencia desde la comunidad”.

2. Descripción del programa “Deportes en Positivo”

2.1. Justificación

El programa psicoeducativo “Deportes en Positivo” parte del marco del modelo de competencia y de los programas o actividades extraescolares de desarrollo positivo, cuyo objetivo es promover que los niños, niñas y adolescentes construyan recursos y competencias que les ayudarán a transitar las diferentes etapas del ciclo vital de forma adaptativa y exitosa. A pesar de que el contexto escolar ha sido tradicionalmente el escenario más frecuente para este tipo de programas, cada vez más se están llevando a cabo fuera de este contexto (Parra, Oliva y Antolín-Suárez, 2009). En concreto, las actividades deportivas extraescolares son un contexto importante en la socialización de los y las menores, ya que además de los aspectos lúdicos, el desarrollo de habilidades deportivas y los beneficios para la salud física, este tipo de actividades permite la promoción de habilidades y competencias socio-emocionales y la adquisición de valores y actitudes que son útiles para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

Es importante destacar que la mera práctica de actividad física en un contexto extraescolar no tiene per se la capacidad para promover el desarrollo positivo de los y las menores, incluso pudiendo tener en algunas ocasiones efectos perjudiciales; sino que debe cumplir ciertos requisitos para que constituyan un buen contexto para el desarrollo personal. Es por tanto fundamental que este contexto de actividad deportiva extraescolar sea un ambiente seguro tanto para la salud física como psicológica de los y las menores, los participantes tengan la oportunidad de tener experiencias que les permitan el desarrollo de competencias y se fomenten el establecimiento y desarrollo de redes sociales. Para que estos requisitos se puedan cumplir, el papel de los y las monitores deportivos es fundamental, debiendo desempeñar un papel de apoyo y acompañamiento que vaya más allá de las propias competencias deportivas y sea capaz de promover el desarrollo de competencias personales en los niños, niñas y adolescentes a su cargo.

2.2. Objetivos

El objetivo general del programa es formar a monitores y monitoras de escuelas deportivas para la promoción del desarrollo positivo a través del deporte. Como objetivos específicos, el programa pretende 1) comprender y conocer las necesidades normativas para un desarrollo infanto-juvenil saludable, 2) promover expectativas adecuadas sobre el desarrollo infantil y adolescente, así como ofrecer pautas de estimulación, 3) conocer el enfoque del desarrollo positivo en la infancia y adolescencia, así como las características principales del modelo, 3) comprender la importancia de la aplicación del enfoque del desarrollo positivo en las escuelas deportivas, 4) conocer los diferentes modelos deportivos y la importancia de la aplicación de un modelo basado en el desarrollo en el contexto de las escuelas deportivas, 5) proporcionar estrategias para la promoción del desarrollo positivo en los contextos deportivos, 6) dotar a los monitores y monitoras de estrategias para gestionar la relación con los padres y madres,

y 7) identificar posibles situaciones conflictivas y entrenar estrategias para comunicarse o trabajar con madres y padres en los contextos deportivos.

2.3. Metodología

Partiendo de la evidencia disponible acerca de la eficacia de los programas psicoeducativos, el programa “Deportes en positivo” se basó en tres aspectos metodológicos fundamentales: se realizó una formación de modalidad grupal, con metodología activa, participativa y experiencial, y se hizo particular hincapié en la generalización de los aprendizajes. El objetivo en el uso de este tipo de metodologías es ofrecer a los monitores y monitoras oportunidades para la reflexión, el aprendizaje y el desarrollo, con el objetivo de optimizar su desarrollo profesional. Para ello, el programa incorpora dinámicas grupales de reflexión, interacción con los contenidos e interacción y debate entre los y las participantes. Este modelo de trabajo, que se aleja del modelo tradicional fundamentalmente expositivo, intenta promover a través de las diferentes técnicas la participación activa y la constante interacción como formas para promover el aprendizaje. Algunas de las técnicas empleadas son la lluvia de ideas, el role-playing o la discusión en grupos.

La metodología de trabajo grupal es particularmente útil en este tipo de programas por dos motivos. En primer lugar, potencia el intercambio de experiencias entre personas en situaciones similares, y por ende, se promueve la creación de redes informales de apoyo. En segundo lugar, proporciona un entorno sociocultural de construcción del conocimiento en el que se potencia el respeto ante la diversidad de puntos de vista y el aprendizaje de comportamientos alternativos.

En este tipo de programas cobra particular relevancia la persona que coordine el grupo, no como experto/a en aspectos deportivos, sino como guía del grupo y facilitador de las interacciones. A pesar de que puede resultar útil tener conocimientos deportivos, lo más importante es su capacidad para motivar al grupo y a los/as participantes para que lleven a cabo un cambio real en su práctica como monitores y monitoras, así como en sus actitudes y roles. Son por tanto esenciales el buen clima y la confianza dentro del grupo, así como la participación durante las sesiones y la realización de las actividades fuera de las sesiones.

De forma complementaria a las metodologías ya mencionadas, es esencial en este tipo de programas la generalización de los aprendizajes al contexto de trabajo, es decir, que los y las participantes sean capaces de poner en marcha los aprendizajes y cambios trabajados en las sesiones e incorporarlos a su práctica diaria. Para ello, algunas de las técnicas empleadas fueron ayudar a los monitores y monitoras a identificar cómo han logrado llegar a una posición positiva o de éxito, establecer relaciones entre situaciones antiguas y nuevas, proponer compromisos concretos para poner en marcha en las sesiones de entrenamiento y revisar esos compromisos adquiridos. Asimismo, las tareas para casa y la reflexión sobre las mismas son componentes esenciales del programa y para la generalización de los aprendizajes.

2.4. Contenidos del programa

El programa “Deportes en Positivo” está compuesto originalmente por 15 actividades, además de una dinámica inicial de consolidación del grupo y una sesión de cierre, distribuidas en 6 sesiones (5 sesiones de formación y 1 de seguimiento). A partir de la segunda sesión siempre se empieza con la revisión de los compromisos adquiridos en la

sesión anterior. Es de particular importancia la sesión de seguimiento para la generalización de los conocimientos y competencias a la práctica diaria. Se recomienda una distribución quincenal o mensual de las sesiones, pero cada grupo se organiza en función de sus necesidades y disponibilidad. Las sesiones tienen una duración aproximada de 2.5 a 3 horas. En la medida de lo posible, se llevará a cabo una pequeña merienda o café que facilite el buen clima entre las y los participantes.

Tabla 1. Actividades propuestas y sesiones.

Nº	Nombre de la actividad	Sesión
0	Actividad de consolidación del grupo: La telaraña	1
1	Modelos deportivos a juicio	
2	Flor del desarrollo	2
3	Mitos y realidades	
4	Mi monitor/a ideal	3
5	Favorecer la motivación	
6	Trabajamos juntos	
7	Autoestima	
8	Compromisos adquiridos	4
9	Promoviendo autocontrol	
10	Nos comunicamos	
11	Compromisos adquiridos	5
12	Reunión con padres y madres	
13	Situaciones conflictivas con padres y madres	
14	Compromisos adquiridos	6
15	Despedida y entrega de diplomas	

3. Evaluación del programa “Deportes en positivo”

Es una responsabilidad ética y económica justificar que los recursos financiados con fondos públicos se inviertan en actuaciones que generen un impacto positivo en sus destinatarios. Por ello, no es suficiente con diseñar intervenciones teóricamente fundamentadas y desarrollarlas mediante un proceso de implementación adecuado, sino que además es necesario conocer su efecto real; es decir, conocer si la intervención está produciendo los beneficios previstos (Flay et al, 2005). En el marco del programa “Deportes en positivo”, esto implica que el programa ha de suponer una mejora real en los conocimientos, prácticas y actitudes de los monitores y monitoras deportivos.

Teniendo en cuenta esta premisa, resulta fundamental desarrollar un proceso de evaluación riguroso que ofrezca evidencias para valorar en qué medida la intervención ha contribuido a promover cambios positivos en los monitores y monitoras (*eficacia*). No obstante, demostrar que una propuesta de intervención es eficaz ya no se considera suficiente (Gottfredson et al., 2015). Asimismo, para la correcta interpretación de los resultados de eficacia es necesario contar con información relativa al alcance real que ha tenido la intervención (*cobertura*), así como al proceso mediante el cual esta intervención ha sido articulada (*implementación*).

Siguiendo lo anterior, y considerando los presupuestos teóricos y metodológicos que sustentan la evaluación de programas, se ha propuesto un diseño de evaluación que

combina el análisis de la cobertura, con la evaluación del proceso de implementación, así como el estudio de la eficacia y satisfacción. En consecuencia, a continuación, se describen con mayor detalle las tres líneas de evaluación consideradas, así como las actuaciones desarrolladas para su consecución.

3.1. Evaluación de la cobertura

Uno de los objetivos esenciales en la evaluación del PAIF, es conocer el alcance real de las acciones desarrolladas, lo cual se lleva a cabo mediante un análisis de la cobertura. Con esta finalidad, una vez finalizada la intervención, los profesionales recopilaron un conjunto de datos relativos a los municipios participantes, el número de programas desarrollados, las características de la población destinataria, entre otros.

La herramienta empleada para obtener información acerca de la cobertura fue la *Ficha de datos de cobertura*. Los coordinadores/as del programa “Deportes en Positivo” cumplimentaron una ficha de datos de cobertura elaborada ad hoc por el equipo de investigación. La ficha se rellenó una vez finalizada la implementación del programa a partir de la información recogida en los Diarios de campo y en las Fichas de perfil sociodemográfico. En estos instrumentos se recogían distintos aspectos de la intervención como el número de grupos realizados en el conjunto de municipios participantes en el PAIF, el número de participantes en cada uno de los grupos desarrollados, la edad de los participantes en los grupos, el número de sesiones realizadas, la duración media de las sesiones, la periodicidad de las sesiones, el perfil profesional de la/s persona/s que coordinan los grupos y el horario de realización de cada grupo

El programa “Deportes en Positivo” tuvo un total de dos aplicaciones en dos municipios PAIF diferentes, un grupo en Santoña y otro grupo en Los Corrales de Buelna, con un total de 29 participantes en total. Asimismo, se ha analizado la vinculación de los profesionales responsables de la implementación en cada línea de acción. Se establecieron cuatro categorías de acuerdo con las diferentes formas en las que se desarrollaron las actuaciones: 1) el programa se llevó a cabo por un técnico PAIF, 2) el programa se llevó a cabo por 2 o más técnicos PAIF, 3) el programa se llevó a cabo por 1 técnico PAIF y algún técnico externo, y 4) el programa se llevó a cabo por 1 o más técnicos externos. En el programa “Deportes en positivo” uno de los grupos se llevó a cabo por 2 o más técnicos PAIF y el otro grupo por técnicos PAIF más externos.

En relación con las características más importantes del perfil sociodemográfico de los monitores y monitoras que participaron en el programa, en total, participaron 29 monitores/as con una edad media de 41.64 años ($DT = 9.69$). El tiempo de experiencia en escuelas deportivas fue de 9.12 años ($DT = 8.89$); y el número de equipos a su cargo en el momento de la aplicación del programa era de 4.36 ($DT = 5.69$). Respecto al nivel de estudios, se observa cierta variabilidad. El 12% de los monitores/as contaban con estudios primarios, el 48% con estudios secundarios y el 40% había cursado estudios universitarios. En relación a la información acerca de si los monitores/as ejercían alguna otra actividad profesional aparte de su implicación en las escuelas deportivas, el 84% de los monitores y monitoras que participaron realizaban otra actividad profesional, mientras que un 16% ejercían como monitores/as de las escuelas deportivas como única actividad profesional. Finalmente, atendiendo a la formación, el 60% de los monitores/as contaban con formación específica en aspectos relacionados con la

actividad física y el deporte. Finalmente, en relación con las categorías a las que pertenecían los equipos que los monitores/as dirigieron, los datos obtenidos muestran que los participantes entrenaban a equipos Pre-Benjamín, Benjamín, Alevín, Infantil, Cadete y Juvenil, siendo las categorías más frecuentes Infantil (20.90%) y Alevín (20.90%).

3.2. Evaluación de la implementación

El análisis de las características de implementación de las intervenciones constituye un aspecto central en la evaluación de cualquier intervención psicosocial que proporciona información muy relevante para conocer cómo se ha desarrollado el programa y posibilitar la evaluación de la eficiencia (Durlak y DuPre, 2008). Así, un conocimiento detallado del proceso de desarrollo del programa permite poner en relación las condiciones de aplicación con el impacto conseguido, facilitando la comprensión e interpretación de los resultados de eficacia.

En el caso del programa “Deportes en Positivo”, el análisis del proceso de implementación se ha llevado a cabo mediante un análisis minucioso del proceso de aplicación de las actuaciones, analizando cuestiones como formato de las actuaciones, contenido, metodología, participación, desarrollo de las sesiones, etc. Para ello se ha utilizado la información contenida en los *Diarios de campo*, que los profesionales completaron al finalizar cada sesión o actuación comunitaria. El Diario de campo consistía en una rejilla en la que se registra información sobre aspectos relacionados con las características de la sesión y los participantes. Se incluyeron datos de las características de la sesión, como qué actividades del programa se implementaban, el clima del grupo, la adaptación o incorporación de actividades, una valoración general de la sesión y cuestiones destacables del programa. En relación a las características de los participantes, los Diarios de Campo recogen información acerca de la asistencia, grado de aprovechamiento de la sesión y grado de participación en la sesión.

En relación con los resultados obtenidos sobre la implementación del programa podemos decir que todas las sesiones duraron 2 horas a excepción de la sesión 6, que tuvo una duración media de 2 horas y 10 minutos. La duración promedio de la mayoría de las sesiones fue ligeramente inferior a lo planificado en el programa. En líneas generales, las sesiones del Programa Deportes en Positivo solían darse con una distribución quincenal, aunque hubo ocasiones en las que las hubo una o tres semanas entre sesiones. En general, la distribución seguida se ajustó a lo recomendado. Cada grupo tardó entre 11 y 13 semanas en completar el programa. Por otro lado, en conjunto, el periodo de implementación desde que comenzó el primer grupo hasta que acabó el segundo se extendió a 5 meses.

El promedio de asistentes fue 11.25, algo inferior al número de participantes inscritos en los grupos ($M = 14$). Dicho promedio osciló entre 10.34 participantes en el grupo con menor asistencia y 12.17 participantes en el grupo con mayor asistencia. En cuanto a la asistencia, entre los dos grupos el porcentaje medio fue 84.5%, con el Grupo 1 logrando una mayor asistencia (81.1%) aunque que el Grupo 2 obtuvo una cifra bastante parecida (79.8%).

La percepción del clima de los coordinadores del Programa Deportes en Positivo indicó un nivel bastante adecuado de forma general en todas las sesiones ($M = 3.25$). La desviación tipo asociada a este promedio fue de 0.27, indicativo de poca variabilidad en

entre grupos. En base a la percepción de los coordinadores/as, la participación general en todas las sesiones fue media-alta ($M = 2.48$). La desviación tipo asociada a este promedio fue de 0.12, indicativo de poca variabilidad en entre grupos. Un dato que destacar es que la sesión 5 ($M = 2.63$) fue la que generó un mayor grado de participación. el grado de aprovechamiento promedio de las sesiones fue relativamente alto para todas las sesiones ($M = 2.75$). La desviación tipo asociada a este promedio fue de 0.20 lo que indica algo de variabilidad en el grado en que los coordinadores/as percibieron cómo los participantes aprovecharon las sesiones. La sesión más útil y educativa en opinión de los coordinadores/as fue la sesión 6 ($M = 3$).

En relación con la fidelidad de la implementación, en primer lugar, se analizó si el grupo desarrolló las actividades en las sesiones para las que estaban previstas. Seguidamente, se exploró si la duración de las actividades se ajustó a los tiempos programados. Como se ha descrito, el Programa “Deportes en Positivo” se compone de 6 sesiones, 5 de las cuales están destinadas al desarrollo de actividades (1-3 actividades por sesión) y 1 está dirigida al cierre del programa. Se propone un total de 14 actividades, además de una dinámica inicial de consolidación del grupo, secuenciadas a lo largo de las 5 sesiones destinadas a su implementación. Los grupos no pudieron completar todas las actividades programadas, siendo necesario eliminar alguna de ellas. En general, puede observarse una tendencia en la que a medida que pasan las sesiones hay más actividades sin realizar. Ninguno de los grupos llegó a realizar la actividad 9. “Promoviendo autocontrol”. Por último, cabe destacar que el Grupo 1 no realizó ninguna de las actividades destinadas a reflexionar sobre los compromisos adquiridos (actividades 8, 11 y 14). Por otro lado, el Grupo 2 modificó el orden de implementación de algunas actividades. Concretamente, las actividades 7. “Autoestima”, 10. “Nos comunicamos” y 12. “Reunión con padres y madres” se realizaron en sesiones posteriores a las que estaban programadas.

Respecto a lo relativo al ajuste entre los tiempos de realización de las actividades y lo programado, en términos generales, se observa que la duración de las actividades varió en cierta medida de la que se recomendó en el diseño del programa. Esto ocurrió en menor medida en el Grupo 1, en el que 5 de las 15 actividades se realizaron en el tiempo estipulado, e incluso tardando menos de lo estimado. Por el contrario, el Grupo 2 tardó por lo general más tiempo del programado en realizar la mayoría de las actividades del programa.

En conclusión, el programa fue aplicado con bastante fidelidad respecto al diseño previsto. Las principales modificaciones que se realizaron estuvieron relacionadas con la dedicación de un mayor tiempo del previsto a algunas actividades, la falta de realización de algunas actividades por falta de tiempo, así como la modificación de la metodología de algunas actividades para reducir la duración.

Teniendo en cuenta las dificultades para la realización de todas las actividades, la necesidad de más tiempo para llevar a cabo algunas de las actividades y teniendo en cuenta las observaciones de los coordinadores/as de los grupos, se llevaron a cabo modificaciones en el programa para su segunda edición, incorporando tres sesiones nuevas, de forma que se planifica dar más tiempo para algunas de las actividades y se incorpora una sesión de revisión de vídeos donde varios participantes de forma voluntaria graban un partido o sesión de entrenamiento para ser analizado posteriormente con el grupo.

3.3. Evaluación de la eficacia y satisfacción con el programa

La evaluación de la eficacia hace referencia al análisis del impacto de la intervención en la mejora de distintas dimensiones que han sido objeto de aplicación. La evaluación de la eficacia se ha desarrollado mediante un riguroso diseño pretest-postest, en el que se registraron y compararon una serie de indicadores relacionados con los objetivos de intervención en dos momentos, uno previo y otro posterior a la intervención.

La evaluación pretest se desarrolló al inicio de la incorporación de los participantes al programa de intervención, que normalmente coincidió con la primera o segunda sesión. En esta evaluación inicial, tras explicar las características de la investigación y solicitar el consentimiento de participación voluntaria en el estudio, especificando que la decisión de participar o no en la investigación no afectaría a la atención recibida, los participantes cumplimentaron una serie de cuestionarios que son descritos a continuación.

- *Escala de expectativas:* Nuestro equipo de investigación ha diseñado un instrumento para evaluar las expectativas de cambio en relación con los objetivos del programa. Esta escala fue cumplimentada por los participantes en el momento inicial de la evaluación. Evaluaba las expectativas de los y las participantes en relación con aspectos vinculados con la práctica de los monitores/as, la relación con los jugadores y sus familiares, el fomento de competencias y valores y el conocimiento de las necesidades evolutivas de los participantes en las actividades deportivas. En total, la escala estaba formada por 8 ítems respondidos en una escala tipo Likert con 4 opciones de respuesta (de 1 = *Nada* a 4 = *Mucho*).
- *Yo como Monitor/a (MAAC):* Este instrumento es una adaptación de la Escala “Me as a Coach” (MaaC) de Hamilton, Matthews y Crawford (2015). El cuestionario estaba compuesto por 10 ítems en una escala Likert con 5 opciones de respuesta (de 1 = *Totalmente en desacuerdo* a 5 = *Totalmente de acuerdo*) que ofrecían una puntuación global de competencia percibida en el rol como monitor/a de escuelas deportivas.
- *Escala de Actitudes Deportivas:* Este instrumento ha sido diseñado ad hoc por el equipo de investigación, tomando como referencia la Escala de Actitudes de Fairplay (Boixadós, 1994, 1995) y el Motivational Climate Scale for Youth Sports (Smith, Cumming y Smoll, 2008). Se trata de una escala auto-informada que permite evaluar las actitudes deportivas de los monitores/as de actividades deportivas. La escala de actitudes deportivas recogía las respuestas mediante una escala Likert de 5 puntos (de 1 = *Totalmente en desacuerdo* a 5 = *Totalmente de acuerdo*). Constaba de 10 ítems que valoraban fundamentalmente aspectos relacionados con las actitudes de respeto a todos los agentes del juego (reglas, árbitros, compañeros, rivales...), las actitudes hacia ganar y las actitudes hacia los padres.

La evaluación postest se realizó al finalizar la intervención, coincidiendo normalmente con la última sesión. Siguiendo el mismo procedimiento establecido en la fase de pretest, los participantes cumplimentaron la misma batería de cuestionarios para registrar nuevamente una serie de indicadores relacionados con los objetivos de la intervención, excepto que en vez de la Escala de Expectativas cumplimentaron la Escala de Cambio Percibido.

- *Escala de Cambio Percibido:* En consonancia con la escala de expectativas (pretest), en la evaluación final se administró la escala de cambio percibido (postest) que evaluaba el cambio que los participantes habían percibido en relación con los objetivos de intervención. Esta escala evaluaba el cambio percibido con relación a aspectos concernientes a la práctica de los monitores/as, la relación con los jugadores y sus

familiares, el fomento de competencias y valores y el conocimiento de las necesidades evolutivas de los participantes en las actividades deportivas. Asimismo, se incluía un último ítem acerca de la ayuda proporcionada por el programa, en relación con las expectativas, para el desempeño como monitores/as de actividades deportivas con menores. En total, la escala estaba formada por 9 ítems respondidos en una escala tipo Likert con 4 opciones de respuesta (de 1 = Nada a 4 = Mucho).

Para complementar la información recogida en relación al impacto de los programas del PAIF en sus destinatarios, es muy importante conocer la percepción que los propios participantes y los profesionales tienen de la intervención en su conjunto. A tal efecto, tanto los participantes como los coordinadores/as de los grupos informaron acerca del nivel de satisfacción con la intervención. Para ello se emplearon dos instrumentos descritos a continuación.

- *Cuestionario de Satisfacción:* Para evaluar la satisfacción de los participantes con el programa en que habían participado, en la evaluación final se administró una versión modificada del cuestionario de satisfacción (CSQ-8). Esta prueba fue diseñada por Larsen, Attkisson, Hargreaves y Nguyen (1979) para evaluar la satisfacción de los usuarios con los servicios comunitarios y de salud recibidos. Posteriormente, el cuestionario fue adaptado por Roberts y Attkisson (1983) para ser utilizado con población hispana. La prueba evalúa la satisfacción general con los servicios recibidos. El cuestionario de satisfacción se componía de 8 ítems respondidos a través de una escala Likert de 4 valores.
- *Valoración final de los técnicos (VEF):* Este instrumento abordaba la valoración del coordinador/a del programa o la actuación comunitaria desarrollada una vez concluida su implementación. La escala constaba de 8 ítems, 3 ítems de respuesta abierta y 4 ítems tipo Likert con cuatro opciones de respuesta, en los que el profesional debía responder sobre cuestiones relacionadas con su percepción de eficacia del programa, en qué medida los resultados conseguidos se han ajustado a sus expectativas y su grado de satisfacción con la aplicación realizada.
- *Feedback sobre la intervención:* Se llevó a cabo un grupo de discusión con los participantes, donde se les preguntó acerca del programa, su satisfacción con el mismo, así como fortalezas y debilidades del programa.

En términos generales, los resultados de la evaluación de eficacia y satisfacción con el programa fueron muy positivos. En relación a la valoración de los coordinadores/as de los grupos, hubo unanimidad tanto en la consecución de objetivos como en el cumplimiento de expectativas. En primer lugar, el 100% de los/as coordinadores/as consideró como “bastante” la consecución de los objetivos, dándose una valoración promedio media-alta ($M = 3.00$; $DT = .00$). En segundo lugar, también el 100% de los/as coordinadores/as valoró que las expectativas se cumplieron “bastante más de lo esperado”, encontrándose de nuevo una valoración promedio media-alta ($M = 3.00$; $DT = .00$).

En relación a la percepción de cambio de los participantes en el programa, se valoró el cambio percibido en relación a aspectos relacionados con la práctica de los/as monitores/as, la relación con los/as jugadores/as y con los/as padres/madres de éstos/as. La valoración más alta se encontró en el componente aprender cómo fomentar valores de respeto y deportividad en los/as jugadores/as, donde el cambio percibido fue mayor que las expectativas iniciales. Todos los componentes recibieron puntuaciones superiores a 3 puntos como promedio, indicando una superación de las

expectativas iniciales. Con el fin de determinar si las expectativas de los participantes se habían cumplido o no, se estudiaron posibles diferencias entre las expectativas previas a la participación en el programa y los cambios percibidos tras la finalización de la implementación, empleando análisis de medidas repetidas. No se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre las expectativas iniciales y el cambio percibido, indicando un ajuste entre ambas cuestiones, es decir, que las expectativas iniciales fueron satisfechas. No obstante, cabe señalar que en el caso del componente establecer mejores rutinas en las sesiones de entrenamiento ($F(1, 24) = 4.04$), si bien no se hallaron diferencias estadísticamente significativas ($p = .056$), sí se encontró un tamaño de efecto grande ($\eta^2 = .14$), pudiendo indicar que se sobrepasaron esas expectativas iniciales.

Por último, se evaluó el impacto sobre las actitudes deportivas de los/as monitores/as en el Programa Deportes en Positivo mediante la Escala de Actitudes Deportivas. Las actitudes deportivas de los/as monitores/as mejoraron de forma significativa en un sentido positivo tras su participación en el programa, con un tamaño del efecto grande.

En relación a la satisfacción con el programa, el 52% de los/as coordinadores/as valoró como “bastante” el grado de satisfacción con la aplicación del programa, mientras que un 48% lo valoró como “mucho”. Se encontró una valoración promedio media-alta ($M = 3.48$; $DT = .51$). Asimismo, la valoración global del programa por parte de los coordinadores/as de los grupos fue de bastante buena de forma unánime, con una valoración promedio media-alta ($M = 3.00$; $DT = .00$). Los participantes proporcionaron valoraciones promedio medias-altas y altas en todos los ítems. Algunos de los componentes con los que los/as participantes se sintieron más satisfechos son la recomendación del programa a otras personas, el interés por volver a participar en un programa de las mismas características, la ayuda que el programa proporciona para la resolución de conflictos, la calidad del programa y la satisfacción general con el programa.

Finalmente, el feedback proporcionado por los participantes en los grupos de discusión analizados manifestaron como fortalezas la metodología (reflexiva y dinámica), la utilización del reforzamiento verbal con los/as alumnos, el empoderamiento adquirido gracias al programa y algunas características formales. Se muestran a continuación algunos extractos del grupo de discusión que se llevó a cabo.

“A mí también me ha hecho ver que tú estas trabajando, llevas años trabajando y esto te ratifica un poquitín que, bueno, algunas cosas tienes que mejorar porque siempre hay que mejorar, pero en unas cosas ves que es bueno, que he podido estar haciendo bien el trabajo, y otras que igual no ha ido tan bien como uno piensa.”

“He aprendido detalles de cómo decir cosas de manera más positiva, eso es lo que me ha parecido igual lo más interesante, la forma de decir las cosas para que no sea tan punitivo digamos, como dices, sino más positivo... igual lo que más me ha gustado.”

Respecto a las debilidades, los/as monitores/as afirmaron que les habría gustado incorporar a los padres/madres a las sesiones, además de manifestar la necesidad de sesiones más prácticas, como se refleja en el siguiente extracto.

“Buscaría sesiones prácticas, no solamente, sino que igual hoy viene un grupo determinado de baloncesto o lo que sea, y práctico, sobre la pista.”

4. Conclusiones y retos pendientes

Las dos aplicaciones realizadas del programa “Deportes en Positivo” han dado cobertura a monitoras/es deportivos con una amplia experiencia en ese ámbito, con muchos menores a su cargo y que en su mayoría contaban con formación específica en el área deportiva. Sin duda, se trata de un perfil de profesionales para los que la intervención diseñada puede ser de gran utilidad. No obstante, un reto para las siguientes fases del desarrollo del PAIF es dar cobertura a profesionales de este ámbito con perfiles diferentes, por ejemplo, a la/os monitora/es con menos experiencia o los que desempeñan estas funciones con escasa formación específica.

En relación con las características de los grupos, podemos decir que presentaron un tamaño medio, entorno a unos 10 participantes y con un porcentaje promedio de asistencia cercano al 80%, dato muy positivo para lo que es habitual en este tipo de intervenciones. Las aplicaciones del programa se ajustaron a las características de una implementación de calidad según los estándares en este aspecto.

Otro aspecto de la implementación que resulta clave es la fidelidad en la aplicación de los programas. En relación con este aspecto, el programa fue aplicado con bastante fidelidad respecto al diseño original. No obstante, tuvieron que realizarse algunas adaptaciones, hecho habitual y que constituye uno de los mayores retos relacionados con la implementación: lograr el necesario balance entre fidelidad y flexibilidad de forma que los programas se apliquen respetando el diseño original, pero adaptándose a las características y necesidades específicas de los participantes.

En relación con la percepción de los técnicos responsables de la aplicación de las intervenciones, los resultados obtenidos muestran que estos profesionales mayoritariamente pensaban que se habían conseguido los objetivos esperados. Esta alta percepción de eficacia coincidía con la de los participantes, que percibieron cambios positivos. La percepción de eficacia de participantes y profesionales se ve corroborada con los datos sobre el impacto real de las intervenciones en las distintas dimensiones psicológicas evaluadas. Por un lado, se observó un impacto positivo y estadísticamente significativo en la identidad como monitor tras la intervención. Los resultados mostraron que las actitudes deportivas de los/as monitores/as mejoraron significativamente en un sentido positivo tras su participación en el programa.

Finalmente, la evaluación se ha completado con el análisis de la satisfacción de los participantes y la valoración del programa por parte de todos los implicados. Por un lado, los técnicos hicieron una valoración muy positiva, destacando especialmente la metodología del programa. Igualmente, los participantes manifestaron niveles muy altos de satisfacción, destacando fortalezas relacionadas tanto con los contenidos como con el formato grupal de los programas.

Entre los próximos retos a conseguir figuran:

- Ampliar la cobertura del PAIF llegando a más territorios de la Comunidad de Cantabria y diversificando el perfil de los monitores y monitoras participantes.

- Identificar los elementos clave del programa que deben aplicarse con fidelidad a la vez que se realizan las adaptaciones necesarias para ajustarse a las características específicas de los participantes.
- Confirmar la eficacia observada con un número mayor de participantes.
- Completar la evaluación de efectividad con un grupo de comparación y datos de seguimiento.

5. Referencias

- Boixadós, M. (1994). Elaboració d'un instrument d'actituds sobre el fairplay en joves jugadors de futbol. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Boixadós, M. (1995). Avaluació d'actituds de fairplay en jugadors de futbol joves i els seus entrenadors. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Durlak, J. A. y DuPre, E. P. (2008). Implementation matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41(2), 327-350.
- Flay, B., Biglan, A., Boruch, R. F., González, F., Gottfredson, D., Kellam, S., ... Ji, P. (2005). Standards of evidence: Criteria for efficacy, effectiveness and dissemination. *Prevention Science*, 6(3), 151-175.
- Gottfredson, D. C., Cook, T. D., Gardner, F. E, Gorman-Smith, D., Howe, G. W., Sandler, I. N. y Zafft, K. M. (2015). Standards of evidence for efficacy, effectiveness, and scale-up research in prevention science: next generation. *Prevention Science*, 16(7), 893-926.
- Hamilton, V. E., Matthews, J. M., y Crawford, S. B. (2015). Development and preliminary validation of a parenting self-regulation scale: "Me as a Parent". *Journal of Child and Family Studies*, 24, 2853-2864. doi: 10.1007/s10826-014-0089-z.
- Larsen, D. L., Attkisson, C. C., Hargreaves, W. A., y Nguyen, T. D. (1979). Assessment of client/patient satisfaction: development of a general scale. *Evaluation and Program Planning*, 2, 197-207.
- Parra, A., Oliva, A. y Antolín-Suárez, L. (2009). los programas extraescolares como recurso para fomentar el desarrollo positivo adolescente. *Papeles del Psicólogo*, 30 (3), 265-275.
- Roberts, R. E., y Attkisson, C. C. (1983). Assessing client satisfaction among Hispanics. *Evaluation and Program Planning*, 6, 401-413.
- Smith, R. E., Cumming, S. P., y Smoll, F. L. (2008). Development and validation of the Motivational Climate Scale for Youth Sports. *Journal of Applied Sport Psychology*, 20, 116-136. doi: 10.1080/10413200701790558.

Lactancia materna e incorporación laboral de la madre como factores protectores para el desarrollo infantil. reflexiones para el diseño del sistema de permisos parentales.

Cristina Castellanos-Serrano y Carlamarina Rodríguez Pereira³⁴⁸

RESUMEN

Esta comunicación destaca los puntos de confluencia de dos estudios cuantitativos, enmarcados en el contexto español, que incluyen enfoques psicológico, sociológico, económico, y de políticas públicas respecto a los efectos en el bienestar infantil de la participación en el cuidado y en el mercado laboral de sus progenitores, de la lactancia materna y de las políticas públicas que median estas relaciones, en particular, del sistema de permisos parentales.

Por un lado, se observa la relación entre el diseño de los permisos parentales y la lactancia, considerándose también los distintos efectos del sistema de permisos parentales en varios factores protectores y de riesgo para el bienestar infantil. Por otro lado, se observan los factores de riesgo y de protección, incluida la lactancia, en el bienestar psicológico de los niños a medio y largo plazo.

Algunos estudios señalan cómo no solo la lactancia materna sino también la participación en el mercado laboral de ambos progenitores, y en especial de la madre, son factores de protección para la infancia, tanto económica, como física y psicológicamente. La actual duración del permiso de maternidad no está relacionada con la provisión o no de leche materna ni con la duración de esta práctica.

En este marco de análisis, se plantean las consecuencias de política pública, en particular respecto al diseño de los permisos de maternidad y paternidad, que se estima que pueden aportar mejores condiciones para el bienestar infantil, a la vez que respetan y promueven los objetivos de igualdad de género y equidad.

Palabras Clave: Lactancia materna, Incorporación Laboral, Permiso de paternidad, permiso de maternidad, sistema de permisos parentales, bienestar infantil, igualdad de género

1. Introducción

El bienestar y adecuado desarrollo durante la infancia es clave en la futura salud y personalidad. Desde distintos enfoques y disciplinas hay numerosa literatura que ahonda en los factores que influyen positiva y negativamente en el desarrollo psicológico, los resultados educativos y el bienestar de niños y familias (Karila, 2012; Rodríguez Pereira, 2016; Castellanos-Serrano, 2016, 2021; Van Huizen and Plantenga, 2018). Estos factores, múltiples y complejos, interactúan entre ellos de formas diversas por lo que es importante analizarlos desde diferentes perspectivas y de forma combinada. Además, su impacto suele variar según las condiciones socioeconómicas de las familias. Por ejemplo, la expansión de los servicios de cuidado y educación infantil tiene un impacto positivo en el desarrollo de los niños, en particular para aquellos que

³⁴⁸ Cristina Castellanos-Serrano (UNED) y Carlamarina Rodríguez Pereira, (Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA) y Universidad de Oviedo)

proviene de familias de nivel socioeconómico más bajo (Heckman y Masterov, 2007; Ruhm y Waldfogel, 2012; Van Huizen y Plantenga, 2018).

Desde el ámbito económico se destaca la relevancia de que ambos progenitores participen en el mercado laboral como factor protector contra la pobreza infantil (Stock et al 2014; Castellanos Serrano, 2016). Desde la perspectiva feminista y de igualdad de género, se acentúan las bondades de la participación de los padres varones en el cuidado y atención diaria de sus hijos (Fernández-Cornejo *et al.*, 2018). Estos enfoques abogan por políticas públicas, como el acceso universal a servicios de educación infantil, que promuevan un cambio de paradigma social que fomente la participación de los hombres en el cuidado y de las mujeres en el mercado de trabajo, reduciendo no solo el riesgo de pobreza, sino aumentando la independencia económica de los progenitores (Barnett & Masse, 2007; Reynolds *et al.*, 2011; Stock *et al.*, 2014; Del Boca, 2015; Elborgh-Woytek *et al.*, 2013; Staab, 2015). La medida estrella de este paradigma es la equiparación del permiso de paternidad al de maternidad, ya que incide positivamente en ambos objetivos (Castro-García and Pazos-Morán, 2016; Eydal y Gíslason, 2018; Castellanos-Serrano 2019).

Uno de los argumentos principales en contra de esta visión de los beneficios de un sistema de permisos parentales igualitario es que la lactancia materna en exclusiva es un factor clave para el bienestar infantil, especialmente en los 6 primeros meses de vida, en los que la OMS recomienda la lactancia en exclusiva (OMS, 2003). Puesto que la madre biológica es la que puede lactar, plantean que el sistema debería ajustarse para que las madres puedan estar esos seis meses disponibles física y temporalmente al lado del bebé, y fuera del mercado de trabajo. Desde algunos discursos se esgrime que esta declaración normativa de la autoridad sanitaria debería llevar a extender el permiso de maternidad, independientemente del diseño y el uso correspondiente que se haga del permiso de paternidad, y de la relación real que tenga con la difusión de la lactancia materna en exclusiva entre la población. Es decir, se apuesta por que la extensión del permiso de maternidad promovería la lactancia materna en exclusiva y se apuesta por las bondades de esta por encima de los costes que conlleva un sistema de permisos parentales no igualitario, a pesar de la abundante evidencia sobre sus efectos directos en la participación y responsabilidad asumida de los padres varones en el cuidado de sus criaturas, en la participación y condiciones laborales de las madres, y, por tanto, en el riesgo de pobreza infantil y familiar, así como las situaciones de dependencia económica y riesgo de exclusión social.

Esta comunicación plantea una reflexión sobre la evidencia disponible para defender el permiso de maternidad más amplio basándose exclusivamente en el hecho de que la lactancia materna sea un factor protector. Dando por hecho, que estos permisos condicionan la elección de la madre sobre la lactancia y, sobre todo, sin tener en cuenta los beneficios de permisos de paternidad que permitan la corresponsabilidad de los padres.

De hecho, esta comunicación surge de debatir resultados no esperados que contradecían las hipótesis planteadas en dos tesis doctorales. Desde la psicología se suponía que “la incorporación laboral temprana de la madre y la entrada en guardería aumentarán el riesgo de recibir un diagnóstico de trastorno mental en edad escolar”, (Rodríguez Pereira, 2016) pero la evidencia muestra que estos factores protectores resultan para el bienestar infantil. Desde la economía se planteaba que los permisos

parentales más amplios promueven la lactancia materna y su duración, pero los resultados empíricos también han mostrado que los permisos no están relacionados con el tipo y duración de lactancia provista (Castellanos Serrano, 2016). Por tanto, nos planteamos analizar conjuntamente los resultados de estas investigaciones, considerando la evidencia restante al respecto para sacar conclusiones de política pública basadas en la evidencia.

Para ello, en primer lugar, se explica la complejidad de este análisis acompañado por una revisión de la literatura sobre las evidencias sobre lactancia materna y los factores de riesgo y protección de la infancia. En segundo lugar, se presenta la metodología y resultados de dos trabajos de investigación realizados desde dos disciplinas diferentes, pero con el estudio en común de la lactancia materna. Por último, se concluyen y se obtienen consecuencias para el diseño de políticas públicas, en concreto sobre el sistema de permisos parentales en España.

2. Bienestar infantil, lactancia y políticas públicas. Revisión de la literatura

Muchas políticas públicas tienen distintos objetivos directos o indirectos. La mayor parte de las políticas públicas tienen resultados e impactos esperados e inesperados, algunos buscados explícitamente y otros asumidos implícitamente. Además, muchas políticas públicas interactúan entre sí, de forma que impulsen ciertos comportamientos y situaciones en la misma dirección o en sentidos contrarios. Por tanto, a la hora de evaluar y diseñar las políticas públicas es necesario ampliar el marco y observar y analizar los procesos complejos de interacciones y efectos que se producen, desde una perspectiva multidisciplinar y abierta.

Este es el caso tanto del diseño específico de los sistemas de permisos parentales como de las políticas de promoción de la lactancia materna, de impulso de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y de fomento de los hombres en los cuidados. Todas estas políticas tienen efectos sanitarios, económicos, sociales, de igualdad de género, culturales, psicológicos, etc. Estas políticas afectan tanto al ámbito familiar, como al laboral y personal. Y, como se viene poniendo más y más de manifiesto, pueden afectar al desarrollo y bienestar infantil. Sin embargo, la evidencia existente sobre estos efectos es asimétrica, no siempre concluyente y tiene, en muchas ocasiones, relevantes sesgos, ya que existen cuestiones éticas y prácticas que impiden que en las actuaciones relacionadas con el bienestar infantil se planteen experimentos en los que se asigne a las criaturas a grupos de control y grupos de tratamiento de forma controlada. No solo existen distintas prioridades políticas en cuanto a las medidas que se toman y discursos que se realizan en cada una de estas políticas, sino que, de forma consistente, la inversión en datos relevantes y evaluación de políticas es acorde a las prioridades políticas dadas. Los datos sobre cuidados y bienestar infantil son muy escasos.

A pesar de las dificultades en la investigación sobre los factores de riesgo y protección en la infancia, hay ya un cuerpo de literatura científica que parece confirmar la existencia de factores que dificultan o facilitan una buena salud mental del niño y del futuro adulto. Desde el **enfoque psicológico**, estos factores de riesgo y de protección de la infancia estarían entre los principales a considerar:

Ilustración 1. Factores de riesgo en la Infancia

Características del niño

- Problemas médicos
- Alteraciones genéticas
- Problemas neonatales
- Desarrollo irregular
- Baja capacidad intelectual
- Déficits en el desarrollo cognitivo
- Bajo desempeño académico
- Retraso o trastorno del lenguaje
- Niveles extremos de actividad
- Falta de estrategias de afrontamiento
- Déficits de habilidades sociales
- Baja autoestima
- Locus de control externo

Características de los padres

- Modelos inconsistentes
- Estilo de afrontamiento evitativo
- Expectativas inapropiadas del desarrollo
- Disciplina excesiva o ausente
- Educación excesivamente crítica
- Negligencia

Características de la familia y del ambiente

- El niño vive sólo con el padre o con madre
- Muchos hermanos
- Conflictos maritales y familiares
- Desacuerdos sobre crianza
- Estado de pobreza crónica
- Recursos financieros/materiales escasos
- Desempleo o subempleo
- Bajo nivel de instrucción de los padres
- Cuidado deficiente de los hijos.

Fuente: Schroeder y Gordon, 1991

Fuente: Rodríguez Pereira (2016, p.50)

De los factores de riesgo, las políticas públicas poco pueden hacer en términos de las características de niños y niñas y de sus padres y madres. Quizá lo más plausible sería proporcionar educación a los progenitores en cuanto al desarrollo infantil normal y estrategias educativas, desde el entorno sociosanitario en los momentos previos y durante el desarrollo de las y los menores. Esto además probablemente influiría en reducir los desacuerdos sobre crianza, si la formación ha sido exitosa.

Sin embargo, las políticas públicas pueden afectar directa e indirectamente a prácticamente todos los factores de riesgo relacionados con las características de la familia y del ambiente, en especial las políticas de carácter educativo, económico y laboral. La pobreza y los recursos escasos afectan negativamente a la salud infantil, estrechando las relaciones entre lo económico, psicológico y sanitario. Además, en concreto, el sistema de permisos parentales tiene efectos directos o indirectos en muchas de los objetivos políticos que afectan a los factores de riesgo.

Respecto a los factores protectores parece haber incluso más capacidad de acción, ya que el sistema de permisos parentales, en particular, y las políticas laborales, sociales y

económicas, en general, tienen efectos muy significativos en la estructura y cohesión familiar, participación y situación en el mercado laboral, nivel de estrés y disponibilidad de tiempo y recursos para el cuidado, sensibilidad y responsabilidad de los padres, tasas de fecundidad, redes de apoyo, etc. A continuación, se exponen los principales factores protectores para la infancia:

Ilustración 2. Factores protectores en la Infancia

Características del niño	
- Buena salud	- Físico atractivo
- Ser niña	- No ser primogénito
- Temperamento fácil	- Estrategias de afrontamiento flexibles
- Desarrollo controlado	- Habilidades sociales buenas
- Nivel de actividad moderado	- Apego seguro
- Atención adecuada	- Ejecución académica alta
- Desarrollo normal del lenguaje	- Alta autoestima
- Locus de control interno	

Características de los padres	
- Buen ajuste psicológico	- Inteligencia alta
- Educación superior	- Madre madura
- Padres sensibles y responsables	- Disponibilidad
- Alta autoestima	- Buenos modelos
- Estilo de afrontamiento flexible	- Crianza cálida
- Conocimiento del desarrollo	- Buena salud
- Disciplina clara, flexible pero con límites	- Supervisión cercana

Características de la familia y del ambiente	
- Vivir con los padres	- Apoyo de la familia
- Familias sin muchos niños	- Empleo estable
- Cohesión familiar	- Adecuado cuidado del niño
- Disciplina consistente	- Bajo estrés
- Nivel socioeconómico alto	- Ambiente rural

Fuente: Schroeder y Gordon, 1991

Fuente: Rodríguez Pereira (2016, p.51)

Precisamente este punto de confluencia entre los enfoques psicológico, sociológico, económico, y de políticas públicas es el que se plantea en esta comunicación.

Desde la **perspectiva económica**, las variables laborales, los niveles de ingresos, la estructura del hogar, las variables educativas y el nivel socioeconómico en general son factores ampliamente considerados y estudiados como clave para el bienestar y desarrollo de las capacidades, y para el análisis de la igualdad de género.

En concreto, un sistema de permisos parentales en los que se garantice la igualdad de género es clave para la incorporación y mantenimiento en el mercado laboral de las madres, para permitir un adecuado cuidado del niño, al incorporar a los padres al cuidado en pie de igualdad a las madres, tener unos niveles de renta más altos con familias de dos ingresos, reducir los niveles de estrés si se consigue que el cuidado se convierta en un trabajo compartido, y que se potencie la cohesión familiar. Se entiende por sistema de permisos parentales igualitario aquel en el que los permisos para cada progenitor, para padres y madres, son iguales, intransferibles, pagados al 100 % y que se pueden usar turnándose entre los progenitores, cuando haya dos, para alargar al máximo el tiempo de cuidado infantil en el hogar, de tal forma que cada progenitor pueda ejercer de cuidador principal mientras el otro se reincorpora al mercado de trabajo o estudios. Un sistema igualitario fomenta que los padres cuiden de forma autónoma, sin que esté presente la madre necesariamente, y que las madres se reincorporen al mercado laboral.

La vinculación entre las funciones biológicas de la maternidad y las funciones sociales han sido especialmente influyentes en la creación del discurso de naturalización de la mujer como madre y su rol en la sociedad y la economía (Nuño, 2008). De forma paralela, el desarrollo legislativo que sustenta ese discurso político concibió al hombre como marido-padre y figura predominante en la toma de decisiones y en el deber de cubrir las necesidades económicas de la familia (Glendon, 1999).

Un discurso ya activo desde el siglo XIX que vincula a las mujeres con la maternidad y el espacio doméstico, ensalzando la maternidad en el discurso público, pero con unas condiciones fuertemente discriminatorias en su protección (Martin Palomo, 2010). La ideología patriarcal tiende a reducir la maternidad a su función biológica y otorgarle un carácter “natural”. Así se le ha atribuido a la mujer una responsabilidad exclusiva y excluyente (Coria, 1995).

Sin embargo, el cuidado y la crianza no están solamente unidos a la maternidad. La paternidad puede tener una importancia semejante según muestra la actual evidencia y la literatura que se ha dado en llamar “nuevas masculinidades”, que incluye las “nuevas paternidades”, y que consiste fundamentalmente en la inclusión de los varones en las políticas de igualdad de género y en las tareas de cuidado, normalmente desde la perspectiva de los hombres. La teoría feminista ha incluido e incluye la posibilidad, conveniencia y necesidad de que los hombres cuiden. Esto además se considera que puede ayudar a eliminar la jerarquización del cuidado frente a otras actividades y poner en evidencia la interdependencia del espacio público y privado (Castellanos Serrano, 2016).

La paternidad se puede considerar como un constructo social, en el que las prácticas de los padres son un proceso que, a través de los discursos culturales y las negociaciones, definen y dan forma a los comportamientos paternos (Haas *et al*, 2002, Romero Balsas, 2014).

Habermas señala que “actualmente parece que la novedad evolutiva que distingue al Homo sapiens no es la economía sino la familia” (citado en Wilber 2005: 201). Se pasa de una familia en sentido amplio a una familia específicamente humana que según Habermas no tuvo lugar “hasta que se asignó al macho el rol de padre” (Wilber 2005).

La relación entre el rol de las madres como principales cuidadoras hasta la actualidad y la lactancia materna plantea ciertas controversias dentro de la sociedad. La maternidad es un fenómeno complejo que incluye por lo menos dos tipos de funciones (Coria, 1995): la función biológica (gestación, parto y lactancia) y la función social (cuidado y crianza de hijos). La lactancia, sin embargo, estaría a caballo entre estas dos funciones, siendo un fenómeno bio-psico-social y no exclusivamente biológico y, por lo tanto, influido aún más que la gestación y el parto por el contexto cultural y social.

Dar el pecho es una tarea de las muchas que requiere el cuidado infantil. La lactancia materna es además de una tarea de cuidado, que cumple con la función social de la alimentación, una función biológica, que requiere una presencia frecuente y recurrente. La lactancia materna en exclusiva requiere normalmente una dedicación intermitente de alrededor de una hora cada tres, de forma directa, y la atención a la propia salud y alimentación de la madre, así como la atención a las necesidades mostradas por el bebé si se provee lactancia a demanda.

La experiencia clínica desde el punto de vista de la salud mental, en base a la teoría del apego (Bowlby, 1986), sugiere que la lactancia materna es un factor de protección ya que se relaciona con un buen inicio del proceso de vinculación madre-hijo fuera del útero materno. A pesar de la evidencia en cuanto a salud física y desarrollo psicomotor hay muy pocos estudios sobre la influencia de la lactancia materna en la calidad del vínculo y la salud mental de los niños y existe cierta discrepancia acerca de la duración óptima de la misma (Rodríguez Pereira, 2016).

Para Eidelman y Schanler (2012), dadas las ventajas médicas y neuroevolutivas de la lactancia y la leche humana, a corto y largo plazo, esta debería ser la norma. Incluso afirman que la nutrición infantil es un tema de salud pública y no solamente una elección de forma de crianza.

Frente al aparente consenso en las ventajas de la lactancia materna en exclusiva durante los seis primeros meses que promueve la OMS, existe menos consenso y evidencias científicas sobre si a partir de cierto momento existen o no inconvenientes debidos a la lactancia prolongada o sus beneficios (Rodríguez Pereira, 2016). Al referirnos a la "lactancia prolongada" estamos incluyendo la duración y el proceso de destete. Desde el punto de vista fisiológico, este abandono del pecho materno supone un complejo proceso que exige ajustes nutricionales, microbiológicos, inmunológicos, bioquímicos y psicológicos entre madre e hijo (AEP, 2004 en Rodríguez Pereira, 2016). Durante el primer año, el lactante pasa varios momentos de aparente desinterés por el pecho (entre los 4-5 meses, los 7 y después entre los 9-12 meses), donde el destete podría ocurrir de forma natural. Sin embargo, a partir del primer año, el lactante que amamantado rara vez se desteta voluntariamente antes de los 4 años (Rodríguez Pereira, 2016).

Se sabe que los patrones de duración de la lactancia materna han sido influidos por factores históricos, culturales, científicos, médicos y personales. De hecho, el tiempo de lactancia en los humanos ha permanecido hasta hace menos de 100 años, e incluso hasta hoy en algunas regiones del mundo, estabilizado entre los 18 meses y los 3 años de vida. Es muy escaso el número de estudios sobre el momento óptimo del destete o las consecuencias a largo plazo de destetes más o menos precoces, en el lactante

humano (AEP, 2004). No se encuentran razones nutricionales para adelantar el inicio del destete antes de los 6 meses de vida (Kramer y Kakuma, 2002).

La literatura existente sobre los beneficios de la lactancia materna en el desarrollo infantil es ampliamente conocida y promocionada por las instituciones internacionales, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Academia Americana de Pediatras (AAP), y nacionales, como el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) o la Asociación Española de Pediatría (AEP). En este sentido, la OMS (2003), la AEP (2004, en Rodríguez Pereira, 2016), la AAP (2012) y el MSSSI (2017) trasladan un mensaje normativo, de lo que debería hacerse respecto a la alimentación de los bebés, y se traslada mensajes de causalidad y de permanencia de sus efectos positivos, mucho más allá de los meramente sanitarios. Sin embargo, estos resultados, que no pueden ser ignorados, deberían ser relativizados en función de otras muchas variables como el contexto familiar, las características de los progenitores o el país de residencia (Der et al., 2006; Horta et al., 2013; Cebolla-Boado et al., 2017).

En concreto se pueden leer recomendaciones como la siguiente, y guías detalladas de puesta en práctica de estas recomendaciones en la mayoría de los contextos sociosanitarios del mundo occidental:

“La estrategia mundial se basa en pruebas científicas de la importancia de la nutrición en los primeros meses y años de vida y del papel fundamental que juegan las prácticas de alimentación correctas para lograr un estado de salud óptimo. No practicar la lactancia natural, y especialmente la lactancia natural exclusiva durante el primer medio año de vida, representa un factor de riesgo importante a efectos de morbilidad y mortalidad del lactante y del niño pequeño, que se agrava aún más por la alimentación complementaria inadecuada. Las repercusiones duran toda la vida y son, entre otras, los malos resultados escolares, una productividad reducida y las dificultades de desarrollo intelectual y social.” (OMS, 2003, p.V)

Sin embargo, la revisión de la literatura en la que se basan dichos documentos no ha plasmado explícitamente los sesgos de autoselección de las evidencias encontradas. En la mayor parte de los países occidentales, la lactancia materna es más frecuente en los hogares con más recursos, por lo que las evidencias sobre ciertos beneficios para la salud y el desarrollo infantil que se atribuían a la lactancia materna pueden ser debidos a sesgos de selección (Cebolla-Boado et al. 2017). Es decir, que quienes hayan recibido lactancia materna en exclusiva al menos seis meses hayan crecido en un tipo de hogares determinado que, en general, puedan ofrecer condiciones ventajosas a sus hijos de otro tipo, como ventajas educativas o de un tipo de atención y cuidado determinado. Son muchas las estrategias usadas para intentar superar el problema del sesgo de selección, como analizar países con distintos patrones culturales y normativos de lactancia materna, como Brasil, India, Guatemala, Filipinas, Sudáfrica o China, donde esta no esté asociada necesariamente a familias con mayores recursos, (Horta et al. ,2013; Cebolla-Boado et al. 2017) o controlar distintas variables como la inteligencia de las madres o el tipo de familia con análisis de fratrias (Der et al. 2006; Colen y Ramey, 2014).

En el contexto occidental, muchos de los beneficios cognitivos y de salud detectados, cuando se controla por la familia en la que se ha crecido, desaparecen o dejan de ser estadísticamente significativos (Colen y Ramey, 2014).

A pesar de la existencia de publicaciones que revisan y analizan la literatura científica publicada que compara la lactancia materna y la alimentación con fórmulas comerciales sobre los resultados de salud, se advierte de que los resultados están, en ocasiones, contaminados por diferencias en educación parental, inteligencia, ambiente en el hogar, y estatus socioeconómico (Rodríguez Pereira 2016). La OMS hace recomendaciones para todo el mundo. Aunque en el contexto occidental, la lactancia artificial tiene menos riesgo, en otros países es un riesgo grande por las condiciones higiénico-sanitarias y falta de recursos. En todo caso, en general, se considera que, a partir de los 6 meses, debido al almacén de hierro del bebé, se debe introducir otros alimentos.

Se sabe poco sobre la asociación entre lactancia materna y la psicopatología infantil a largo plazo. Hasta la fecha la evidencia ha sido conflictiva en cuanto a resultados psicológicos y comportamentales y la lactancia, potencialmente originados por los retos metodológicos inherentes (Rodríguez Pereira 2016). Pese a la abundante evidencia que señala las relaciones encontradas entre la lactancia materna y los beneficios en términos de salud y cognitivos, la evidencia más reciente y metodológicamente más rigurosa sugiere que puede que no sea la leche materna en sí, sino las madres, sus características y su implicación en la crianza, las que tienen un impacto positivo y duradero en el bienestar de sus hijas e hijos (Cebolla-Boada et al, 2017).

Además de muchas variables de confusión, principalmente el entorno y las características de las madres que amamantan un mayor período, existen otros problemas metodológicos a la hora de conocer los efectos de la lactancia materna. Por un lado, existe una gran variedad de definiciones sobre lactancia, y como se recogen en los estudios. Por otro lado, la variación de la cantidad de leche materna recibida, si es en exclusiva o no, y el mecanismo (por biberón o directamente desde el pecho) no son siempre recogidos (Rodríguez Pereira 2016).

Hoy en día existe gran interés por la recuperación de la lactancia materna en la alimentación del lactante en todos los ámbitos sociales, culturales y económicos (Hernández Aguilar, 2004). Sin embargo, a pesar de toda la evidencia científica disponible en la actualidad, la incidencia y la duración de la lactancia materna en el mundo y en España están muy por debajo de las recomendaciones expuestas anteriormente. En Estados Unidos solo el 13% de la población cumple la recomendación de lactancia exclusiva durante 6 meses. Según los escasos estudios publicados en nuestro país, donde no existe un sistema adecuado de monitorización de la lactancia materna a nivel nacional, aquí tampoco se acerca a las recomendaciones (Rodríguez Pereira, 2016).

Siendo la lactancia materna un factor protector, más allá de los sesgos que puedan existir, y siendo el aumento de la lactancia materna un posible objetivo de las políticas de salud pública parece interesante plantearse qué factores son los que favorecen o no que las madres elijan o puedan dar el pecho durante determinado número de meses. En este sentido, Teresa Aguilar (2004) opina que la incorporación laboral de la mujer ya no es un factor que determine el abandono o disminución de la duración de la lactancia, sino más bien al contrario. Parece ser que el grupo de mujeres que más inicia la lactancia materna es el de las mujeres que después reiniciaron su trabajo a jornada completa, seguidas por las que trabajaron a tiempo parcial y por último, las que menos la iniciaron fueron las que no iban a trabajar fuera de casa. En nuestro entorno, la Encuesta dirigida por el Comité de Lactancia de 1997, en diversas Comunidades Autónomas, no encuentra

relación entre el trabajo de la mujer y el inicio o duración de la lactancia. Por otra parte, es el grupo de mujeres con un nivel de estudios más alto, y por tanto con más probabilidades de trabajo remunerado, el que con más frecuencia y durante más tiempo amamanta a sus hijos (Rodríguez Pereira, 2016).

Entre los factores que influyen de forma positiva o negativa en el establecimiento de la lactancia materna no se encuentra el permiso de maternidad o el diseño del sistema de permisos parentales (Yaque et al., 2000). La cuestión principal de la lactancia materna se encuentra en el establecimiento en las primeras semanas, protegidas por el permiso de maternidad obligatorio. La duración del permiso podría facilitar prolongar la lactancia, pero la incorporación laboral en sí no tiene por qué significar el fin de la lactancia, que depende de otras muchas situaciones. Hoy en día en los contextos occidentales las madres congelan leche materna, reducen el número de tomas, optan por lactancia mixta, flexibilizan sus jornadas, etc.

3. Metodología y resultados de los estudios analizados

En la comunicación se sintetizan dos estudios cuantitativos relativos a la protección de la infancia, desde la perspectiva psicológica y desde la perspectiva económica, enmarcados en el contexto sociocultural español y, considerando la perspectiva de género, en su metodología. Ambas visiones se consideran complementarias puesto que se refieren a grupos poblacionales que se van a integrar en familias con menores.

El estudio económico se basa en una metodología cuantitativa basada en una encuesta retrospectiva realizada en la Comunidad de Madrid en 2012. La muestra son padres y madres de niños y niñas de 3 a 8 años, con datos sobre cada progenitor y la familia relativos al cuidado y a la participación en el mercado de trabajo en el momento de nacimiento de la criatura y varios años después. Se trata de una muestra de 1130 hogares, que incluye a 2156 progenitores, de los que el 85,5% estaban trabajando cuando nació su bebé. Esta encuesta *ad hoc*, denominada “Encuesta sobre uso de permisos parentales y sus consecuencias laborales (EUPPCL 2012)” utilizó un muestreo de conglomerados en dos etapas con estratificación en la primera etapa. Su error de muestreo es de 2,91% (Castellanos-Serrano, 2016).

El estudio psicológico es un estudio de casos y controles con población clínica ambulatoria de la Comunidad de Madrid en 2010. Entre los niños y niñas de 6 a 12 años se identifica los factores que, ocurriendo durante los tres primeros años de vida, pueden aumentar el riesgo o proteger contra el desarrollo de trastornos mentales durante la edad escolar. Se trata de un estudio observacional analítico que, con mayor potencia que un estudio transversal, trata de resolver el problema de la causalidad mediante un proceso de reconstrucción de los acontecimientos. Se trata de poner de manifiesto posibles diferencias en las exposiciones a los factores estudiados que expliquen, al menos parcialmente, la razón por la que unos enferman y otros no. Al final de este proceso se comparan dos grupos: el de los individuos que han tenido un desenlace específico, en este caso un diagnóstico de trastorno mental (grupo de casos) y el de quienes han transitado por un proceso similar, pero no se les ha diagnosticado ningún trastorno mental (grupo de control). Es una muestra de 220 menores dentro de un distrito madrileño (Rodríguez Pereira, 2016).

4. Lactancia y sistema de permisos parentales.

La EUPPCL proporciona datos de lactancia materna, que no tiene que ser necesariamente en exclusiva. Es decir, puede ser combinada con otra lactancia u otra alimentación, por lo que las características de presencia y disponibilidad temporal y física pueden ser sustancialmente diferentes. No obstante, con esta aproximación, se quiere contrastar la hipótesis de si proporcionar lactancia materna a las criaturas está relacionada con la duración del permiso de maternidad. En el debate de reformar el sistema de permisos parentales la lactancia se encuentra como un factor relevante (Castellanos-Serrano 2019), sin embargo, es necesario ver la evidencia de cómo afecta a la conducta de las mujeres en este sentido, sin dejar de considerar el resto de factores relevantes.

4.1. Lactancia materna y uso del permiso de maternidad

No todas las madres dan el pecho a sus bebés. El 16% de las madres no dieron el pecho a su bebé. No existen diferencias estadísticamente significativas entre la proporción de madres que usaron el permiso y las que no en proveer la lactancia materna (Tabla 1).

Tabla 1. Proporción de madres que dieron el pecho a su bebé

Da el pecho al bebé			
Permiso maternidad	No	Sí	N
Madre no usa permiso	18,0%	82,0%	167
Madre usa permiso	15,6%	84,4%	777
Total	16,0%	84,0%	100%
N	151	793	944
Contraste estadístico			
Chi Cuadrado	0,585		
Sig. As. (bil.)	,444		

Fuente: Castellanos-Serrano 2016

Es decir, el supuesto de rol de cuidadora principal vinculado a la característica biológica de la lactancia materna no ocurre para una proporción considerable de las madres. Por lo que se concluye que deben existir otros factores que condicionan la asunción de este rol y la responsabilidad y ejecución mayoritaria de las tareas de cuidado. Se aporta evidencia que apoya la hipótesis de que la lactancia materna no es el factor clave de que las madres sean las cuidadoras principales. Estas usan un permiso ocho veces mayor al de los padres, en el momento de la encuesta, pero dan o no el pecho de forma independiente a usar o no el permiso.

4.2. Duración de la lactancia y relación con el sistema de permisos parentales

No obstante, la mayoría de las madres sí proporcionaron la lactancia materna. El 84% de las madres dieron el pecho a sus bebés. Esta proporción es similar entre las madres que usaron el permiso de maternidad y las que no (Tabla 1).

Este comportamiento, actualmente mayoritario, es recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para promover el bienestar y la salud infantil. La recomendación de la OMS, como se comentaba antes, es proveer lactancia materna (en exclusiva) durante los seis primeros meses de vida (180 días), con un fuerte componente normativo desde el sistema de salud. Mientras se incide en la variabilidad de los bebés en realizar distintos hitos evolutivos, en la alimentación se recalca insistentemente estos 6 meses como pauta, independientemente de la evolución del peso y tamaño del bebé y de las muestras que realice para probar distintos alimentos.

Además del permiso de maternidad, existe un permiso de lactancia. El permiso de lactancia, cuando no se acumula en días enteros, tiene como objetivo acomodar el tiempo de trabajo para permitir la lactancia materna durante los nueve primeros meses de vida del bebé.

Por tanto, parece relevante no sólo si las madres dan el pecho o no, sino la duración de dicha práctica. Dado que la madre y el bebé suelen normalmente estar en el mismo espacio y tiempo para proporcionar la lactancia materna, la duración del uso del permiso de maternidad, que son 112 días, podría estar relacionada con el tiempo de duración de la lactancia materna.

El 84% de las **madres** dieron el pecho durante algún tiempo. La duración media es de **165 días**. El 25% de las madres dieron el pecho 42 días o menos, el 50% de las madres 112 días o menos y el 75%, 210 días o menos.

Tabla 2. Características de la distribución de la duración de lactancia materna

Días			Percentiles			N
	Media	Desv. Tip	25	Mediana (50)	75	
	164,8	194,8	42	112	210	1130

Fuente: Castellanos-Serrano 2016

Si en torno al 90% de las **madres con empleo** usa el permiso de maternidad durante unos 106 días de media (Castellanos Serrano, 2016), se podría entender que la lactancia continua cuando las madres se han incorporado al empleo para alrededor del 40%. Por el contrario, para al menos el 25% de las mujeres, la lactancia materna se termina mucho antes que el permiso por maternidad. Por lo que se muestra de nuevo evidencia de que la extensión y duración de la lactancia materna no está causada por la extensión del permiso de maternidad.

De forma similar, se observa que no hay diferencia estadísticamente significativa entre el tiempo medio de lactancia materna de las madres que han usado el permiso de maternidad y de aquellas que no lo han usado (Tabla 3).

Tabla 3. Tiempo de lactancia materna, según uso del permiso de maternidad

Duración de lactancia materna (días)				
	Media	Desv.Típ.	N	
No usa permiso maternidad	153,3	170,2	171	
Usa permiso maternidad	162,7	194,6	787	
Total	161,0	190,5	958	
Contrastes estadísticos				
Test de homogeneidad de varianzas	Levene Statistic	df1	df2	Sig.
	0,099	1	956	,753
ANOVA	df	Mean Square	F	Sig. As. (bil.)
	1	12281,616	,338	,561
Test robusto de igualdad de medias	Welch	df1	df2	Sig.
	0,099	1	956	,753

Fuente: Castellanos-Serrano 2016

Es decir, el tiempo medio que las madres dan el pecho es ligeramente superior al tiempo que están de permiso por maternidad. Sin embargo, este tiempo es similar en las madres que no usan el permiso. Usar o no el permiso de maternidad no está relacionado con la duración de la lactancia materna, por lo que el sistema de permisos parentales no muestra estar relacionado con la opción materna de dar cabida a la función biológica de lactar.

También se puede cuestionar si más allá del rol social, la práctica de uso o no de los permisos parentales en cada familia puede haber modificado el rol del padre, y en concreto, su interacción con la lactancia materna. Dado que tanto el rol del padre como las transiciones alimentarias (OMS) son elementos señalados internacionalmente como importantes para el bienestar infantil, más investigación al respecto resultaría relevante.

Tabla 4. Tiempo de lactancia natural, según uso del padre de los permisos parentales

Duración de lactancia materna (días)												
	MUESTRA TOTAL						MUESTRA PADRES POST-REFORMA					
	...Permiso de nacimiento			...Permiso de nacimiento			...Permiso de paternidad					
	Media	Desv.Típ.	N	Media	Desv.Típ.	N	Media	Desv.Típ.	N			
Padre no usa permiso de...	189,0	209,2	198	221,7	248,9	87	168,3	196,9	112			
Padre usa permiso de...	156,7	186,2	804	157,1	190,8	409	163,0	204,8	374			
Total	163,1	191,3	1002	168,4	203,4	496	164,2	202,8	486			
Contrastes estadísticos												
Test de homogeneidad de varianzas	Levene	df1	df2	Sig.	Levene	df1	df2	Sig.	Levene	df1	df2	Sig.
	6,302	1	1000	,012	14,859	1	494	,000	0,671	1	484	,413
ANOVA	df	Mean Sq.	F	Sig.As.(bil.)	df	Mean Sq.	F	Sig.As.(bil.)	df	Mean Sq.	F	Sig.As.(bil.)
	1	166483	4,566	,033	1	299998	7,341	,007	1	2390	,058	,810
Test robusto de igualdad de medias	Welch	df1	df2	Sig.	Welch	df1	df2	Sig.	Welch	df1	df2	Sig.
	3,967	1	279	,047	5,219	1	108	,024	0,061	1	189	,806

Fuente: Castellanos-Serrano 2016

Que los padres usen o no el permiso de paternidad no está relacionado con la duración de la lactancia materna. Sin embargo, sí está relacionado de forma estadísticamente significativa al 95% el uso del permiso de nacimiento (dos días, o tres según algunos convenios). Esta relación existe tanto para toda la muestra entera como para la submuestra que también contaba con permiso de paternidad de trece días. Cuando los padres no usan el permiso de nacimiento, la duración de la lactancia es mucho mayor.

Se han realizado los mismos contrastes estadísticos para el resto de posibles permisos para el padre (parte transferible del permiso de maternidad, permisos parentales ofrecidos por la empresa, excedencias, lactancia acumulada o vacaciones) y las diferencias en la duración de la lactancia natural según el padre los use o no, no son estadísticamente significativos, al igual que pasa con el permiso de paternidad. Tampoco lo son si en lugar de usar sólo la muestra posterior a la introducción del permiso de paternidad se utiliza toda la muestra.

El permiso de nacimiento, establecido en el Estatuto de los Trabajadores, y que son los dos días posteriores al nacimiento, está concebido para usarse en el momento de máxima emergencia de recuperación de la madre del parto. El no usar dicho permiso (si es que se tiene derecho a él) podría suponer una asunción de roles de género muy tradicionales, en el que el cuidado para el padre, ni del recién nacido ni de la madre, sea parte de sus prioridades o actuaciones.

Esto podría coincidir con roles de género muy marcados respecto al cuidado. En estos casos, las madres darían el pecho durante un periodo significativamente más largo cuando los padres no usan el permiso de nacimiento. Esto se produce de forma más acusada tras la reforma del sistema de permisos parentales en marzo de 2007. Esto podría interpretarse como una reacción al cambio social que se está reconociendo por el cambio de ley, en el que el cuidado infantil parental empieza a concebirse como una cuestión social que incluye también a los padres. En reacción, el cuidado infantil, intenta relacionarse más estrechamente con la función biológica de la lactancia materna, alargándola, en un intento de recuperar una interpretación biologicista de los roles de género tradicionales.

4.2. Duración de la lactancia y participación en el mercado de trabajo

La participación en el mercado de trabajo suele condicionar la posibilidad de tener presencia física y disponibilidad temporal de los progenitores en el cuidado infantil en general y para la lactancia materna en particular. En promedio, la práctica de las mujeres relativa a la lactancia materna es de 166 días, inferior a los 180 días señalados por los estándares normativos de la OMS. Se analiza si la situación laboral está relacionada con la duración de la lactancia materna.

Tabla 5. Tiempo de lactancia materna, según situación laboral de la madre

Duración de lactancia materna (días)				
Situación laboral de la madre	Media	Desv.Tip.	N	
Con empleo	157,0	189,8	841	
En paro	170,6	188,8	105	
Ama de casa	208,9	225,5	158	
Otra	202,1	131,5	15	
Total	166,2	195,2	1119	
Contrastes estadísticos				
Test de homogeneidad de varianzas	Levene Statistic	df1	df2	Sig.
	4,058	3	1115	,007
ANOVA	df	Mean Square	F	Sig. As. (bil.)
	3	127090,251	3,358	,018
Test robusto de igualdad de medias	Welch	df1	df2	Sig.
	2,866	3	62	,044

Fuente: Castellanos-Serrano 2016

La implicación de la madre en el mercado de trabajo tiene relación con la duración media que la madre da el pecho al bebé de forma estadísticamente significativa al 95%. Las madres con empleo dan el pecho durante 157 días, aquellas en paro durante 171 días (inferior también a los 180 días) y aquellas que son amas de casa en 209 días y aquellas que se encuentran en otra situación durante 202 días (Tabla 5).

Estar en paro y ser ama de casa tiene una similitud en la posibilidad de acceso físico y temporal al bebé. No obstante, el tiempo medio entre uno y otro estado varía sustancialmente más (38 días) que entre tener un empleo y estar en paro (14 días).

Ser “ama de casa” tiene significativas implicaciones de género, que se asocian con el rol tradicional de la mujer de cuidadora y asunción de las tareas en la esfera privada. Parece que la duración de la lactancia natural no es sólo afectada por la duración del permiso de maternidad o las posibilidades de presencia física y disponibilidad temporal, sino también por otros factores, como puede ser la ideología de género.

La implicación del padre en el mercado de trabajo no tiene relación con la duración media que la madre da el pecho al bebé de forma estadísticamente significativa (Tabla 6).

Tabla 6. Tiempo de lactancia materna (no necesariamente exclusiva), según situación laboral del padre

Duración de lactancia materna (días)				
Situación laboral del padre	Media	Desv.Tip.		
Con empleo	162,1	192,0		
En paro	185,8	205,5		
Amo de casa	112,0	-		
Otra	169,6	87,9		
Total	162,9	191,3		
Contrastes estadísticos				
Test de homogeneidad de varianzas	Levene Statistic	df1	df2	Sig.
	1,435	2	1022	,238
ANOVA	df	Mean Square	F	Sig. As. (bil.)
	3	6687,847	,182	,908

Fuente: Castellanos-Serrano 2016

5. Factores de riesgo y protectores para el diagnóstico de trastorno mental en edad escolar (estudio de casos y controles)

Este apartado explica algunos de los principales resultados del estudio sobre factores de riesgo y protección, con particular atención a la lactancia y al mercado de trabajo.

La Odds Ratio (OR) mide cuantas veces es más frecuente el trastorno en expuestos frente a los no expuestos. Es la magnitud de la asociación entre la exposición y la enfermedad. Su interpretación sería similar a la del riesgo relativo.

Ilustración 3. Interpretación de la OR

OR	Interpretación
>1	Asociación (factor confiere riesgo)
=1	No asociación
<1	Asociación (el factor confiere protección)

Fuente: Rodríguez Pereira, 2016

La siguiente tabla presenta los factores de riesgo más importantes del estudio.

Tabla 7. Factores que aumentan significativamente el riesgo de recibir un diagnóstico de Trastorno Mental en edad escolar con OR mayor de 3

Factor de Riesgo	Expuestos (%)	OR	IC 95%
Antecedentes Psiquiátricos Padres	28 (12,8)	16,916	3,903-73,306
Antecedentes Psiquiátricos Madre	24 (11)	13,655	3,125-59,676
Trastorno Postparto	22(10,6)	10,899	2,477-47,962
Cambios de Cuidador	17(7,9)	8,819	1,964-39,588
Situación de Riesgo	29(13,4)	8,003	2,679-23,905
Antecedentes Psiquiátricos Familiares	31 (14,2)	5,049	1,980-12,876
Enfermedad Crónica del Niño	37 (17,2)	4,865	2,106-11,238
Temperamento	47 (22,6)	3,964	1,964-8,085
Ingresos Hospitalarios	60 (27,4)	3,473	1,825-6,612
Intervenciones Quirúrgicas	28 (12,8)	3,404	1,382-8,387

Fuente: Rodríguez Pereira, 2016

La lactancia artificial, es decir, que la madre no haya provisto ni un día de lactancia materna, aparece como factor de riesgo estadísticamente significativo, aunque con un aumento de la probabilidad mucho menor que los factores anteriores.

Tabla 8. Factores que aumentan significativamente el riesgo de recibir un diagnóstico de Trastorno Mental en edad escolar con OR menor de 3

Factor de Riesgo	Expuestos (%)	OR	IC95%
Convivencia durante los tres primeros años	22 (10,0)	2,950	1,109-7,852
Lactancia Artificial	30 (14,0)	2,745	1,194-6,312
Crianza Difícil	35 (16,2)	2,634	1,218-5,697

Fuente: Rodríguez Pereira 2016

Que la madre tuviera un trabajo remunerado durante el embarazo, así como su incorporación al mercado de trabajo después de tener a su hijo y la lactancia materna durante al menos 6 meses -no necesariamente en exclusiva- y que haya acudido a guarderías, son factores protectores estadísticamente significativos.

Tabla 9. Factores que disminuyen significativamente el riesgo de recibir un diagnóstico de Trastorno Mental en edad escolar

Factor Protector	Expuestos (%)	OR	IC 95%
Incorporación Laboral de la madre	144 (68,89)	0,263	0,140-0,494
Lactancia durante más de 6 meses	101 (47,0)	0,273	0,155-0,480
Situación Laboral Activa de la Madre en el Embarazo	130 (61,9)	0,308	0,172-0,552
Guardería	143 (66,2)	0,463	0,260-0,824
Primogénito	139 (64,65)	0,395	0,221-0,706

Fuente: Rodríguez Pereira 2016

Ni la lactancia prolongada (por más de uno o dos años) ni el momento exacto de incorporación al mercado de trabajo presentan ningún efecto estadísticamente significativo. (Tabla 10).

Tabla 10. Factores con OR no significativa

Factor de Riesgo	Expuestos (%)	OR	IC 95%
Enfermedad de los padres	21(9,7)	1,61	0,631-4,112
Parto Distócico	63(29)	1,47	0,819-2,671
Prematuridad	29(13,3)	1,76	0,790-3,932
Bajo Peso	19(8,8)	0,421	0,154-1,153
Embarazo Planificado	186(85,7)	0,806	,376-1,73
Complicaciones en el embarazo	36(16,6)	1,29	0,630-2,652
Duelo durante el embarazo	12(5,7)	1,08	0,338-3,477
Adopción	3(1,4)	0,491	0,044-5,493
Lactancia prolongada 1 año	13(6)	0,874	0,284-2,692
Lactancia prolongada 2 años	5(2,5)	4,235	0,466-38,529
Hijo Único	45(20,7)	1,225	0,635-2,365
Momento de Incorporación Laboral	41(28,47)	1,541	0,739-3,210

Fuente: Rodríguez Pereira, 2016

Se exploran las posibles asociaciones mutuas (contrastes ji-cuadrado) entre todos los factores estudiados cuya OR ha resultado significativa estadísticamente. Se muestran en la siguiente tabla las asociaciones y se señalan las significativas

Tabla 11. Asociación entre los factores de riesgo (contrastes ji-cuadrado)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
A.P.P																
A.P.M	183,864***															
T.Post.	21,453***	20,638***														
C.Cui.	9,347**	3,55	1,067													
A.P.F	1,369	0,967	3,291	6,455*												
E.C.N	9,904**	10,167***	1,682	,059	3,495											
Tempt.	2,642	4,973*	7,637**	,774	7,493**	1,355										
Ingr.	5,756*	4,533*	9,541**	,050	2,949	2,609	2,272									
IQ	7,023**	6,351*	2,629	,476	9,055**	2,818	1,601	36,302***								
Cv3a	4,603*	3,471	,601	3,967*	1,687	,076	4,248*	,988	,623							
Lacta	0,016	0,243	2,080	1,493	,013	1,848	,395	1,446	,001	4,142*						
Dif.Cri.	4,038*	6,470**	25,305***	,017	,341	,001	23,264***	9,896**	2,416	1,256	1,385					
Inc.L.	0,011	0,533	1,413	4,502*	,343	,855	4,171*	,159	,008	1,181	9,001**	7,667**				
Lacta6	2,227	2,749	8,485**	,245	4,799*	11,884***	2,906	8,610**	2,663	3,165	30,889***	3,102	4,263*			
Sit.A.M.	0,420	0,897	,753	2,177	,137	,019	2,369	,004	,009	4,498*	4,972*	10,510***	127,762***	1,663		
Guard.	0,288	0,072	3,390	0,015	,046	2,030	,205	,051	,440	,379	7,455**	1,534	28,494***	2,156	14,796***	
Prg.	0,348	1,257	,182	1,284	,756	1,829	,001	3,276	1,602	3,160	,423	2,087	12,742***	2,470	7,3951**	2,348

Nota: *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001

A.P.P: Antecedentes Psiquiátricos Padres; A.P.M: Antecedentes Psiquiátricos Madre; T.Post: Trastorno Postparto; C.Cui: Cambios de Cuidador; A.P.F: Antecedentes Psiquiátricos Familiares; E.C.N: Enfermedad Crónica del Niño; Tempt: Temperamento; Ingr: Ingreso Hospitalario; IQ: Intervención quirúrgica; Cv3a: convivencia durante los 3 primeros años; Lacta: Lactancia Artificial; Dif.cri: Dificultad en la crianza; Inc.L: Incorporación Laboral; Lacta6: Lactancia durante 6 meses o más; Sit.A.M: Situación Activa de la Madre; Guard: Guardería; Prg: Primogénito.

Fuente: Rodríguez Pereira, 2016

Este análisis es especialmente relevante, debido a los problemas encontrados en la evidencia, por los que parece ocurrir que ciertos fenómenos observables, como la lactancia materna, podrían estar relacionados con otros factores no observables u observados, pero que puedan ser los verdaderos factores de protección o de riesgo. En este estudio los factores que están relacionados entre sí se corrigen mediante análisis de regresión y podemos ver a continuación aquellos factores de riesgo que siguen siéndolo una vez realizados los ajustes:

Tabla 12 Factores de Riesgo OR ajustada

Factor de Riesgo	OR	OR Modelo1	IC 95%	OR Modelo 2	IC 95%
Antecedentes Psiquiátricos Padres	16,916	11,766	2,459-56,313	6,485	1,140-36,881
Antecedentes Psiquiátricos Madre	13,655	11,401	2,319-56,051	4,589	0,813-25,900
Trastorno Postparto	10,899	18,072	2,148-152,075	3,796	0,367-39,264
Cambios de Cuidador	8,819	14,434	1,494-139,418	24,311	1,701-47,371
Antecedentes Psiquiátricos Familiares	5,049	5,600	1,804-17,377	2,394	0,661-8,668
Enfermedad Crónica del Niño	4,865	3,886	1,377-10,971	1,782	0,577-5,0502
Temperamento	3,964	3,527	1,491-8,344	2,159	0,780-5,980
Ing. Hospitalario	3,473	4,620	1,949-10,949	3,229	1,282-8,143
IQ	3,404	3,510	1,254-9,830	1,110	0,318-3,878
Convivencia	2,950	3,091	0,622-15,362	3,292	0,565-19,168
Lactancia Artificial	2,745	5,596	1,601-19,566	4,296	1,144-16,127
Crianza Dificil	2,634	4,606	1,442-14,715	0,820	1,78-3,785

Modelo 1: Ajustados por Sexo, Inmigración, Nivel Educativo del Padre, Nivel Educativo de la Madre y Ocupación Laboral de la Madre. Modelo 2: Ajustados adicionalmente por los factores asociados (ver tabla 11).

Fuente: Rodríguez Pereira, 2016

Tabla 13 Factores Protectores OR ajustada

Factor Protector	OR	OR	IC95%	OR	IC95%
	Modelo1			Modelo2	
Incorporación Laboral de la madre	0,263	0,366	0,159-0,845	0,425	0,154-1,174
Lactancia más de 6 meses	0,273	0,204	0,096-0,434	0,331	0,145-0,754
Situación Laboral Activa de la madre	0,308	0,458	0,211-0,996	0,602	0,263-1,376
Guardería	0,463	0,532	0,238-1,191	0,754	0,319-1,782
Primogénito	0,395	0,413	0,198-0,860	0,464	0,219-0,981

Modelo 1: Ajustados por Sexo, Inmigración, Nivel Educativo de los padres y Ocupación Laboral de la Madre. Modelo 2: Ajustados adicionalmente por los factores asociados (ver tabla 11).

Fuente: Rodríguez Pereira, 2016

Las OR tanto de los factores protectores como de los de riesgo (tablas 12 y 13) se mantienen significativos en el modelo 1, excepto la convivencia. En el modelo 2, solo los factores marcados mantienen significativa su OR. Las variables de mercado laboral y guardería dejan de ser significativas al incorporar los factores con los que se asocia. Ello puede ser reflejo de un alta multicolinealidad entre la variable y los factores incorporados al modelo como expone la Tabla 11. El efecto, por tanto, de las variables laborales y de acudir a centros de educación y cuidado infantil quedaría recogido en el segundo modelo por su influencia indirecta a través de los factores con los que se relacionan que se han incluido. La situación activa en el embarazo, la incorporación laboral de la madre y el uso de guarderías son variables que se asocian fuertemente y de forma estadísticamente significativa.

Parece, como algunos autores apuntan (Oddy, Kendall, et al 2010), existir cierta reticencia en la investigación a afirmar una asociación entre la lactancia materna y la posterior salud mental. Esta reticencia podría deberse en parte a la posibilidad de explicaciones alternativas, pero también por la preocupación de generar culpa en las mujeres que no amamantan. Sin embargo, parece que la lactancia materna se mantiene como factor protector tras ser ajustada.

Una posible alternativa al efecto protector de la lactancia materna sobre la salud mental infantil podría ser que la lactancia sea un marcador para otras características maternas que no se estén midiendo y se relacionen con la lactancia. Dentro de los países desarrollados la tendencia a elegir la lactancia materna se da en comunidades con mayor nivel socioeconómico y educativo (Hernández Aguilar, 2004).

Comentamos a continuación la relación de la lactancia materna con otras variables del estudio:

En primer lugar, cabe destacar que la elección de lactancia artificial o materna y la duración de la lactancia materna no está asociada a los antecedentes psiquiátricos de la madre. Sin embargo, el trastorno postparto sí que está asociado con la duración de la lactancia materna, aunque esta asociación también se controla en el análisis. Es menos probable que la madre mantenga la lactancia durante 6 meses si sufrió trastornos psíquicos durante el periodo postparto. Esto es consistente con algunos estudios de cohorte prospectivos en los que se encuentra un incremento de la depresión postparto en las madres que no amamantaron o que destetaron pronto. De hecho, parece que la depresión postparto retrasa su aparición a los nueve meses en las culturas en donde la lactancia materna es la norma, mientras que donde predomina la lactancia artificial se manifiesta sobre los 3 meses (AEP, 2004).

Otra asociación que es importante destacar es que, en nuestra muestra, de forma concordante con los datos que maneja la Asociación Española de Pediatría (2004) en cuanto a la lactancia materna, las madres que se encontraban ocupadas (“en situación laboralmente activa”³⁴⁹) en el momento de quedarse embarazadas son más propensas a elegir la alimentación con lactancia materna en lugar de leche artificial y también es más frecuente que mantengan la lactancia materna por más tiempo. Sin embargo, un dato menos esperable es que la incorporación laboral tras el parto, durante los tres primeros años del niño, y que en la mayor parte de la muestra entre el cuarto y sexto mes, no sólo no impide la lactancia materna si no que parece favorecerla. No obstante, como se comentaba previamente, esto puede deberse a las condiciones favorables del puesto de trabajo de la madre. Por eso es importante destacar que se ha controlado en el primer modelo de regresión el nivel educativo de la madre y su ocupación laboral y en el segundo se ha controlado además la incorporación laboral de la madre, por lo que estos factores no explicarían, al menos totalmente, el efecto de la lactancia. También podría ocurrir que el hecho de mantener la lactancia materna fuese un amortiguador de la separación con el bebé, es decir, estas madres progresivamente van separándose del bebé pero mantienen un vínculo fuerte a través de la lactancia materna.

6. Conclusiones

La pregunta que nos hacíamos es si, entre todos los factores que determinan el desarrollo y bienestar infantil, *¿cómo de importante es la lactancia materna en exclusiva durante los seis primeros meses en el bienestar a largo plazo? ¿Se tienen evidencias sobre si es más o menos importante que otros factores como la presencia estable y el cuidado de sus progenitores o su participación en el mercado laboral?*

A pesar de que, como comentamos, haya estudios con resultados dispares, en general parece que existe un considerable consenso tanto en la literatura clínica como en la investigación en cuanto a que la lactancia materna es un factor protector de la salud tanto física como mental del niño y favorecedor del vínculo de apego (Crowell y Waters, 2005). Sin embargo, existe más controversia en cuanto a la duración óptima de la misma.

³⁴⁹ “Laboralmente activa” en este estudio no recoge el significado económico de ocupada y en búsqueda activa de empleo. Es decir, no incluye a las mujeres paradas.

Y muy poca investigación relacionando la lactancia prolongada con la salud mental debido a la baja prevalencia de la lactancia materna de larga duración.

También se evidencia que la incorporación laboral de la madre es un factor importante para la salud mental infantil, aunque exista necesidad de más estudios. La principal conclusión es que la lactancia cuando se da a la vez de una incorporación laboral (en torno a los 4-6 meses) de la madre, supone un factor protector para la salud mental del niño. Tanto la participación en el mercado laboral de ambos progenitores, y en especial de la madre, como la lactancia materna, son factores de protección para la infancia, tanto económica, como física y psicológicamente. La interacción entre dar el pecho e incorporarse al mercado laboral protege más que cada una por separado.

De los factores que aumentan significativamente el riesgo de recibir un diagnóstico de trastorno mental en edad escolar, sólo el cambio de cuidador auxiliar (más de tres veces durante los tres primeros años de vida) es una cuestión tratada por las políticas públicas relativas al cuidado. La universalización de los servicios educativos de 0 a 3, un diseño de permisos que cubriera el primer año con cuidado del padre y de la madre y unos horarios laborales que permitieran no necesitar cuidadores auxiliares podría reducir este factor de riesgo. Entre los factores protectores, un permiso igualitario que permita que el padre cuide cuando la madre se incorpore al trabajo reduciría la frecuencia de este factor sin menoscabar las posibilidades de lactancia materna.

Según la evidencia, el permiso de maternidad no tiene relación directa con la elección de la lactancia materna o su duración. Usar o no el permiso de maternidad no está relacionado ni con el inicio ni con la duración de la lactancia materna, por lo que el sistema de permisos parentales no muestra estar relacionado con la opción materna de dar cabida a la función biológica de lactar.

Sin embargo, la disponibilidad, crianza cálida, supervisión cercana y sensibilidad y responsabilidad de los padres es más probable de conseguirse con periodos de aprendizaje y práctica del cuidado intensivo como son los permisos de paternidad y maternidad. Más investigación es necesaria en esta cuestión, ya que las posibilidades de desarrollo del apego entre padres e hijos han aumentado recientemente debido a la equiparación de los permisos de paternidad a los de maternidad en 2021 en España. El permiso de paternidad favorece la implicación del padre en el cuidado y esto la participación laboral de la madre (Fernández-Cornejo et al., 2016, 2018). Hay poca investigación sobre la relación entre la presencia paterna prolongada y en exclusiva en el primer año de vida con el bienestar infantil debido a la escasez de sistemas de permiso que permitan esta situación.

Como conclusión, podríamos decir que, tanto la lactancia materna como que las madres trabajen de forma remunerada son factores de protección infantil desde el punto de vista psicológico y de salud (Rodríguez Pereira, 2016). La participación en el mercado de trabajo es el factor clave de protección frente a la pobreza tanto adulta como infantil (Stock et al. 2014). Ambos factores no se muestran enfrentados o en riesgo por la actual duración del permiso de maternidad. Sin embargo, el rol del padre como cuidador y figura de apego en la primera infancia sí parece estar en riesgo actualmente en la sociedad, ya que es minoritario. Además, el fomento de la responsabilidad de los hombres y su participación en el cuidado tiene relevantes efectos positivos para la

igualdad de género, la participación de las mujeres en el mercado laboral y el bienestar de la sociedad.

Un sistema de permisos parentales igualitario permite que se den estos tres elementos protectores de la infancia: cuidado de padres, trabajo remunerado de madres y lactancia materna. El fomento de la lactancia materna desde el sistema sanitario parece ser más adecuado, puesto que se ha mostrado efectivo y desde el sistema de permisos no se consiguen efectos. El apoyo desde el sistema sanitario al uso del permiso por nacimiento de tal forma que se alargue el cuidado del bebé en el hogar por parte de madres y padres se espera que tuviera efectos positivos en el bienestar infantil, puesto que se alargaría la crianza calida y mayor presencia, responsabilidad y disponibilidad de ambos progenitores. Más investigación se necesitaría respecto a esta cuestión. La complementariedad de perspectivas y entender los factores de riesgo y protección desde la complejidad que les caracteriza permite pensar las políticas públicas basadas en la evidencia científica de forma que realmente supongan un elemento protector para las familias, las mujeres, los hombres y, en especial, para la infancia.

7. Referencias bibliográficas.

- AAP (2012) Section of breastfeeding. Breastfeeding and the Use of Human Milk. *Pediatrics Official Journal of the American Academy of Pediatrics*, 2012;129 (3) ; e827-e841.
- Barnett, W. S. and Masse, L.N. (2007), Comparative Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program and Its Policy Implications. *Economics of Education Review*, 26 (1): 113-25.
- Bowlby, J. (1986). Vínculos afectivos: formación, desarrollo y pérdida. Madrid: Morata
- Castellanos Serrano, Cristina. (2016) Evaluación de políticas públicas: los regímenes económicos matrimoniales y los sistemas de permisos parentales. Efectos sobre el régimen de bienestar desde la perspectiva de género. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Accesible en: <https://eprints.ucm.es/37399/1/T37129.pdf>
- Castellanos Serrano, Cristina. (2019) Una reforma del sistema de permisos parentales liderada por mujeres, en Calderón Patier, C. y Mateos de Cabo, R. (coord.) "Barreras e impulsores del desarrollo profesional de las mujeres Tiempo de soluciones". Tirant lo Blanch: Valencia.
- Castro-García, C. and Pazos-Morán, M. (2016), Parental Leave Policy and Gender Equality in Europe. *Feminist Economics*, 22(3), 51-73.
- Cebolla-Boado H, Jiménez-Buedo M, Salazar L. (2017) Avoiding selection bias without random assignment? The effect of breastfeeding on cognitive outcomes in China. *Soc Sci Med*. 2017 Dec; 194:151-159. doi: 10.1016/j.socscimed.2017.10.015.
- Colen, C.G y Ramey, D.M (2014) Is breast truly best? Estimating the effects of breastfeeding on long-term child health and wellbeing in the United States using sibling comparisons, *Social Science & Medicine*, Vol. 109, 55-65,
- Coria, C. (1995) El dinero en la pareja. Barcelona: Altaya.

- Del Boca, D. (2015) Child care arrangements and labor supply. *IDB Working Paper Series*; 569. Inter-American Development Bank.
- Der, G., Batty, G.D. y Deary, I.J. (2006) Effect of breast feeding on intelligence in children: prospective study, sibling pairs analysis, and meta-analysis, *British Medical Journal* BMJ 2006;333;945-; originally published online 4 Oct 2006; doi:10.1136/bmj.38978.699583.55
- Eidelman, A.I., Schanler, R.J., Johnston, M. & Landers, S. (2012). Breastfeeding and the use of human milk. *Pediatrics*, 115(2), 496-506.
- Elborgh-Woytek, K. Newiak, M., Kochhar, K., Fabrizio, S., Kpodar, K., Wingender, P., Clements, B. and G. Schwartz (2013) *Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género*. FMI Septiembre de 2013/SDN/13/10
https://www.igualdadnlaempresa.es/enlaces/webgrafia/docs/Las_mujeres_el_trabajo_y-FMI.pdf
- Eydal, G.B. y Gíslason, I.V., 2018. 'Iceland country note', in Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. and Moss, P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Disponible en: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/ [Acceso 11 Septiembre 2018]
- Fernández-Cornejo, J. A., Del-Pozo, E. Escot, L. and Castellanos-Serrano, C. (2018) "Can an egalitarian reform in the parental leave system reduce the motherhood labor penalty? Some evidence from Spain". *Revista Española de Sociología RES*, 27(3-Sup) 45-64 doi:10.22325/fes/res.2018.33
- Fernández-Cornejo, J.A., Escot, L., Del-Pozo, E. & Castellanos-Serrano, C. 2016. Do Fathers Who Took Childbirth Leave Become More Involved in Their Children's Care? The case of Spain. *Journal of Comparative Family Studies*, XLVII (2), pp. 169-191.
- Glendon, M. A. (1999) "Derecho y familia", *Estudios Públicos* N° 76, 1999. Centro de Estudios Públicos, 137-209.
- Haas, L., Allard, K., y Hwang, P. (2002) "The impact of organizational culture on men's use of parental leave in Sweden", *Community, Work, and Family*, 5(3), 319-342.
- Heckman, J.J. and D.V. Masterov (2007) 'The Productivity Argument for Investing in Young Children', *Review of Agricultural Economics*, 29(3), 446-493.
- Hernández Aguilar, M.T. (2004). Epidemiología de la lactancia materna. Prevalencia y tendencias de la lactancia materna en el mundo y en España. En: Asociación Española de Pediatría. *MONOGRAFÍA N°5 Guía de Lactancia para profesionales*. (pp. 31-45). Madrid: AEP.
- Horta, B.L., Bas A., Bhargava, S.K., Fall, C.H.D, Feranil, A, et al. (2013) Infant Feeding and School Attainment in Five Cohorts from Low- and Middle-Income Countries. *PLOS ONE* 8(8): e71548. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0071548>
- Karila, K. (2012), A Nordic Perspective on Early Childhood Education and Care Policy, *European Journal of Education*, Part I. (47), 584-595.

- Kramer, M.S., Kakuma, R. (2002). Optimal duration of exclusive breastfeeding (Cochrane Review). In: The Cochrane Library (Issue 1). Oxford: Update Software.
- Martin Palomo, M.T. (2010) *Los cuidados en las familias. Estudio a partir de tres generaciones de mujeres en Andalucía*. Instituto de Estadística de Andalucía.
- MSSI (2017) Guía de Práctica Clínica sobre lactancia materna. Guías de Práctica Clínica dn dl SNS, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Accesible en https://www.aeped.es/sites/default/files/guia_de_lactancia_materna.pdf
- Nuño Gómez, L. (2008) La incorporación de las mujeres al espacio público y la ruptura parcial de la división sexual del trabajo: el tratamiento de la conciliación de la vida familiar y laboral y sus consecuencias en la igualdad de género, Tesis Doctoral UCM.
- Organización Mundial de la Salud (2003). *Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y el Niño Pequeño*. Ginebra: Biblioteca de la OMS.
- Pediatrics March 2012, 129 (3) e827-e841; DOI: <https://doi.org/10.1542/peds.2011-355>
- Reynolds, A. J., Temple, J.A., White, B.A., Ou, S.R., and D. L. Robertson (2011), *Age 26 Cost-Benefit Analysis of the Child-Parent Center Early Education Program*, *Child Development*, 82 (1), 379-404.
- Rodriguez Pereira, Carlamarina (2016) Factores de riesgo para el diagnóstico de trastorno mental en edad escolar, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/35848/1/T36870.pdf>
- Romero-Balsas, P. (2014) El uso social del permiso de paternidad en España, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.
- Ruhm, C.J., Waldfogel, J. (2012) *Long-term effects of early childhood care and education*. *Nordic Economic Policy Review* 1, 23-51.
- Staab, S. (2015) *Gender equality, child development and job creation: How to reap the 'triple dividend' from early childhood education and care services*, UN Women
- Stock, L., Corlyon, J., Castellanos-Serrano, C. & Gieve, M. (2014) *Personal Relationships and Poverty. An Evidence and Policy Review*, Tavistock Institute of Human Relations. Disponible en: <https://www.tavinstitute.org/wp-content/uploads/2014/08/Personal-Relationship-and-Poverty-Final-Report.pdf>
- Van Huizen, T., & Plantenga, J. (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206-222.
- Wilber, Ken. (2005) *Sexo, Ecología y Espiritualidad. El alma de la evolución*. Madrid: GAIA Ediciones.
- Yaque, M., Castillo, E., Praena, M., Sancho, C., Fernández, A., Herrera, C., Estévez, E., Estrada, J., Chaves, C. y Ruiz-Canela, J. (2000). Factores relacionados con el inicio de la lactancia materna en nuestro medio. *Revista de Pediatría Atención Primaria*, 2(5), 35-46.

Desarrollo de la paternidad positiva en contextos comunitarios: experiencias en la atención integral con familias extensas y entornos rurales

Carolina Díaz Pérez, Francisco Cañizares Aguirre y Miguel Ángel Fonfría Ramos³⁵⁰

RESUMEN

Siguiendo la Recomendación Rec (2006) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros relativa a las políticas dirigidas a apoyar una parentalidad positiva, deben contar con una visión integral que sea capaz de dar respuesta a las necesidades sociales partiendo de los contextos comunitarios cercanos. El objetivo de la presente comunicación es describir dos experiencias llevadas a cabo en Cantabria, ambas enmarcadas en el Programa de Apoyo Integral a las familias (PAIF). La primera de ellas es el desarrollo del programa AFECTO en un entorno rural y disperso, en el que, basándose en el modelo de los activos comunitarios, una detección de necesidades y un trabajo en red en el que todos los recursos de la comunidad están implicados, se pudo llegar a realizar dos acciones formativas con familias en los que hubo un alto nivel de participación y satisfacción por parte de los y las participantes. La segunda experiencia, es la implantación de un programa destinado a abuelos y abuelas que participan activamente en la crianza. Los resultados de la cobertura, implementación, eficacia, satisfacción y efectividad, se recoge en el Informe de Evaluación del PAIF (Hidalgo, et al., 2018). En conclusión, los programas de promoción de la parentalidad positiva, desde los contextos comunitarios, para abordar las necesidades familiares de forma integral generan un impacto social positivo.

Palabras clave: Educación familiar, crianza, parentalidad positiva, desarrollo comunitario, desarrollo rural, familia, papel de los padres, participación de los padres, papel de la familia, medio familiar.

1. Parentalidad positiva y el programa de apoyo integral a las familias (PAIF)

1.1. Concepto y programa

El Programa de Apoyo Integral a las Familias (PAIF) es una iniciativa pionera a nivel nacional impulsada por la Dirección General de Políticas Sociales del Gobierno de Cantabria que cuenta con la colaboración de la Consejería de Educación y Formación Profesional, la Dirección General de Deporte, la Consejería de Sanidad, el Servicio Cántabro de Salud y del Instituto Cántabro de Servicios Sociales.

El Programa está diseñado bajo las indicaciones expresadas en la Recomendación Rec (2006)19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre Políticas de Apoyo al Ejercicio Positivo de la Parentalidad (Adoptada por el Comité de Ministros el 13 de diciembre de 2006 en la 983ª reunión de los Delegados de los Ministros) que resaltan la necesidad de diseñar e implementar políticas de apoyo a las familias en general y a los padres y las madres en particular facilitando, entre otros, servicios de atención. La Recomendación, toma como eje el desarrollo de acciones que fomenten el fortalecimiento de las competencias parentales desde la perspectiva de la PARENTALIDAD POSITIVA: “comportamiento de los padres fundamentado en el interés

PANEL 7: Familias, cuidados e infancia

³⁵⁰ Carolina Díaz Pérez, Carolina, Francisco Cañizares Aguirre y Miguel Ángel Fonfría Ramos, Fundación Cruz de los Ángeles

superior del niño, que cuida, desarrolla sus capacidades, no es violento y ofrece reconocimiento y orientación que incluyen el establecimiento de límites que permitan el pleno desarrollo del niño”. Este es un concepto integrador que permite reflexionar sobre el papel de la familia en la sociedad actual y al mismo tiempo desarrollar orientaciones y recomendaciones prácticas sobre cómo articular sus apoyos desde el ámbito de las políticas públicas de familia.

Teniendo en cuenta esta definición, podemos establecer una serie de principios de actuación generales que vertebra el ejercicio de una Parentalidad Positiva y responsable. Como se recoge en el Proyecto Marco del PAIF, estos principios, a pesar de la variedad de interpretaciones y de lo amplio que es el concepto familia, han demostrado que favorecen el pleno desarrollo del niño o de la niña:

- Vínculos afectivos cálidos, protectores y estables para que los niños, niñas y adolescentes se sientan personas aceptadas y queridas. Ello supone el fortalecimiento continuado de los vínculos familiares a lo largo del desarrollo, modificando las formas de manifestación del afecto con la edad.
- Entorno estructurado, que proporciona modelo, guía y supervisión para que los niños, niñas y adolescentes aprendan las normas y los valores. Ello supone el establecimiento de rutinas y hábitos para la organización de las actividades cotidianas donde se llevan a cabo estos aprendizajes.
- Estimulación y apoyo al aprendizaje cotidiano y escolar para el fomento de la motivación y de sus capacidades. Supone la observación de sus características y habilidades, su estimulación, el apoyo en sus aprendizajes, así como el tener en cuenta sus avances y logros.
- Reconocimiento del valor de los hijos e hijas, mostrar el interés por su mundo, validar sus experiencias, implicarse en sus preocupaciones, responder a sus necesidades. Ello supone considerarles personas a las que debemos comprender y tener en cuenta sus puntos de vista para que vayan tomando parte activa y responsable en las decisiones de la familia.
- Capacitación de los hijos e hijas, potenciando su percepción de que son agentes activos, competentes y capaces de cambiar las cosas e influir sobre los y las demás. Para ello se recomienda crear en la familia espacios de escucha, interpretación y reflexión de los mensajes que reciben desde diferentes ámbitos.
- Educación sin violencia, excluyendo toda forma de castigo físico o psicológico degradante, por considerar que el castigo corporal constituye una violación del derecho de la infancia al respecto de su integridad física y de su dignidad humana, impulsa a la imitación de modelos inadecuados de relación interpersonal y los hace vulnerables ante una relación de dominación impuesta por la fuerza.

Actuando en ésta línea, bajo el respeto, la tolerancia, la comprensión, la comprensión mutua y la búsqueda de acuerdos; los padres y madres conseguirán lo que se denomina autoridad legitimada. El PAIF, por lo tanto, apuesta por un modelo de ejercicio de la parentalidad en el que se preserven los derechos de los niños y de las niñas, donde se participe en su proceso socializador y se promueva una autonomía progresiva. La autoridad no se impone, sino que hay que legitimarla con el afecto, el apoyo, el acompañamiento y el interés mostrado por el mundo de los hijos y de las hijas. Son los propios padres y madres, los cuales a través de un ejercicio activo de la crianza; a través de sus vivencias, experiencias generadas y compartidas con sus iguales, deben construir

su propio rol parental que nace de la realización de un ejercicio de reflexión y de revisión propia de su labor (Rodrigo, et al., 2015).

La articulación del programa, a rasgos generales, se basa en el modelo de activos comunitarios, que surge desde el ámbito sanitario. En el que se entiende que la comunidad no es solo la suma del municipio y los habitantes del mismo, sino que es la sinergia que se generan de la relación entre ambos. Las prácticas compartidas, la identidad, las vivencias, las particularidades del espacio y las redes de apoyo, en definitiva, las cosas que han pasado y están pasando. El trabajo basado en este modelo, se debe percibir como un proceso vivo que tiene sus fases y que es continuo en el que, además, los y las profesionales deben estar implicados y no solamente con la coordinación de los recursos, sino haciendo una dinamización de las relaciones sociales con el objetivo de mejorar el bienestar cotidiano y la satisfacción de las personas (Cofiño et al., 2019).

El PAIF, es un programa comunitario, en red y de carácter universal, en el que tienen cabida todas las familias y en el que se realiza un trabajo íntegramente de promoción. Se llevan a cabo actuaciones estructuradas, normalmente grupales, en las que se da respuesta a las necesidades propuestas por los representantes de cada uno de los activos de los territorios y por las propias familias. Dichas actuaciones tienen un carácter positivo y capacitador, centrado en la promoción de competencias y habilidades en las personas adultas, en los niños, niñas y adolescentes y en la familia como sistema.

Los objetivos generales del programa son (Hidalgo et al., 2017):

- Fortalecer las habilidades parentales de las y los progenitores.
- Conseguir la autonomía y competencia que madres y padres necesitan en sus comportamientos y decisiones.
- Optimizar el desempeño parental y la dinámica familiar desde un planteamiento de promoción y prevención.
- Garantizar y proteger el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en sus contextos familiares de origen.
- Apoyar íntegramente a todos los niños, niñas y adolescentes.

En definitiva, el PAIF busca construir mejores futuros para los niños, niñas y adolescentes y sus familias en Cantabria.

1.2. Proceso

En el documento denominado Parentalidad Positiva y Políticas de Apoyo Locales a las Familias (FEMP, 2010) se proponen una serie de orientaciones para favorecer el ejercicio de las responsabilidades parentales a nivel local, siguiéndolas el PAIF como hilo conductor de su proceso de inmersión en cada uno de los territorios donde se implanta. Entre ellas se encuentran las siguientes:

-Realizar un estudio de los activos del territorio. Mapeo y análisis de la red de recursos comunitarios, detectando su disponibilidad y accesibilidad.

Para realizar la implantación del programa en un nuevo territorio, se comienza acotando el mismo y haciendo un análisis exhaustivo de cada uno de los activos, de sus funciones, su labor histórica y actual y su representación dentro de la comunidad. Se realiza un mapa de activos en el que aparecen todos representados y que servirá como base de

trabajo para la persona encargada, dentro del equipo PAIF, de dinamizar el territorio. De manera simultánea, y enmarcado en esta primera fase de inmersión, se presenta el programa a los líderes políticos de la zona para que tengan constancia del comienzo del mismo.

-Crear plataformas de coordinación entre los servicios comunitarios que aseguren un análisis conjunto y permanente de la realidad concreta sobre la que se va a actuar. Generar, además, espacios de reflexión sobre la práctica y formar a los agentes que lideran cada uno de los recursos.

Se organizan y realizan mesas de coordinación, pensadas como mesas de trabajo y de reflexión, en las que participan representantes de cada uno de los activos de la comunidad. En ellas se teje el hilo conductor del programa, se realiza devolución del trabajo realizado y se construyen las redes comunicativas entre los diferentes recursos del territorio.

Las personas que participan de esta mesa, son los encargados de liderar el programa dentro de sus recursos, son el altavoz de la difusión del mismo y tienen una labor fundamental en cuanto a hacer llegar la información a las familias. Por ello, estos y estas profesionales son formados en cuanto al proceso del programa y el concepto que lo enmarca.

-Partir de un análisis previo de las características de la población y de una evaluación de sus necesidades.

Las mismas personas que componen la mesa de coordinación, tienen en su día a día, un contacto directo o indirecto con familias. La persona que dinamiza el territorio, se entrevista con cada profesional con el objetivo de descubrir cuáles son las necesidades concretas que tienen las familias del territorio en cuanto a crianza.

-Fomentar el sentimiento de pertenencia, la cohesión e integración social y ampliar las redes informales y formales de las familias

Es muy importante generar un clima de unión y cohesión entre las familias de una misma localidad, generando redes de apoyo grupales que sostengan a cada uno de los individuos. Para ello, a través de programas grupales estructurados y de actuaciones puntuales de libre participación se fomenta la Parentalidad Positiva. Estas nacen en la mesa de coordinación en respuesta a una necesidad detectada, hechas a medida para los padres, madres y personas que participan activamente en la crianza de la zona y tienen el apoyo de los y las profesionales que lideran cada uno de los activos.

2. Experiencias: experiencia en la atención integral con familia extensa

La experiencia que se presenta a continuación está enmarcada dentro del desarrollo del Programa de Apoyo Integral a las Familias (PAIF), concretamente consiste en la reproducción del programa Apoyo en la Crianza, destinado a abuelos y abuelas que participan activamente en el cuidado y atención de sus nietos y nietas.

Destacar, antes de comenzar con la descripción de la propuesta, que tras un estudio descriptivo realizado por León et al. (2017) en el que se encuesta a adolescentes sobre el vínculo entre abuelos y nietos, manifiesta que, sobre todo sus abuelas poseen un lugar privilegiado a nivel emocional y son a quien acuden cuando necesitan cuidados y consejos.

2.1. Nacimiento de la propuesta y programa: Apoyo en la Crianza

La actuación realizada surge de una demanda de los y las profesionales de los propios municipios, los y las que lideran o representan a los diferentes activos comunitarios. Concretamente y en este caso la idea de realizar una actuación que cubriese esta necesidad provenía de varios recursos de diferentes territorios y no comunicados entre sí: una escuela de adultos, una asociación de mujeres, el Programa Para el Desarrollo de la Mujer Rural, una asociación de personas mayores y una enfermera de uno de los consultorios médicos. Se propone la importancia de un trabajo de apoyo con los abuelos y abuelas que en el momento actual dedican gran parte de su tiempo al cuidado de los sus nietos y nietas ejerciendo funciones esenciales en el desarrollo familiar. Su buen estado de salud, debido al aumento de la calidad de vida y necesidad de conciliación de sus hijos e hijas, hace que estas figuras colaboren en el cuidado de sus nietas y nietos implicándose de una manera excepcional y revirtiendo esta acción en el funcionamiento social actual. Es por ello que los abuelos y abuelas de hoy en día se merecen un gran reconocimiento y visibilidad (Martínez y Hernández, 2019)

Por otro lado, en un contacto continuo con las familias, se detectó la necesidad de impulsar un acercamiento en cuanto a crianza, ya que en la actualidad nos encontramos en una encrucijada generacional en la que ambas partes consideran que la otra no está siguiendo y transmitiendo los valores adecuados en la educación y acompañamiento de los niños y las niñas de la familia.

Banchero y Mihoff (2017) apuestan por reconocer la labor social del “abuelo cuidador”, capacitándolo, asesorándolo, apoyándolo, fortaleciéndolo a nivel personal y favoreciendo sus intereses e invitando a las políticas públicas a que lo fomenten. En respuesta a lo expuesto nace el programa Apoyo en la Crianza se enmarca, dentro del PAIF, en la línea 4 denominada “Actuaciones para Padres y Madres de niños, niñas y adolescentes desde la comunidad”. Se plantean 6 sesiones que se realizan de manera semanal en las que se trabajan diferentes aspectos relacionados con la crianza y con el acercamiento generacional. Algunos de los contenidos que se tratan son: los valores, el desarrollo evolutivo, el papel de la persona cuidadora, la comunicación intrafamiliar positiva, los avances y cambios sociales, entre otros. Al igual que el resto de actuaciones del programa PAIF, la metodología se enmarca dentro de los programas psicoeducativos, los cuales tienen un carácter grupal, activo, participativo, reflexivo e inductivo.

2.2. Desarrollo de la experiencia

Hasta el momento se han realizado cuatro reproducciones del programa de Apoyo en la Crianza. Estas se han desarrollado entre octubre de 2017 y mayo de 2018, con una duración máxima de 2 meses. Las actuaciones se han desarrollado en cuatro territorios de Cantabria muy dispares. El primero de ellos es Los Corrales de Buelna, es un municipio de interior, que está ubicado en un valle en el centro geográfico de Cantabria, se encuentra a 39km de Santander y tiene una superficie de 46,3km. En cuanto a población, a 1 de enero de 2021, tenía 10.767 habitantes, de los cuales 2.432 tienen más de 65 años. A pesar de tener un pasado eminentemente agrícola, en los últimos años se ha convertido en uno de los focos industriales más importantes de Cantabria. En segundo lugar, la experiencia se reprodujo en Udías. Es un municipio cercano a la costa, en la zona occidental de Cantabria, que tiene 8 pequeñas localidades repartidas en sus casi

20km². Su población total al inicio de este año total era de 928 personas, de las cuales 174 son mayores de 65 años. En tercer lugar, el programa de Apoyo en la Crianza se realizó en Cartes, en el que participaron gran parte de los abuelos y abuelas de la asociación de mayores del municipio. Cartes se sitúa en el eje del río Besaya, justo en la zona de influencia de dos de los focos industriales más importantes de la comunidad: Torrelavega y Los Corrales de Buena. Debido, principalmente, a este hecho, es uno de los más dinámicos de Cantabria, demográficamente hablando, ya que alberga a una población en crecimiento continuo y que además se caracteriza por la juventud de sus habitantes. Actualmente tiene una población total de 5731 habitantes de los cuales 628 son mayores de 65 años. Por último, el programa se reprodujo en Luena, este es un municipio que cuenta con un total de 600, de las cuales 206 son mayores de 65 años. Se trata de un lugar marcadamente rural, en el que la forma de vida tradicional gira en torno a la ganadería vacuna. Tiene una extensión de más de 90km², en los cuales se ubican hasta 28 pequeñas localidades, en consecuencia, presenta una densidad de población muy baja, menos de 7m hab/km².

Como se puede comprobar en la descripción, los lugares en los que se reprodujo el programa son dispares debido a sus características, número de habitantes, comunicación e incluso idiosincrasia. Aun así, todos y todas las participantes presentaban las mismas preocupaciones y necesidades y quedaron muy satisfechos y satisfechas con la participación en el programa.

En la actualidad, Apoyo a la Crianza, cuenta con un total de 4 reproducciones y de 54 participantes. En la tabla 1. se muestra la relación de la participación por municipio y sexo.

Tabla 1. Relación de participantes por sexo y municipio en el programa Apoyo a la Crianza

Municipio	Total	Varones	Mujeres
Los Corrales de Buena	7	-	7
Udías	17	7	10
Luena	9	-	9
Cartes	21	12	9

Nota: fuente Instituto Cántabro de Estadística.

2.3. Metodología y resultados

La metodología llevada a cabo en el desarrollo del programa está enfocada en el trabajo grupal con programas psicoeducativos de forma activa, participativa e inductiva y en el desarrollo de acciones comunitarias con carácter participativo. Dicha metodología resulta apropiada como motivador de cambio al basarse en el intercambio de experiencias entre personas en situaciones similares, fomentando la empatía y la sensación de pertenencia al grupo. De esta manera el principal motor para generar cambio es el propio grupo, componiendo aprendizajes junto al dinamizador, que trabajará de forma inductiva. La construcción del conocimiento de forma grupal facilita la integración entre los participantes y la generación de aprendizajes comportamentales alternativos. De esta forma son los propios participantes los protagonistas de sus

procesos de cambio, asumiendo mayores niveles de percepción de competencia y seguridad.

Los y las participantes destacaron la satisfacción producida por participar en el programa. Manifestaron sentir sus necesidades cubiertas ya que los contenidos entroncaban directamente con sus necesidades y preocupaciones. Incluso, en una de las reproducciones, hubo una petición del propio grupo en el que solicitaban la presencia de una persona experta en sanidad, en el que aportase pautas de primeros auxilios básicos para los nietos y nietas, que fue cubierta con la intervención de una enfermera.

Uno de los momentos más destacados a nivel general fue el “momento café”, en el que al inicio de la sesión se invita a los y las participantes a un café o infusión con pastas. Es un espacio de distensión, que se percibe como muestra de cariño y cuidado por parte de los y las participantes y en el que se genera una conversión informal que va introduciendo el propio contenido del programa. En el feedback final, como aspectos más valorados se destacaron algunas de las técnicas utilizadas en el propio desarrollo del programa: role playing, clínica del rumor o la simbología entre el contenido y un elemento/objeto cercano que lo representase (el crecimiento de una planta y sus cuidados y crecimiento y cuidados de un niño o niña). Además, se destacó como actividades más llamativas “los valores de mi familia” y “recordando mi infancia”; ambas son actividades de acercamiento generacional. La primera de ellas busca comparar los valores que el grupo considera indispensables para transmitir a las nuevas generaciones, con los que los padres y madres de hoy en día buscan transmitir a sus hijos e hijas. Se sorprenden cuando se comprueban que son los mismos. En la segunda actividad tiene como objetivo generar empatía con las necesidades y prioridades de sus nietos y nietas, a través de un viaje a su propia infancia poniendo sobre la mesa recuerdos de momentos que les hacían felices.

En general, para la mayoría de las personas que participaron en el Programa de Apoyo a la Crianza lo definen como una experiencia positiva, amena y enriquecedora. Algunos de los feedback recibidos son especialmente profundos y reconfortantes para el equipo dinamizador ya que se pone de manifiesto el apoyo recibido, con la propia participación, en situaciones personales relacionados con el duelo, la soledad o la sobrecarga que supone el cuidado de otras personas a su cargo. El propio grupo es quien genera ese espacio de conexión, seguridad, respeto y comprensión y hace que cada miembro del mismo se sienta recogido y fortalecido.

3. Experiencias: desarrollo de la parentalidad positiva en entorno rural

3.1. Descripción del territorio y análisis demográfico

Las principales poblaciones de Cantabria se sitúan en las zonas más cercanas a la costa, en cuanto a densidad de población destacan Santander y Torrelavega y el área metropolitana que se forma entre ellas. El grado de concentración demográfica disminuye según nos alejamos de la zona litoral. Los valles del interior y del sur se caracteriza por su baja densidad de población, con algunas excepciones en núcleos urbanos como Reinosa. El valle en el que se realiza la experiencia a desarrollar es la comarca del Alto Asón, la cual se ubica en la zona oriental de la Comunidad Autónoma y limita al Este con Vizcaya y al Sur con Burgos. La superficie del territorio es de 453,2 km² y la población total a 1 de enero de 2021 es de 6275 habitantes.

La Mancomunidad de Alto Asón la componen los municipios de Arredondo, Ramales de la Victoria, Rasines, Ruesga y Soba. Esta es un Organismo público, constituido de forma voluntaria para la ejecución, organización y gestión en común de obras, servicios y actividades. El núcleo principal de población y servicios es Ramales de la Victoria donde viven 2877 habitantes, de los cuales 222 niños y niñas tienen entre 0 y 9 años. En esta localidad hay un total de 1.189 hogares.

Tabla 2. Población, densidad de población y expansión de los municipios de la Mancomunidad Alto Asón.

Municipio	Número de habitantes	Superficie	Densidad de población
Arredondo	452 hab.	46,83 km ²	9,64 hab./km ²
Ramales de la Victoria	2877 hab.	32,97 km ²	87,81 hab./km ²
Rasines	955 hab.	42,89 km ²	21,86 hab./km ²
Ruesga	836 hab.	87,96 km ²	9,55 hab./km ²
Soba	1155 hab.	214,2 km ²	5,39 hab./km ²

Nota: fuente Instituto Nacional de Estadística y página Web de la Mancomunidad Alto Asón.

En los últimos años ha aumentado el número de habitantes, y por ende de hogares, debido a dos fenómenos: movimiento migratorio de aquellas familias de nivel adquisitivo medio alto a un entorno más rural y natural, y por otro lado, aquellas familias con un nivel adquisitivo bajo que buscan un precio de la vivienda barata. Estas dos realidades se unen con una población autóctona, dedicada históricamente a la agricultura y con poco contacto con el mundo urbanita.

Como se puede observar en la tabla 2., destaca el tamaño de uno de los municipios de la Mancomunidad, concretamente Soba el cual tiene 214,2 km² con un total de 1155 habitantes disgregados en una veintena de localidades, tiene una densidad de población 5,39 hab./km². Posee un total de 474 hogares.

Las características concretas de la mancomunidad, la escasa comunicación entre las diferentes localidades o la propia idiosincrasia de los habitantes, lo convierten en un espacio especial y único al cual hay que adaptar el PAIF, siendo esta una labor de la persona que dinamiza el territorio.

3.2. Propuesta y desarrollo de la experiencia.

Los Servicios Sociales de atención primaria de la Mancomunidad Alto Asón, ubicados en Ramales de la Victoria, solicitan a la entidad Fundación Cruz de los Ángeles el desarrollo de la experiencia de Parentalidad Positiva con las familias del territorio. Se elige esta organización porque es quien ejecuta el PAIF en otros municipios de la Comunidad Autónoma.

Se asigna un técnico que gestionará el programa en la Mancomunidad Alto Asón encargándose de la planificación y ejecución de las actuaciones destinadas a familias. En un inicio se organiza, a través de unas primeras entrevistas con el personal de los servicios sociales, la hoja de ruta para la inmersión en el territorio; marcando fechas, espacio y profesionales implicados para las diversas actuaciones. En un segundo paso, se presenta el programa y la planificación de actuación a los alcaldes de cada uno de los municipios de la Mancomunidad.

Durante el primer mes se realiza una fase de inmersión, en la que el trabajo consiste en realizar un mapa de activos de la mancomunidad, entrevistarse con una persona responsable de cada uno de los recursos mapeados y hacer difusión del programa tanto a profesionales, como a población general. Los activos se encuentran localizados principalmente en Ramales de la Victoria que es el núcleo con más población: una guardería; dos centros educativos, uno de ellos de educación infantil y primaria y otro de secundaria; un centro de salud; la sede central de los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP) de la zona; el AMPA; la biblioteca y la sede de la Mancomunidad donde se reúnen los representantes políticos de cada uno de los municipios. En Rasines y en Soba se encuentran dos centros escolares; el primero de ellos es un Centro Rural Agrupado (CRA) y el segundo un colegio de educación infantil y primaria al que están adscritos todos los niños y niñas del municipio, pero se encuentra tan disgregado y con tan difícil comunicación, que disponen de una residencia para pasar allí la semana. El segundo paso de la inmersión en el territorio consistió en reunirse con cada uno de los y las profesionales que lideraban los recursos del mapa de activos y presentarles el proyecto, la hoja de ruta prevista y explicarles su papel dentro del programa. Durante el mes de trabajo que supuso la inmersión, se realizó una labor de difusión del programa a través de cartelería, trípticos informativos en puntos clave y redes sociales.

Previo al comienzo de las acciones grupales en las que se desarrolla el programa AFECTO Infantil, se organizaron dos presentaciones abiertas a todas las familias, se hizo difusión de las mismas a través de los centros escolares y las AMPAS. En ellas se explicaba el programa que se iba a realizar, el formato, los contenidos y se les animaba a participar. El 100% de los y las asistentes a las presentaciones, participaron en el programa, en uno de los casos, la propia presentación sirvió de altavoz a la comunidad y más personas de la que acudieron a la misma solicitaron formar parte del grupo de familias.

3.3. El grupo de familias. Programa AFECTO Infantil

Una vez realizado todo el trabajo e inmersión, comenzó el grupo de familias con el desarrollo del programa AFECTO que se llevó a lo largo de los meses de diciembre, enero y febrero de 2018 y 2019

El programa desarrollado con las familias en esta experiencia se denomina AFECTO (Apoyo a las Familias en la Escuela: Crianza, Transición y Oportunidades) y se enmarca dentro de la línea 2 del PAIF, formación de padres y madres de hijos e hijas en la infancia media y tardía desde la escuela. Concretamente AFECTO Infantil está destinado a aquellas familias que tienen hijos e hijas con edades comprendidas entre los 2-6 años.

La finalidad del programa es llevar a cabo una formación de madres y padres de carácter psicoeducativo y esencialmente preventivo desde los centros educativos, en este caso de infantil. Es un programa de carácter grupal en los que se abordan distintos contenidos detectados en el análisis de necesidades previo como áreas de especial relevancia para promover las competencias parentales de los progenitores. En concreto, de las necesidades detectadas en relación con la infancia, las relacionadas con la organización adecuada de la vida cotidiana, el establecimiento de hábitos y rutinas, la promoción de prácticas educativas cálidas y afectuosas, el desarrollo personal del padre y la madre, el establecimiento temprano de normas y límites, el mantenimiento de una supervisión parental ajustada a la edad de los menores y el aliento de que una progresiva autonomía constituyen, sin duda, aspectos en los que la intervención temprana, con toda la

población y con carácter preventivo y formativo es fundamental. Todas estas necesidades detectadas, junto con otras necesidades de desarrollo normativas de esta etapa evolutiva (la estimulación del desarrollo infantil, cuidados básicos y adquisición de hábitos saludables, la transición y adaptación al contexto escolar, etcétera) pueden ser cubiertas mediante actuaciones de promoción de parentalidad positiva que se lleven a cabo desde los centros escolares en la etapa infantil y primaria. Los objetivos que se plantean son los siguientes:

- Promover competencias parentales en los y las progenitoras; tanto a nivel de conocimientos como de prácticas y actitudes adecuadas para la crianza y educación de sus hijos e hijas.
- Ampliar y mejorar los conocimientos y las ideas sobre el desarrollo y la educación de niños y niñas durante la infancia media y tardía.
- Optimizar el repertorio de estrategias educativas que permitan a madres y padres atender de forma eficaz las necesidades de desarrollo de niños y niñas.
- Favorecer una actitud reflexiva sobre la propia realidad como padre o madre, con objeto de disminuir las reacciones automáticas, no reflexivas e impulsivas en el desempeño del rol parental.
- Fomentar los sentimientos de seguridad, confianza y satisfacción de los adultos con su desempeño parental, fortaleciendo su percepción de competencia y eficacia como padres y madres.
- Promover que el desempeño de la maternidad y la paternidad sea una fuente de satisfacción y un rol que fomente el desarrollo y crecimiento del adulto como persona.
- Proporcionar la información y el apoyo necesarios a los y las progenitoras para que promuevan hábitos saludables durante la infancia y la adolescencia de sus hijos e hijas.
- Facilitar la creación de redes de apoyo informales entre las familias con niños y niñas de edades similares.

3.4. El grupo de familias. Metodología

Una de las vías más apropiadas para cubrir objetivos que impliquen promover competencias parentales es la utilización de programas psicoeducativos de formación de madres y padres de naturaleza grupal y con metodología activa, participativa y experiencial. Se trata de intervenciones con una eficacia contrastada en el ámbito de la promoción de la parentalidad positiva, cuya finalidad fundamental es ofrecer a los padres y a las madres oportunidades para la reflexión, el aprendizaje y el desarrollo, con objeto de optimizar su desempeño parental. Se trata de programas de intervención que ofrecen un conjunto de actividades diseñadas y descritas de manera minuciosa, en las que se explicitan los objetivos y contenidos a abordar. Las actividades suelen ser de naturaleza muy diversa, pero, en conjunto, son dinámicas grupales que tratan de facilitar la reflexión de los participantes sobre los diversos contenidos a partir de sus propias creencias y experiencias, contrastándolas con otras posibilidades, y posibilitando la incorporación de nuevos conocimientos y estrategias educativas útiles y eficaces

La utilización de una metodología de trabajo grupal resulta especialmente apropiada para promover la parentalidad positiva por diversas razones. En primer lugar, potencia el intercambio de experiencias entre personas que están en situaciones similares y, con

ello, el fomento de las redes de apoyo social informal, tan necesarias siempre para el desempeño de la maternidad y la paternidad. En segundo lugar, proporciona un escenario sociocultural de construcción del conocimiento en el que se potencia el respeto ante la diversidad de puntos de vista y el aprendizaje de comportamientos alternativos.

Para que la interacción grupal sea efectiva es fundamental fomentar la participación activa de todos los miembros del grupo, otorgándoles un papel protagonista en su propio proceso de cambio. Favorecer la participación de las y los integrantes del grupo fomenta la autonomía de los padres y las madres, así como la potenciación de los recursos personales de los y las participantes, promoviendo un sentido de competencia personal en la tarea educativa. Asimismo, en este tipo de programas resulta fundamental que el o la responsable de la intervención adopte un rol de guía o mediador. Así, el coordinador o la coordinadora no debe verse a sí mismo como alguien experto que transmite conocimientos, sino como quien facilita a los miembros del grupo la construcción de los conocimientos a través de las actividades que propone y de la re-elaboración de las aportaciones de los y las participantes.

- Experiencia en Ramales de la Victoria.

El espacio en el que se realizó la actuación fue el salón de actos del colegio del municipio, CEIP Príncipe de Asturias, al que acuden todos los niños y niñas de la zona. Concretamente en el ciclo completo de educación infantil el alumnado, durante el curso 2018/2019 ascendía a un total era de 88 niños y niñas. Se realizó de manera semanal, en horario de tarde elegido por las propias familias y se realizaron 9 sesiones. En ellas participaron 17 personas, de las cuales 4 pertenecían al mismo núcleo familiar. Concretamente eran 6 varones y 11 mujeres.

- Experiencia de Soba.

El grupo destinado a familias Soba se desarrolló en el CEIP Jerónimo Pérez Sainz de la Maza situado en uno de los pueblos del ayuntamiento denominado La Gándara. Se realizó de manera semanal y en horario de mañana elegido por las propias participantes. El alumnado de este colegio en etapa infantil, en curso escolar 2018-19 era de 16 niños y niñas. En el grupo participaron estaba compuesto por 8 madres.

3.5. Resultados.

Según Rodrigo (2015) en aquellos programas y servicios que presentan un enfoque similar al del PAIF, se debe enfatizar en la búsqueda de evidencias que demuestren su calidad. Por ello, se contempla una evaluación, realizada en este caso por el equipo del departamento de Psicología Evolutiva y del desarrollo de la Universidad de Sevilla que, además, asesora en la implantación del programa.

Los resultados obtenidos en el informe se presentaron en el Congreso de Infancia y Familias organizado en 2018 por Dirección General de Políticas Sociales del Gobierno de Cantabria, algunos de los datos destacables en cuanto al cambio en el comportamiento de los y las participantes y por ende en la dinámica familiar son los siguientes:

Se expresó mejoría en el bienestar físico y emocional de los hijos e hijas y en la calidad de vida familiar. Aumentó la incorporación de prácticas educativas democráticas en el hogar, incluso las personas que participaron en el programa afirmaban notar cambios en cuanto al uso de reactividad excesiva, siendo esta menor, que antes de la

implementación del mismo. Con respecto al cambio percibido en función de la vida cotidiana, aumentó la percepción de competencia parental y la satisfacción parental y familiar. Con respecto a la identidad como madre o padre, las personas participantes informaron de mayor autoeficacia, agencia personal, autosuficiencia y autogestión como padres y madres.

En cuanto a la relación entre las expectativas y el cambio percibido se encontraron diferencias significativas en los componentes relativos a entender mejor las necesidades de los hijos e hijas, percibir escucha y apoyo y conocer a otras familias en la misma situación, con un tamaño del efecto mediano, indicando en todos los casos un cambio percibido significativamente.

En la última sesión se contempla el dejar un espacio para que las familias aporten un feedback de cómo se han sentido o cómo resumen el programa. Algunas de ellas son las siguientes:

“me voy con un cambio sutil, necesito seguir reforzándome. Este es un aprendizaje que te transforma”; “He estado muy cómoda, muy escuchada, muy acompañada y muy integrada así que fenomenal”; “...sentirme que no soy la única que le pasan esos problemas, compartir los momentos y las experiencias con otras madres y padres y poder sentirte comprendida”; “...No tenía conocimientos, no sabes si lo haces bien o haces mal y de esta manera he visto aquellas cosas que hago bien y cual debo cambiar”; “me he sentido apoyada y ayuda y sobre todo no juzgada”

Uno de los directores de uno de los recursos implicados en el desarrollo del programa, en una de las clausuras de grupo, en la que participó en la entrega de diplomas, tras escuchar a las familias, dijo lo siguiente:

“Os escucho y veo que en este grupo ha habido comunicación con corazón (experiencia) y no comunicación de cabezas (teoría) y es así como te llevas los conocimientos contigo, con comunicación de corazones”

4. Conclusiones

El PAIF es un programa que está consolidado en aquellos municipios en los que comenzó su desarrollo en 2017 y en la actualidad se encuentra en expansión a 8 territorios más. La implantación de programas psicoeducativos, de promoción, planteados como un trabajo en red y localizados en una comunidad concreta son efectivos en cuanto a satisfacción para aquellas personas que participan de ellos. Además, la intervención en formato grupal y acotando los contenidos a trabajar en función del papel que se desarrolla en cuanto a la crianza y la fase del desarrollo evolutivo de tus hijos, hijas o personas que tienes a cargo, es una garantía de éxito.

En la evaluación se evidenciaron cambios significativos en la adquisición de competencias de la agencia parental, incremento de la satisfacción familiar y aumento de sentimientos de eficiencia y capacidad de resolución de conflictos.

En la actualidad, alrededor de 850 personas han participado en el programa y 43 municipios de Cantabria están implicados, lo que supone ofrecer apoyo a más del 25% de la población de Cantabria, unos 23.901 niños, niñas y adolescentes de más de 9.612 hogares. El objetivo es conseguir llegar a más hogares, más familias; en definitiva, implantar el programa en toda la CCAA de Cantabria.

5. Revisión bibliográfica:

- Banchero, S. y Mihoff, M. (2017). Personas mayores cuidadoras: sobrecarga y dimensión afectiva. *Psicología, conocimiento y sociedad*, 7(1), 7-35.
- Cofiño, R., Llanes, J. C., Blanco, D. G. y Hernán-García, M. (2019). Mejorar la salud comunitaria: acción comunitaria basada en activos. *FMC-Formación Médica Continuada en Atención Primaria*, 26(7), 10-17.
- Consejería de Educación y Formación Profesional. (2021, Febrero). *Resumen de las Enseñanzas de Régimen General en Cantabria Curso 2018-19*. Gobierno de Cantabria. <https://www.educantabria.es/>
- Hidalgo, M. V., Oliva, A., Jiménez, L., Antolín, L., Menéndez, S. y Lorence, B. (2017). *PAIF: Programa de Apoyo Integral a las Familias: Dossier Profesionales y Familias*. Gobierno de Cantabria. Dirección General de Política Social.
- Hidalgo, M. V., Oliva, A., Jiménez, L., Antolín, L., Menéndez, S. y Lorence, B. (2017). *PAIF: Programa de Apoyo Integral a las Familias: Dossier Profesionales y Familias*. Gobierno de Cantabria. Dirección General de Política Social.
- Hidalgo, M. V., Oliva, A., Jiménez, L., Antolín, L., Rodríguez, A. y Baena, S. (2018). *Evaluación del Programa de Apoyo Integral a las Familias*. Gobierno de Cantabria. Dirección General de Política Social.
- Instituto Cántabro de Estadística. (2021, Febrero). Población. <https://www.icane.es>
- Instituto Cántabro de Servicios Sociales. (2021, febrero). *Programa de Apoyo Integral a las Familias, Proyecto Marco*. Gobierno de Cantabria. Dirección General de Políticas Sociales.
- Instituto Nacional de estadística. (2021, Febrero). <https://www.ine.es/index.htm>
- León, A., Hernández, L.I. y Rodríguez, M.C. (2016). Un análisis del vínculo abuelos nietos-adolescentes reflexión sobre la transmisión generacional. *Katálysis*, 19(2), 251-259.
- Martínez, V. y Hernández, M.A. (2019). Familia, abuelos y nietos. El dilema del cuidado. En J.C. Martínez (coord.) *IV Congreso online internacional sobre la educación en el siglo XXI*. (pp. 239-249). Universidad de Málaga.
- Rodrigo, M.J., Máiquez, M.L. y Martín, J. (2010). *Parentalidad positiva y políticas locales de apoyo a las familias*. Federación Española de Municipios y Provincias.
- Rodrigo, M.J., Máiquez, M.L., Martín, J.C. y Rodríguez, B. (2015). La parentalidad positiva desde la prevención y promoción. *Manual práctico de parentalidad positiva* (pp. 22-44). Editorial Síntesis S.A.



Programa Afecto. Apoyo a las familias en la escuela, cambios, transiciones y oportunidades

Francisco Cañizares Aguirre, Carolina Díaz Pérez y Miguel Ángel Fonfría Ramos³⁵¹

RESUMEN

Los principales contextos de desarrollo de los niños y las niñas son la familia y la escuela. Es en estos contextos donde se construye la base de las experiencias y aprendizajes que soportarán los cambios evolutivos que se desarrollarán a lo largo de las diferentes etapas. Los programas basados en la promoción de competencias desde la perspectiva de la parentalidad positiva se constituyen como una herramienta de cambio social para mejorar las dinámicas familiares, aumentar la satisfacción personal y preservar los derechos de los niños y las niñas. Esta ponencia tiene como objetivo describir la experiencia en la implementación del Programa AFECTO en su pilotaje, realizado en 18 colegios en la Comunidad Autónoma de Cantabria y con una participación de 179 familias. Según los resultados de la evaluación realizada, tras las intervenciones grupales se destacaron altos niveles de participación, adherencia a los programas y satisfacción con los mismos, cumpliendo sus expectativas. Se mejoró significativamente los sentimientos de autoeficacia, autosuficiencia y capacidad para gestionar situaciones conflictivas. Además, se mejoró la percepción que los progenitores tenían de la calidad de vida de sus hijos e hijas, alcanzando niveles significativos. Se consiguió mejorar significativamente algunas prácticas positivas y reducir otras negativas y aumentó el nivel de satisfacción de las personas participantes con su situación familiar en niveles significativos. Como conclusión, el Programa AFECTO ha demostrado ser un recurso efectivo para aumentar la capacidad parental, mejorar las dinámicas familiares y generar apoyo desde los recursos educativos.

Palabras clave: “escuela y familia”, “parentalidad positiva”, “programa psicoeducativo”, “metodología experiencial” y “evaluación de programas”.

1. Familia principal espacio de desarrollo

El principal entorno de construcción y desarrollo de los niños y las niñas es la familia. Es en ella donde se establecen las bases de las relaciones sociales, los principales aprendizajes y donde se forma principalmente la personalidad y la identidad. Además, cuando la familia se construye de forma funcional y estructurada se convierte en un entorno de seguridad fundamental para adquirir una visión ajustada del mundo. En este sentido, es imprescindible entender la familia como una institución que debe ser protegida, apoyada y acompañada en los diferentes procesos por los que pasa.

La Convención de los Derechos del Niño de 1989, reconoce en su preámbulo y en el artículo 18 a la familia como un grupo prioritario de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, especialmente los niños y las niñas. Las familias tienen la responsabilidad de favorecer su correcto desarrollo en cuanto que han sido establecidas como primera base social y cultural en la interacción humana. Para ello es fundamental que sean capaces de atender las necesidades concretas de los niños, niñas y adolescentes.

PANEL 7: Familias, cuidados e infancia

³⁵¹ Carolina Díaz Pérez, Carolina, Francisco Cañizares Aguirre y Miguel Ángel Fonfría Ramos, Fundación Cruz de los Ángeles

Cuando se ajusta la aceptación y compromiso de la responsabilidad en la crianza por parte de los padres y las madres y se promueven las competencias parentales adecuadas, se construye un espacio ajustado para el desarrollo integral en sus distintas áreas:

- Desarrollo físico: en cuanto a la cobertura de las necesidades que promueven la alimentación saludable (dentro de los parámetros nutricionales y de hábitos de consumo equilibrado), desarrollo motor, la atención a la salud y a los hábitos de higiene, cuidado de las rutinas de sueño y descanso, etc.
- Desarrollo cognitivo: en lo referente a la forma de conocer, interpretar e interactuar con el mundo abarcando todos los procesos mentales que conllevan la adquisición de aprendizajes y la acumulación de experiencias.
- Desarrollo emocional: en cuanto a la forma de sentir el mundo, sentirse a sí mismos y aprender a entender los procesos emocionales de los demás. Es fundamental que la familia sea un espacio de seguridad donde las emociones estén siempre preservadas y aceptadas para poder asimilarlas y afrontarlas de una manera saludable.
- Competencia social: En este sentido la familia no es un espacio en el que simplemente se aprenden pautas de relación social. La familia es un entorno de vinculación en el que aprendemos a conectar con los demás bajo patrones de apego y afecto.

La educación y la crianza de los hijos e hijas es uno de los mayores desafíos que se presentan en la vida de los seres humanos. La tarea de ser padre o madre enfrenta a cada uno con sus dudas, miedos, expectativas, inseguridades, deseos, frustraciones o esperanzas que son naturales e inevitables cuando asumimos una responsabilidad de este calibre.

2. Parentalidad positiva

En la actualidad, nos encontramos con diferentes perspectivas y enfoques que nos dan una visión positiva con respecto a la crianza. Se ha teorizado y estudiado diferentes modelos y existe una amplísima literatura que arroja luz (y en ocasiones sombras) con respecto al papel de la familia en el desarrollo de los niños y niñas y, principalmente, el papel que los padres y las madres tienen en cuanto a su forma de entender y materializar la crianza.

En las últimas dos décadas se empezó a desarrollar un concepto denominado Parentalidad Positiva, que tomó especial relevancia en Europa principalmente desde que en 2006 el Consejo de Europa lo recogiera para expresar la necesidad de diseñar e implementar políticas de apoyo “Recordando que las autoridades públicas juegan un papel esencial en el apoyo a las familias en general y a los padres y madres en particular, que se expresa a través de tres elementos fundamentales de la política familiar: prestaciones públicas y beneficios fiscales, medidas para conciliar la vida laboral y la vida familiar, provisión de servicios de atención”. Esta determinación se fundamenta en atender a las familias apoyándose en el desarrollo de la parentalidad positiva, el desarrollo positivo de los menores y los principios de buen trato a la infancia.

Posteriormente, desde el ámbito nacional el Gobierno Central trasladó a las Comunidades Autónomas las competencias para el desarrollo de dichas políticas de promoción de la parentalidad positiva, siguiendo las recomendaciones y exigencias internacionales (en especial las recomendaciones de Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea), a través del Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF, 2015-

2017) aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros en 2015. Su objetivo principal radica en impulsar una política integral de apoyo económico y social a la familia.

El concepto de parentalidad positiva ha aportado una visión constructiva de las relaciones parentales así como un reconocimiento al papel que juegan las madres y padres en la adquisición de competencias parentales adecuadas respecto al cuidado y la educación. La parentalidad representa, por tanto, un asunto al que debemos dar la importancia que merece y la prioridad que necesita. Así como se destaca en la Recomendación Europea de 2006, “es fundamental que los padres y madres tengan los suficientes apoyos para cumplir sus responsabilidades con respecto a sus hijos e hijas”. Estos apoyos de los que se habla en la Recomendación, deben estar orientados a favorecer a las familias nuevos aprendizajes de competencias parentales, buena gestión y manejo de las emociones y sentimientos de todos los miembros y una reflexión sobre las habilidades parentales. Todo ello, enfocado a empoderar a las familias para reforzar sus competencias como agentes educativos, con el fin de asegurar un pleno desarrollo de la infancia en el espacio familiar.

Esta perspectiva ha impulsado diferentes iniciativas tanto en el ámbito público como en el tercer sector que están teniendo un impacto positivo en la intervención familiar en nuestro país.

Como se recoge en el Proyecto Marco del PAIF, podemos establecer una serie de principios de actuación generales que vertebran el ejercicio de una parentalidad positiva y responsable. Estos principios, a pesar de la variedad de interpretaciones y valoraciones personales, han demostrado de manera repetida, que favorecen el adecuado desarrollo de niños, niñas y adolescentes y fomentan su bienestar tanto físico como mental (Rodrigo y Palacios, 1998):

- Vínculos afectivos cálidos, protectores y estables para que los niños, niñas y adolescentes se sientan aceptados y queridos. Ello supone el fortalecimiento continuado de los vínculos familiares a lo largo del desarrollo, modificando las formas de manifestación del afecto con la edad.
- Entorno estructurado, que proporciona modelo, guía y supervisión para que los niños, niñas y adolescentes aprendan las normas y los valores. Ello supone el establecimiento de rutinas y hábitos para la organización de las actividades cotidianas donde se llevan a cabo estos aprendizajes.
- Estimulación y apoyo al aprendizaje cotidiano y escolar para el fomento de la motivación y de sus capacidades. Supone la observación de sus características y habilidades, su estimulación, el apoyo en sus aprendizajes, así como el tener en cuenta sus avances y logros.
- Reconocimiento del valor de los hijos e hijas, mostrar interés por su mundo, validar sus experiencias, implicarse en sus preocupaciones, responder a sus necesidades. Ello supone considerarles personas a las que debemos comprender y tener en cuenta sus puntos de vista para que vayan tomando parte activa y responsable en las decisiones de la familia.
- Capacitación de los hijos e hijas, potenciando su percepción de que son agentes activos, competentes y capaces de cambiar las cosas e influir sobre los y las demás. Para ello se recomienda crear en la familia espacios de escucha, interpretación y reflexión de los mensajes que reciben desde diferentes ámbitos.

- Educación sin violencia excluyendo toda forma de castigo físico o psicológico degradante, por considerar que el castigo corporal constituye una violación del derecho del menor al respeto de su integridad física y de su dignidad humana, impulsa a la imitación de modelos inadecuados de relación interpersonal y los hace vulnerables ante una relación de dominación impuesta por la fuerza.

3. Programa AFECTO

Esta ponencia tiene como objetivo describir la experiencia en la implementación del Programa AFECTO en su pilotaje, realizado en 18 colegios en la Comunidad Autónoma de Cantabria y con una participación de 179 familias.

El programa AFECTO se enmarca en la Línea 2 titulada “Parentalidad positiva. Formación de padres y madres de hijos e hijas en la infancia media y tardía desde la escuela” dentro del Programa de Apoyo Integral a las Familias (PAIF), impulsado por la Dirección General de Políticas Sociales del Gobierno de Cantabria y que cuenta con la colaboración de las Consejerías de Sanidad y Educación, Cultura y Deporte, del Servicio Cántabro de Salud y del Instituto Cántabro de Servicios Sociales. Ha sido elaborado por la Universidad de Sevilla, desde el Departamento de Psicología del Desarrollo y la Educación e implementado por la Fundación Cruz de los Ángeles, quien desarrolla el PAIF desde el año 2017 hasta la actualidad.

El objetivo principal del PAIF es “fortalecer las competencias parentales de las familias y el desarrollo positivo de los niños, niñas y adolescentes, a través de acciones y servicios de carácter universal, proporcionando apoyos especiales a aquellas familias, niños, niñas y adolescentes que presentan mayor vulnerabilidad”. Se centra en dos de los factores que plantea el modelo ecológico: las capacidades de los padres y las necesidades educativas y evolutivas de los hijos e hijas.

El PAIF promueve acciones de desarrollo de competencia parental desde los recursos con los que cuentan los distintos territorios donde está presente en los contextos comunitarios, sanitarios educativos o de servicios sociales. El programa AFECTO se impulsa desde los recursos escolares facilitando las relaciones de apoyo y cooperación entre familia y escuela. Este programa tiene como uno de los principales desafíos alcanzar a la población general para aumentar el impacto en las relaciones saludables de las familias. Por ello es necesario justificar la eficacia y eficiencia de estos programas, evaluando los resultados obtenidos.

Las implicaciones que tiene la crianza en las diferentes etapas del desarrollo de los niños y las niñas hacen necesario que los contenidos que se aborden estén ajustados a las demandas específicas que van surgiendo. Por este motivo AFECTO se divide en cuatro momentos evolutivos, planteándose de la siguiente manera:

- AFECTO Primera Infancia. Para familias con hijos e hijas entre 0 y 3 años.
- AFECTO Infantil. Para familias con hijos e hijas entre 2 y 6 años.
- AFECTO Primaria. Para familias con hijos e hijas entre 6 y 12 años.
- AFECTO Adolescentes. Para familias con hijos e hijas entre 12 y 17 años.

Esta comunicación presenta la experiencia enmarcada desde AFECTO infantil entre los años 2017 y 2018.

Los objetivos del programa según el Dossier para Profesionales (Hidalgo, 2017):

- Promover competencias parentales en los y las progenitoras; tanto a nivel de conocimientos como de prácticas y actitudes adecuadas para la crianza y educación de sus hijos e hijas.
- Ampliar y mejorar los conocimientos y las ideas sobre el desarrollo y la educación de niños y niñas durante la infancia media y tardía.
- Optimizar el repertorio de estrategias educativas que permitan a madres y padres atender de forma eficaz las necesidades de desarrollo de niños y niñas.
- Favorecer una actitud reflexiva sobre la propia realidad como padre o madre, con objeto de disminuir las reacciones automáticas, no reflexivas e impulsivas en el desempeño del rol parental.
- Fomentar los sentimientos de seguridad, confianza y satisfacción de los adultos con su desempeño parental, fortaleciendo su percepción de competencia y eficacia como padres y madres.
- Promover que el desempeño de la maternidad y la paternidad sea una fuente de satisfacción y un rol que fomente el desarrollo y crecimiento del adulto como persona.
- Proporcionar la información y el apoyo necesarios a los y las progenitoras para que promuevan hábitos saludables durante la infancia y la adolescencia de sus hijos e hijas.
- Facilitar la creación de redes de apoyo informales entre las familias con niños y niñas de edades similares.

Los contenidos que se desarrollan son:

- Desarrollo infantil.
- Desarrollo personal adulto.
- Organización de la vida cotidiana: establecimiento de hábitos y rutinas.
- Estrategias de estimulación del desarrollo.
- Prácticas educativas.

Dichos contenidos se desarrollan en 8 sesiones, con una periodicidad semanal y con una duración de 2 horas. Finalmente se realiza una última sesión (novena) en la que se realiza la evaluación post test, se recogen las impresiones de las familias y se ofrece un reconocimiento con la entrega, por parte de algún representante de la comunidad, de un diploma.

Las experiencias que se muestran en esta comunicación se han desarrollado en varios territorios de Cantabria en una etapa de pilotaje del PAIF. Los centros escolares desde los que se han lanzado los grupos son los siguientes:

- CEIP Valle de Reocín
- CEIP Santa Juliana
- CEIP Quirós
- CEIP Pintor Agustín Riancho
- CEIP Pero Niño
- CEIP Monte Corona

- CEIP Manuel Lledías
- CEIP Macías Picavea
- CEIP Juan de la Cosa
- CEIP Jesús Cancio
- CEIP Francisco de Quevedo
- CEIP Dr. Madrazo
- CEIP Cantabria
- CEI La Robleda
- CEIP Gerardo Diego
- CEIP Jose María Pereda
- CC Sagrado Corazón de Jesús
- CEIP Santiago Galas

Todos estos recursos participaron en la coordinación y la captación de las familias. Además, colaboraron las AMPAS, Servicios Sociales de Atención Primaria y otros recursos comunitarios en la difusión del programa. En este sentido, el PAIF pretende ser un apoyo a la comunidad y a los propios recursos con los que cuentan. Por ello, se realizaron reuniones de coordinación con profesionales de los centros escolares, AMPAS, y cualquier otro recurso relacionado con la atención a las familias antes de comenzar un grupo. Además, se realizaron presentaciones a familias a través de los diferentes foros participativos o informativos a los que se les convocó desde los diferentes centros escolares.

4. Metodología

La metodología utilizada en la realización de grupos de familias consiste en la construcción del conocimiento desde las experiencias personales, ofreciendo una dinámica de reflexiva para generar patrones nuevos de conducta y estrategias alternativas que se pueden concretar en nuevas experiencias personales. Es un modelo muy útil en la intervención grupal ya que facilita la identificación con los contenidos abordados, la asimilación de modelos en situaciones semejantes y el acercamiento a la experimentación en contextos reales de los nuevos aprendizajes.

Esta Metodología se compone de las siguientes características:

- Flexibilidad y creatividad.
- Fomento de la conciencia y reflexión personal y grupal.
- Carácter formativo, priorizando la formación de los participantes.
- Compromiso con la evolución personal de los participantes.

Las personas profesionales asumen un papel mediador entre los contenidos y las conclusiones, dinamizando no sólo en lo que respecta al cumplimiento de las actividades del programa se refiere, sino también con respecto a generar el clima adecuado para la composición de aprendizajes constructivos.

El espacio es uno de los factores fundamentales, siendo acogedor, con suficiente luminosidad y con facilidad de acceso para las personas participantes. Además, se evitan todas las posibles barreras físicas en la comunicación, posicionándose las personas participantes y dinamizadoras en círculo. Por otro lado, el ambiente que se proporciona es cercano a través de un refrigerio y café y buscando siempre la máxima comodidad posible.

Se hace indispensable generar un ambiente en el que puedan converger los siguientes valores:

Confianza: entendida como la percepción de que el resto de componentes del grupo actuará de forma deseable con uno mismo. Para ello, las personas que dinamizan son los primeros sujetos que deben mostrar confianza en el grupo con una actitud abierta e implicación personal para facilitar la respuesta de las personas que participan a través del modelaje.

Sin juicios de valor: siendo conscientes que la vulnerabilidad que se presenta al exponer situaciones personales que pueden resultar incómoda necesita una respuesta que no genere rechazo en los demás. Se parte de una visión positiva de las personas participantes.

Confidencialidad: atendiendo al derecho a la privacidad. El espacio de intervención se concibe como un entorno cerrado del que no debe salir ninguna información de la que ahí se exponga. Este principio es imprescindible hacerlo explícito en la primera sesión.

Respeto: parte de entender el valor de las personas, no por lo que hacen sino por lo que son. Se considera a todas las personas participantes dignas de ser tratadas con respeto manifestando un reconocimiento y una consideración a las distintas perspectivas que aporten.

Comprensión: implica una actitud de querer entender a la otra persona, mostrando empatía y solidaridad, aunque no se esté de acuerdo en el contenido.

Reflexión: generando un espacio de construcción del conocimiento a través del análisis y la autocrítica. Es importante mostrar la capacidad de rehacernos y reinventarnos para modificar los esquemas y las estructuras personales cognitivas. La capacidad de auto cuestionarse es la que facilita la adquisición de nuevos conocimientos, aptitudes y competencias.

Seguridad: es la base para generar un espacio que favorezca a los cambios personales y se consigue visibilizando los anteriores valores.

Otros factores importantes para facilitar la participación de las familias en el programa fueron:

- Ajuste en la planificación de las sesiones, tanto en días como en horario, ya que se priorizó siempre las necesidades de las familias.
- La oferta de un servicio de guardería gratuito para las personas participantes durante el tiempo que se realizaban las sesiones. En este sentido, se contó con una persona profesional que se encargó de realizar actividades lúdicas con los niños y las niñas cuyos progenitores lo habían solicitado.

5. Evaluación

Es importante realizar un diseño de evaluación sólido y riguroso que tenga en cuenta diferentes momentos y contar con la garantía de respeto del tratamiento de la información utilizada. Los resultados de la cobertura, implementación, eficacia, satisfacción y efectividad, se recoge en el Informe de Evaluación del PAIF (Hidalgo, et al., 2018).

Los instrumentos utilizados para la evaluación cuantitativa fueron:

		MOMENTO DE LA EVALUACIÓN		
		PRE-TEST	POST-TEST	SEGUIMIENTO
PROGRAMAS	Comunes a todos los programas	Ficha de perfil sociodemográfico	Escala de cambio percibido	
		Escala de expectativas	Cuestionario de satisfacción (CSQ) Feedback de los participantes (Grupo de discusión)	
	Comunes a los programas dirigidos a familias	Calidad de vida del hijo/a (KIDSCREEN-27)	Calidad de vida del hijo/a (KIDSCREEN-27)	Calidad de vida del hijo/a (KIDSCREEN-10)
		Prácticas educativas parentales (PEP)	Prácticas educativas parentales (PEP)	Prácticas educativas parentales (PEP, versión reducida)
		Yo como madre/padre (MAAP)	Yo como madre/padre (MAAP)	Yo como madre/padre (MAAP, versión reducida)
		Satisfacción con la vida familiar (SWFLS)	Satisfacción con la vida familiar (SWFLS)	Satisfacción con la vida familiar (SWFLS)
	Específicos del programa:			
AFECTO	Cuestionario de Rutinas Cotidianas (CRI)	Cuestionario de Rutinas Cotidianas (CRI)		

En cuanto a la evaluación cualitativa, los instrumentos utilizados fueron:

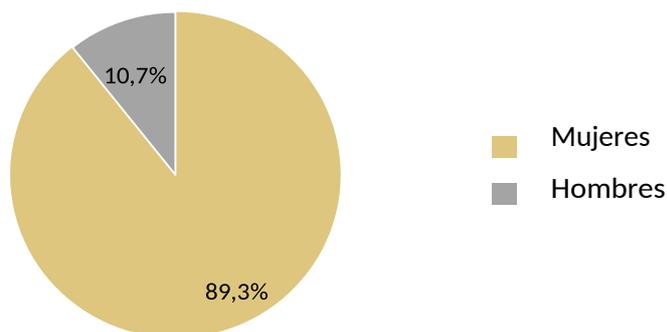
		MOMENTO DE LA EVALUACIÓN	
		POST-TEST	PROCESO
PROGRAMAS	Comunes a todas las líneas de acción PAIF	Valoración final de los técnicos (VEF)	Diario de campo
	Comunes a los programas dirigidos a familias y monitores/as deportivos	Ficha de datos de cobertura Feedback de los técnicos (Grupo de discusión)	

Para analizar la muestra de participantes se pasó un perfil sociodemográfico del que se extrae la siguiente información:

La edad media de las personas que participaron en este programa fue de 38.60 (DT = 5.33).

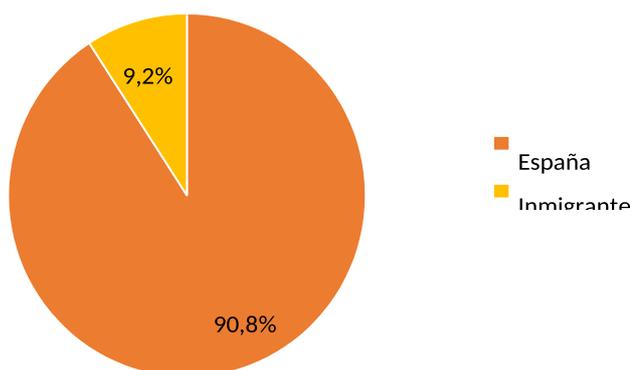
Respecto al sexo de las personas que participaron, el 89.3% fueron mujeres y el 10.7% hombres.

Sexo participantes



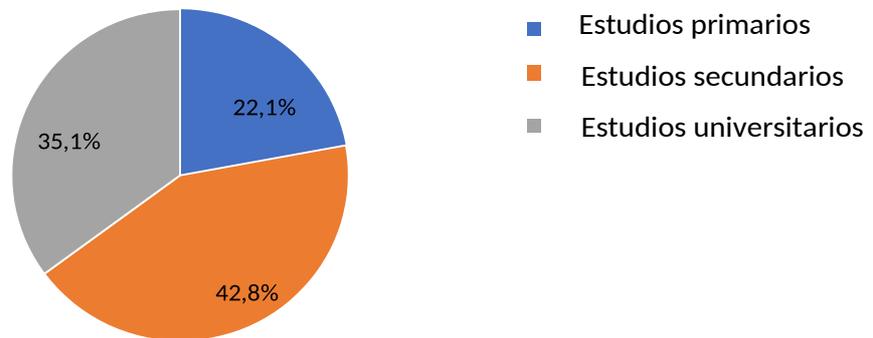
La práctica totalidad de los progenitores que participaron tienen nacionalidad española como puede verse en la siguiente gráfica:

Procedencia



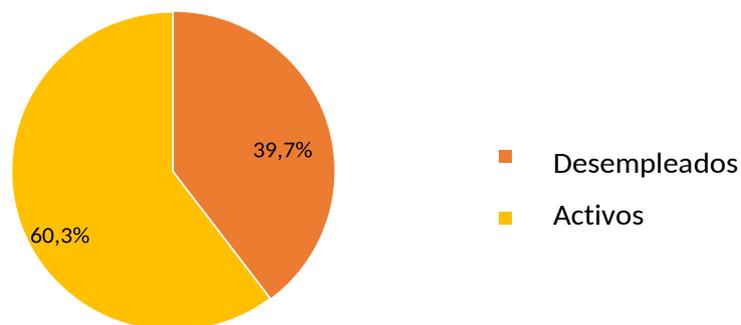
Según el nivel de estudios de las personas participantes, podemos observar una notable diversidad. El 22.1% contaba con estudios primarios, el 42.8% con estudios secundarios y el 35.1% había cursado estudios universitarios.

Nivel de Estudios



Con respecto a la situación laboral, el 39.7% de las personas participantes se encontraban en situación de desempleo y el restante 60.3% en estado activo.

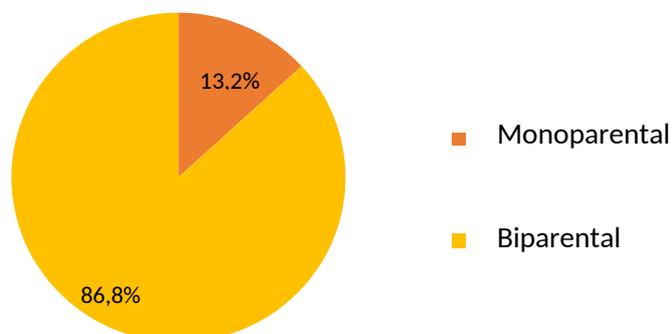
Situación laboral



Según el nivel socioeconómico de las personas participantes y tal y como se describe en el apartado del Método, este fue medido según el FASII. Según esta escala, las personas que participaron obtuvieron una media de 5.38 (DT = 2.01).

En el siguiente gráfico se describe el tipo de familia de los participantes. Mayoritariamente las familias con las que se realizó la intervención fueron biparentales.

Tipo de Familia



En cuanto a la composición familiar, la media de miembros ha sido de 3,7. (DT=0,85). Asimismo, el número de menores presentes en el hogar obtuvo un valor medio de 1.81 (DT = 0.70).

A continuación, respecto a las características de implementación del Programa AFECTO, se describen algunos aspectos relacionados con la intensidad, número de sesiones por programa, duración y periodicidad.

Este programa se puso en marcha en 20 grupos, llevándose a término en 18 de ellos. Dos tuvieron que ser interrumpidos dado que sus participantes no tenían disponibilidad para acudir a las sesiones. En el resto de grupos se implementaron todas las sesiones salvo alguna sesión que no pudo realizarse por falta de disponibilidad por parte de las personas participantes. Se puede concluir que en general en todos los grupos se implementó el Programa AFECTO en su totalidad, obteniéndose un valor medio de 8.78 sesiones por grupo.

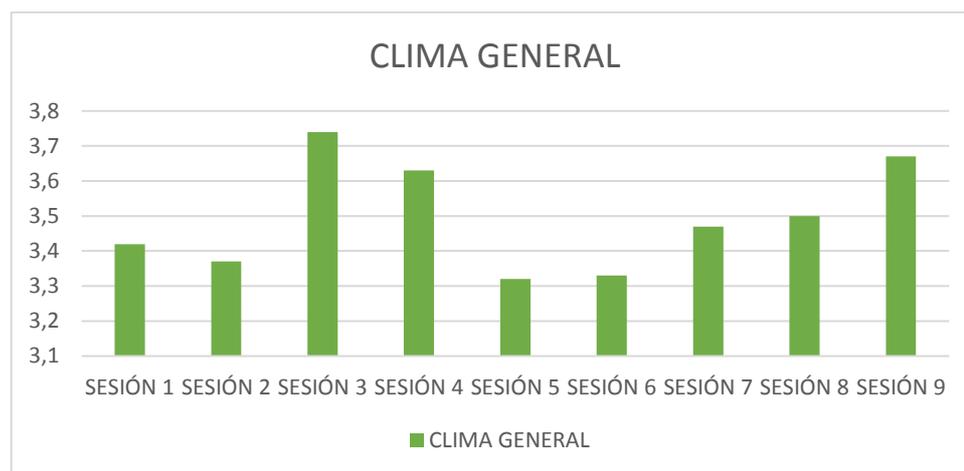
Con respecto a la duración de las sesiones, éstas oscilaron entre 1 hora y 53 minutos y 2 horas y 1 minuto. La duración media de las sesiones del programa fue de 1 hora y 58 minutos

Número de sesión	Duración media
Sesión 1	1 hora y 56 minutos
Sesión 2	1 hora y 59 minutos
Sesión 3	1 hora y 59 minutos
Sesión 4	2 horas
Sesión 5	1 hora y 57 minutos
Sesión 6	1 hora y 53 minutos
Sesión 7	1 hora y 55 minutos
Sesión 8	2 horas y 1 minuto
Sesión 9	2 horas

El promedio de asistentes fue de 6.68, algo inferior al número de participantes inscritos en los grupos (M= 8.68). Dicho promedio osciló entre 3.85 participantes en el grupo con

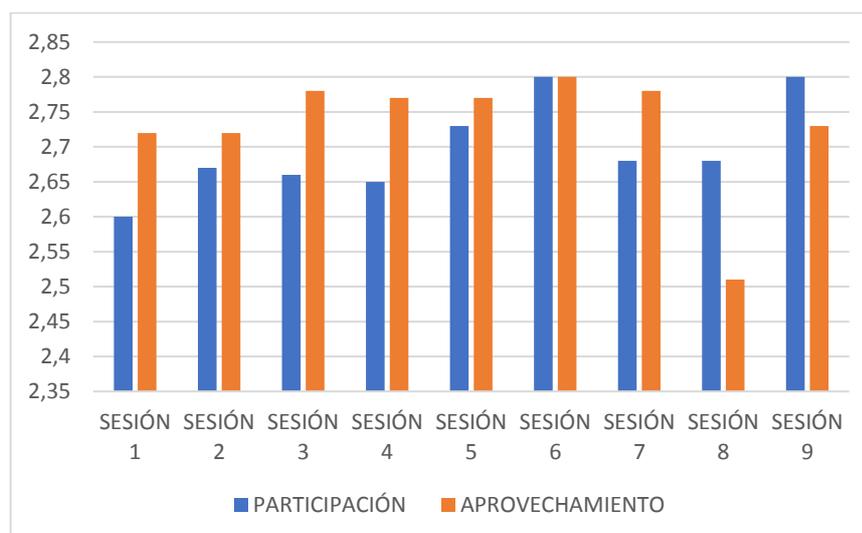
menor asistencia y 12.44 participantes en el grupo con mayor asistencia. El porcentaje promedio de asistencia fue del 79.2%, reflejando una buena participación en el programa.

Según la percepción de las personas que coordinaron los grupos, en función del clima general desarrollado en las sesiones y utilizando una escala del 1 al 4 (1 = Nada adecuado, 2 = Algo adecuado, 3 = Bastante adecuado, 4 = Muy adecuado), los resultados fueron muy positivos en todas las sesiones:



La percepción media del clima en las sesiones fue de 3.49 en la escala anteriormente mencionada. La desviación tipo asociada a este promedio fue de 0.15, lo que indica una baja variabilidad entre grupos.

En cuanto a la percepción de las personas que coordinaron los grupos con respecto a la participación y aprovechamiento de las personas que formaron parte de los grupos, utilizando una escala del 1 al 3 (1 = Bajo, 2 = Medio, 3 = Alto) podemos ver los siguientes resultados:



Puede apreciarse una alta participación, contando con una desviación tipo asociada a este promedio de 0.07, indicativo de poca variabilidad en entre grupos. En cuanto al aprovechamiento la desviación tipo asociada fue de 0.09 lo que indica poca variabilidad.

En cuanto a las actividades previstas en el programa, se componen de una actividad inicial para trabajar la cohesión grupal, 15 actividades de desarrollo de contenidos en las 8 primeras sesiones y una actividad de evaluación y despedida en la sesión 9.

En cuanto al grado de fidelidad con el programa en sus distintas aplicaciones analizadas según los datos recogidos en los diarios de campo, podemos concluir que:

- Las sesiones se desarrollaron habitualmente con una periodicidad semanal y con una duración aproximada de 2 horas durante una media de 9,55 semanas.
- El programa fue reproducido con bastante fidelidad. Las principales modificaciones que se realizaron estuvieron relacionadas con una mayor dedicación de tiempo utilizado en las primeras actividades, no realizándose en algunos casos la segunda actividad correspondiente por falta de tiempo.

Con respecto al cambio percibido en función de la vida cotidiana, la percepción de competencia parental, la satisfacción parental y familiar, el establecimiento de normas y el apoyo y comprensión del grupo se encontraron diferencias significativas tras la intervención. En cualquier caso, todos los componentes recibieron puntuaciones superiores a 3 puntos como promedio, indicando una superación de las expectativas iniciales.

En la relación de las expectativas y el cambio percibido se encontraron diferencias significativas en los componentes relativos a entender mejor las necesidades de los hijos e hijas, percibir escucha y apoyo y conocer a otras familias en la misma situación, con un tamaño del efecto mediano, indicando en todos los casos un cambio percibido significativamente superior a las expectativas iniciales. Para el resto de componentes no se encontraron diferencias significativas, lo que parece indicar un ajuste entre expectativas y cambio.

Con respecto a la identidad como madre o padre las personas participantes informaron de mayor autoeficacia, agencia personal, autosuficiencia y autogestión como padres y madres, con un tamaño del efecto pequeño-mediano.

Por otro lado, se encontró un impacto significativo y positivo en tres componentes específicos tras la intervención. Por un lado, se expresó mejoría en el bienestar físico y emocional de los hijos e hijas y una mejoría en la calidad de vida familiar.

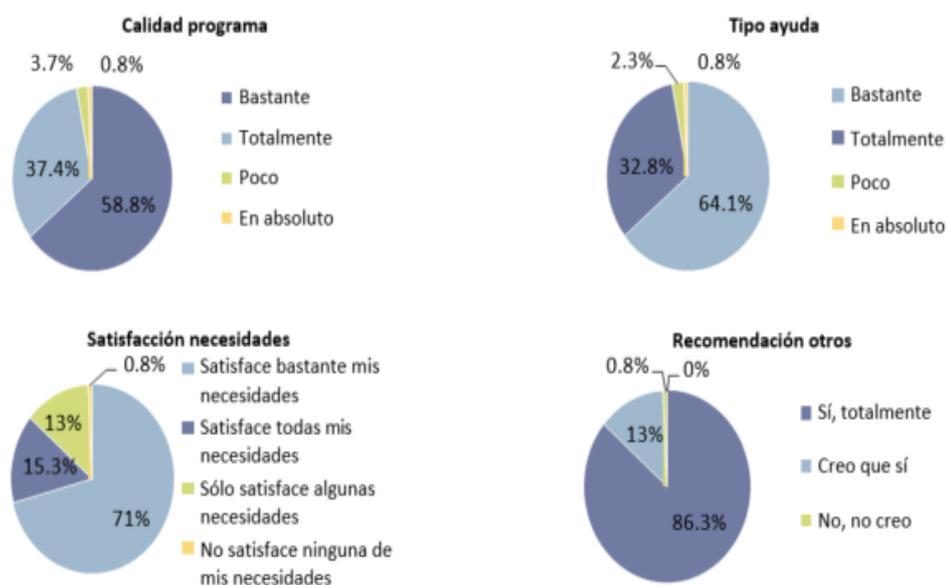
En cuanto a los análisis de impacto se encontraron tres dimensiones en las que hubo un cambio significativo tras el proceso de intervención. En primer lugar, una de esas dimensiones fue la de participación democrática, cuya puntuación aumentó tras la participación en el programa, entendiéndose que tras participar en él los progenitores incorporaron en sus prácticas educativas una mayor participación democrática con un tamaño del efecto mediano. Por otro lado, tras la participación en el programa las personas que participaron afirmaban notar cambios en cuanto al uso de reactividad excesiva que antes de la implementación del mismo con un tamaño del efecto mediano. Además, en cuanto a la manera de relacionarse dentro del entorno familiar, las personas participantes percibieron una mayor calidez y apoyo tras su paso por el programa, con un tamaño del efecto mediano.

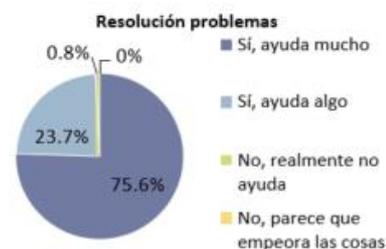
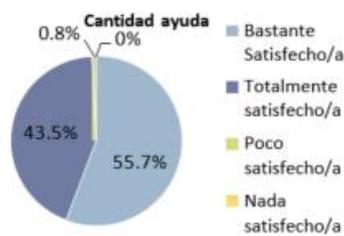
En cuanto al impacto sobre las rutinas cotidianas, medido a través del Cuestionario de Rutinas Cotidianas (CRI), no se observaron cambios relevantes

Una variable a tener en cuenta fue la de sexo, la cual fue estudiada para comprobar si existieron diferencias significativas tras la aplicación del programa en hombres y mujeres. En este sentido se encontró un efecto de interacción significativo para la variable calidad de vida de los hijos y las hijas, siendo superior en el caso de los hombres que en el caso de las mujeres ($F(1,234) = 3.68$; $p = .056$; $\eta^2 = .02$). Esto muestra que el impacto positivo de la participación en el programa es mayor en los hombres que en las mujeres, lo cual contrasta con los datos de participación, donde las mujeres un porcentaje bastante superior (89,3%)

Con respecto a los componentes de satisfacción con el programa, las valoraciones promedio se muestran media-altas y altas. Podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Las personas que participaron percibieron una alta calidad en el programa.
- Se manifestó un alto interés por volver a participar en un programa de similares características.
- Las personas que participaron expresaron que recomendarían el programa a otras personas.
- Se manifestó una alta satisfacción general con el programa.





Para concluir se recogen algunas de los comentarios que expresaron participantes en la última sesión cuando se realizaba el feedback con las familias:

- “He estado muy cómoda, muy escuchada, muy acompañada y muy integrada así que fenomenal”
- “...sentirme que no soy la única que le pasan esos problemas, compartir los momentos y las experiencias con otras madres y padres y poder sentirte comprendida”
- “...sentirme que no soy la única que le pasan esos problemas, compartir los momentos y las experiencias con otras madres y padres y poder sentirte comprendida”
- “ el PAIF ha sido como una reunión de amigos en la que hablamos de las cosas que realmente nos preocupan sin pensar que te están juzgando, y además nos hemos reído mucho”

6. Conclusiones

Desarrollar programas que promuevan competencias parentales revierte directamente en el bienestar personal, y familiar de las personas que conforman la comunidad. Además, son una herramienta eficaz para generar un impacto positivo en la vida de los niños, niñas y adolescentes. Es por esto que el PAIF, a través de programas como AFECTO ha demostrado ser un recurso que proporciona espacios de reflexión, crecimiento y acompañamiento en los procesos de crianza.

Según los resultados de la evaluación realizada, tras las intervenciones grupales se destacaron altos niveles de participación, adherencia a los programas y satisfacción con los mismos, cumpliendo sus expectativas. Se mejoró significativamente los sentimientos de autoeficacia, autosuficiencia y capacidad para gestionar situaciones conflictivas. Además, se mejoró la percepción que los progenitores tenían de la calidad de vida de sus

hijos e hijas, alcanzando niveles significativos. Se consiguió mejorar significativamente algunas prácticas positivas y reducir otras negativas y aumentó el nivel de satisfacción de los participantes con su situación familiar en niveles significativos. Además, se alcanzó a un perfil de familias participantes normativo y característico de la Comunidad Autónoma de Cantabria, cumpliendo el objetivo de intervenir con población general. Como conclusión, el Programa AFECTO ha demostrado ser un recurso efectivo para aumentar la capacidad parental, mejorar las dinámicas familiares y generar apoyo desde los recursos educativos.

7. Bibliografía

- Hidalgo, M. V., Oliva, A., Jiménez, L., Antolín, L., Menéndez, S. y Lorence, B. (2017). *PAIF: Programa de Apoyo Integral a las Familias: Dossier Profesionales y Familias*. Gobierno de Cantabria. Dirección General de Política Social.
- Hidalgo, M. V., Oliva, A., Jiménez, L., Antolín, L., Rodríguez, A. y Baena, S. (2018). *Evaluación del Programa de Apoyo Integral a las Familias*. Gobierno de Cantabria. Dirección General de Política Social.
- Instituto Cántabro de Servicios Sociales. (2021, Febrero). *Programa de Apoyo Integral a las Familias, Proyecto Marco*. Gobierno de Cantabria. Dirección General de Políticas Sociales.
- Rodrigo, M.J., Máiquez, M.L. y Martín, J. (2010). *Parentalidad positiva y políticas locales de apoyo a las familias*. Federación Española de Municipios y Provincias.

Algunas aportaciones para el desarrollo de un modelo de intervención socioeducativa y psicosocial en el ámbito local. Apuntes sobre el asesoramiento técnico a las personas profesionales-programa Hurbildu

Jesús Otaño Maiza³⁵²

Resumen

La intervención socioeducativa y psicosocial en el ámbito local viene enmarcada como prestación técnica en el decreto de cartera 185/15. Para la definición del servicio se proponen una serie de consideraciones para la mejora de la atención socioeducativa y psicosocial y atienden tanto a la fundamentación del servicio, la respuesta a las necesidades que puedan ser abordadas desde intervenciones de esa categoría, la atención directa y los aspectos referidos a la atención indirecta que la haga posible. Para acompañar a los profesionales de los diferentes departamentos de servicios sociales de Gipuzkoa en la implementación y su desarrollo de un modo adecuado, el Programa Hurbildu del departamento de Políticas Sociales de Diputación Foral presenta un servicio de acompañamiento técnico desde un modelo participativo y constructivo a través de procesos de asesoramiento y acciones formativas en relación a sus contenidos

Palabras Clave: Intervención socioeducativa y psicosocial. Servicios sociales municipales. Metodologías de intervención. Marcos y modalidades de intervención. Enfoque comunitario. Coordinación. Asesoramiento técnico. Equipos profesionales

El marco legislativo actual (Ley de Servicios Sociales 12/08) de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) considera los servicios sociales como servicio público a toda la ciudadanía y como derecho subjetivo desde criterios de universalización y distribución territorial homogénea de los mismos. Asimismo, la Ley de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia 03/2005, también de carácter universal considera a los niños, las niñas y adolescentes como sujetos de derecho y exige a las administraciones públicas la atención a infancia y la adolescencia y su protección, articulando la respuesta en esta acción protectora en las situaciones de riesgo de desprotección, según el reparto competencial, entre la atención primaria (municipal), la intervención ante situaciones de riesgo de desprotección leve y moderada, y la secundaria (territorial), en situaciones de desprotección grave o desamparo.

El Servicio de Intervención Socioeducativa y Psicosocial (ficha 1.3 del Decreto de Servicios y Prestaciones de la CAPV 185/15) agrupa las actuaciones que, en el ámbito municipal, se desarrollan para la atención de esa naturaleza a los niños, niñas, adolescentes en riesgo de desprotección o desprotección leve y a sus familias, y a las personas mayores de edad en riesgo de exclusión. El desarrollo de este servicio requiere de profesionales técnicos y enmarca su acción en planes de intervención a partir de acciones y tareas de apoyo y actuación personal de carácter relacional en procesos de

PANEL 7: Familias, cuidados e infancia

³⁵² Educador Social – Asesor Técnico y Formador. Programa Hurbildu. Servicio de Protección a la Infancia y Adolescencia. Departamento de Políticas Sociales. DFG-GFA

intervención socioeducativa o psicosocial con la intención de la mejora de las condiciones de vida de las personas.

La propuesta que hacemos en esta comunicación se centra en la mejora de las actuaciones de naturaleza socioeducativa y psicosocial en el ámbito de los servicios sociales municipales a partir de una serie de consideraciones que invitan a la reflexión previa y apunta a los aspectos que, a menudo, presentan mayores desajustes o deficiencias en la realidad municipal.

A continuación, hacemos una pequeña exposición del servicio de asesoramiento técnico que con el nombre de Hurbildu desarrollamos con los departamentos municipales de servicios sociales como ayuda y acompañamiento para la implementación de mejoras, fundamentalmente, en el desarrollo del Servicio 1.3, así como en las actuaciones que tienen que ver con la prevención y el desarrollo local y comunitario.

Por último, presentamos un modelo de definición del Servicio de Intervención Socioeducativa y Psicosocial en un pequeño esquema que, muy relacionado con las consideraciones del primer apartado, sirven de referencia técnica para la incorporación de mejoras en el desarrollo de los servicios.

La intervención socioeducativa y psicosocial en el ámbito local. Algunas consideraciones.

1ª consideración - Conviene entender el desarrollo de la Cartera de Servicios en clave de oportunidad para la revisión de los programas actuales y la progresiva implementación de mejoras y cambios en los mismos

Esta revisión puede posibilitar avance en cuatro aspectos que favorecen, a nivel general, la conformación de un modelo consensuado de servicio de carácter municipal, adaptado a la realidad y a las necesidades de cada territorio;

- un mejor ajuste a las respuestas a las necesidades, centradas en las personas y sus procesos, unificadas, continuas y sin intermitencias;
- la mejora y diversificación de los actuales programas y la incorporación de nuevas modalidades socioeducativas y a nuevos destinatarios y colectivos;
- la recuperación de modelos relacionales y mayor calidad en las metodologías de aplicación; incorporación de nuevas modalidades y atención socioeducativa a nuevos colectivos;
- y las mejoras necesarias en la dotación de recursos para el desarrollo del servicio de índole profesional, técnica y material.

2ª consideración - Es necesario reconocer la trayectoria de servicios de intervención socioeducativa (y psicosocial) que, desde diferentes formatos se han ido desarrollando a lo largo del tiempo en los servicios sociales de los diferentes municipios.

El desarrollo del Servicio de Intervención Socioeducativa y Psicosocial como Servicio unificado debería establecerse, como ya se está haciendo en la mayoría de los casos, como una transición pausada a partir de las experiencias de intervención actuales y garantizar la continuidad de los procesos socioeducativos iniciados y en desarrollo.

Hay que reconocer que la mayor parte de los municipios de la CAPV ya desarrolla servicios o programas de intervención socioeducativa y/o psicosocial a través de diferentes modelos (programas de educación de calle, programas de intervención familiar, educadores-as de menores, educadores de familia,...) y que éstos han contribuido de modo sustantivo a lo largo del tiempo a la diversificación de los servicios sociales desde mecanismos de observación proactiva y de detección de situaciones de dificultad.

En este sentido, sus profesionales ya tienen un considerable conocimiento de la realidad social del municipio, y desarrollan, en muchos casos, un más que razonable trabajo comunitario, creando redes desde esa perspectiva y metodología entre personas y agentes y generando iniciativas de dinamización estables de carácter interdisciplinar. Igualmente, han desarrollado sistemas de coordinación de carácter continuo y de colaboración conjunta con el resto de servicios y recursos que operan en el municipio

3ª consideración - Es momento para fundamentar la intervención con rigor en la respuesta ajustada a las Necesidades de las personas y de la comunidad, revisando los procedimientos para la definición de las necesidades y la participación de los y las profesionales en mismos

Parece necesario idear metodologías, y disponer de espacios y tiempos que permitan la observación y el diagnóstico pausado y progresivo que permita atravesar las distintas etapas de análisis, desde el síntoma detectado, las dificultades identificadas hasta las necesidades ya definidas, superando paradigmas que, con cierta rigidez administrativa, han acabado respondiendo, muchas veces, más a las necesidades del servicio que a las de las personas a las que va dirigido e

Esto viene garantizado a partir de una mirada rigurosa en diferentes fases, a saber:

- fase de observación (tiempo, marcos, interacciones, cercano conocimiento de los-as profesionales, implicación, encuentro, marcos y relaciones normalizadas...);
- de identificación de dificultades (mirada objetiva, identificación de indicadores);
- de valoración de la situación personal y de la adaptación de las personas al entorno y a los contextos en los que se desarrolla su vida (nivel de riesgo de exclusión, vulnerabilidad, desvinculación...);
- de definición de necesidades (de construcción personal, de desarrollo social y de carácter organizativo)

Esta definición de necesidades implica la delimitación de las propias finalidades del servicio que, como se ha dicho, están relacionadas con la ubicación de las personas en un contexto social determinado:

- La respuesta ajustada a las necesidades de las personas, a través de la intervención diseñada y planificada.
- La adaptación de las personas al contexto social, cultural y de convivencia; en un proceso pausado y continuado
- La participación real y activa de las personas para el ejercicio de la ciudadanía, en clave de inclusión y de participación (protagonismo).
- La adaptación de los recursos y los servicios a toda la población

- Las transformaciones de carácter comunitarioLa transformación del modelo social, educativo y de convivencia, desde el análisis de la cuestión social, con perspectiva de equidad, en clave de justicia social e igualdad de oportunidades

Unido a la definición ajustada de necesidades de las personas relacionadas con el entorno implica, a su vez, el del territorio en el que se desarrollan el servicio y sus actuaciones. Este análisis del territorio viene favorecido por la concurrencia de tres actuaciones que, a modo de tarea, presentamos a continuación:

- la observación sistematizada del territorio a partir de una metodología concreta que permite establecer conclusiones respecto a la utilización del espacio público, la zonificación del territorio la tipología de los diferentes barrios y zonas, la ubicación de los diferentes recursos y servicios, los flujos y movimientos de las personas en las diferentes zonas, etc.
- el conocimiento de los recursos y servicios que intervienen y operan en el municipio; también la recogida de las necesidades que, desde dichos recursos y servicios, se plantean de cara a valorar las posibilidades de respuesta global y corresponsable a nivel municipal.
- Y, también, el desarrollo de modalidades en marcos de atención que favorezcan el conocimiento de las personas y la recogida de información a partir de la cotidianidad y el desarrollo de acciones en relación.

4ª consideración - La ley vincula al desarrollo de Servicios en todos los casos a la respuesta a las necesidades a las personas lo más adaptada posible por lo que propone definir modelos de atención (y métodos de intervención) basado en esta rigurosa adaptación, personalizando la intervención a través de un plan, en su entorno habitual, con carácter interdisciplinar y, bajo la responsabilidad de un profesional de referencia.

En este sentido, la Ley (y los Servicios que, del catálogo, Cartera) apunta la comprensión amplia del bienestar social incorporando a los servicios sociales al resto de sistemas de atención y establece una serie de principios que adquieren carácter vinculante para la definición de los servicios en general, y del que nos ocupa, en particular:

- la integración y la autonomía como finalidad
- el punto de vista promotor añadido a la prevención y a la protección
- el necesario diagnóstico específico de cada situación, cada persona, cada familia, cada grupo
- el acompañamiento social, que conlleva trabajo relacional como estrategia y método de trabajo básico y fundamental del- de la profesional de la educación social.
- el enfoque comunitario de la intervención social, la cercanía, la proximidad, la adaptación de los recursos y servicios, la continuidad de la atención y la persona de referencia

5ª consideración - La atención municipal desde los servicios sociales apunta a la importancia que en el desarrollo del mismo se da a los elementos de naturaleza preventiva, por lo que el servicio tiene un destacado papel en la prevención de situaciones de dificultad, de desprotección y de exclusión.

La prevención se sitúa en una línea que atraviesa la atención desde los dispositivos de atención más normalizada, de promoción sociocultural hasta las actuaciones en respuesta a la desprotección y, en este sentido debe ubicarse la prevención dentro del marco general de la protección.

Y, en este orden de cosas, la prevención se aborda desde la intervención y debe ser proactiva, es decir, relacionada con el liderazgo requiere de la anticipación y la previsión como actitudes fundamentales que deben ser proyectadas nítidamente en sus actuaciones

Garantizar lo preventivo implica, por su parte, la adaptación del servicio a todas las personas y realidades del territorio y sus necesidades, teniendo en cuenta sus inquietudes y motivaciones,

- a partir de un marco integrador favorecedor de la participación de todos y todas las personas en su diversidad,
- contribuyendo al reconocimiento de las diferentes realidades sociales y culturales,
- posibilitando redes sociales y relaciones integradas más enriquecedoras que aporten elementos de transformación hacia una sociedad más cohesionada.

6ª consideración - Mayor diversificación y alcance en la intervención, así como, la incorporación de destinatarios que, hasta el momento no han sido contemplados como susceptibles de atención desde lo socioeducativo en la atención primaria

Un análisis pormenorizado de la realidad del territorio nos conduce a la detección de personas y colectivos con evidentes necesidades en relación a la adquisición de recursos personales y sociales y de acompañamiento socioeducativo a las que, en muchos casos, los modelos actuales no han permitido responder, nos referimos, fundamentalmente, personas adultas en situación de dificultad y, en muchos casos, en exclusión, muchas veces, aisladas, desvinculadas, o con dificultades de muy diversa naturaleza y necesidades de claro abordaje desde lo socioeducativo. Para ello, es momento y oportunidad de diversificar el alcance de las modalidades en vigor, dotándoles de mayor flexibilidad o, en su caso, el diseño y desarrollo de nuevas modalidades de respuesta que incorporen esas personas destinatarias hasta ahora poco atendidas, con descaso recorrido o, al menos, sin planteamientos de proceso.

“(…) La necesidad de impulsar la intervención socioeducativa y psicosocial, más allá de su prestación en centros o equipamientos específico…La potencialidad de las intervenciones en el medio en el que se encuentran las personas en situación de exclusión, con los recursos comunitarios disponibles, habría de permitir por un lado mantener en su entorno a aquellas personas usuarias para las que es beneficioso dicho entorno y supone un sostén para su proceso de inclusión” (Larrion et al. 2019)

(…) no hay claros indicadores para señalar dónde situar la situación de exclusión, sin embargo, (…) las personas podemos estar “dentro” (integración social), en el límite (precariedad, riesgo, vulnerabilidad), o “fuera” (exclusión social). (…) La escasez o inexistencia de ingresos económicos, la carencia de vivienda digna, el desempleo o el empleo precario son variables objetivas [...], pero, también, las enfermedades, las

dependencias y las deficientes relaciones sociales [...] generan aislamiento, estigmatización y, (...) discriminación social (Otaño, 2012).

7ª consideración - Desarrollo y refuerzo de metodologías en marcos de intervención familiar, grupal, individual y en el medio abierto,

Nos estamos refiriendo aquí a las mejoras en la atención directa, con la persona como centro de la intervención y la preservación de modelos y metodologías que:

- generan marcos relacionales de intervención y desarrollan relaciones personalizadas, basadas en la horizontalidad y en el cercano conocimiento, reconociendo al otro como alguien “único” y conformando interacciones positivas y de confianza que permitan alcanzar la vinculación necesaria hasta el grado de ascendencia que permita orientar a las personas en sus opciones para la mejora de su situación;
- posibilitan procesos educativos que exigen el tiempo de dedicación necesario y suficiente que el servicio debe favorecer, materializados en planes de intervención y con la implementación progresiva de contenidos y actuaciones;
- responden a intencionalidad de cambio, es decir, dirigida a la rigurosa respuesta a las necesidades de las personas usuarias a partir de la adquisición de recursos personales que posibiliten el mismo

La definición del Servicio en su ficha (1.3) propone el despliegue de diferentes modalidades (Tabla 1) que conformarían el Servicio, pero, para ello, previo a identificar éstas, nos vamos a acercar a establecer los marcos de intervención socioeducativa o psicosocial en los que han de desarrollarse las actuaciones de esas modalidades:

- marcos de intervención familiar, desarrollados en sesiones familiares (sobre todo, en el domicilio) con todos y cada uno de los miembros de la misma.
- marcos de intervención grupal, concebidos como posibilitadores, incluyentes y adaptados a todas las personas.
- marcos de intervención individual, como complemento de las propuestas grupales y familiares, también, en atención al seguimiento y revisión de procesos y el acompañamiento personal.
- marcos de intervención en medio abierto, espacios naturales de convivencia y encuentro inicialmente “de otros”, haciéndolos comunes; facilitan la detección de situaciones de dificultad, y el acercamiento natural a las personas, permitiendo el análisis continuado del territorio y el exhaustivo conocimiento de la comunidad y de su dinámica.

Tabla 1 - Propuesta de Modalidades a del Servicio de Intervención Socioeducativa y Psicosocial

Modalidades de carácter general → responden a situaciones de dificultad multifactorial
<ul style="list-style-type: none">• Intervención socioeducativa familiar• Intervención socioeducativa en medio abierto• Intervención socioeducativa para la motivación escolar• Intervención socioeducativa con personas adultas
Modalidades de carácter específico → pretenden dar respuesta a personas y colectivos desde una dificultad objetiva más concreta
<ul style="list-style-type: none">• Intervención socioeducativa para el tránsito a la vida activa• Intervención socioeducativa ante el absentismo escolar• Intervención en grupos de apoyo a colectivos (adultos-as con dificultades o en exclusión)• Intervención psicológica individual o familiar
Modalidades de carácter comunitario → centra su atención en la comunidad en general como sujeto
<ul style="list-style-type: none">• Intervención en grupos de apoyo a colectivos (adultos-as con dificultades o en exclusión)• Intervención comunitaria

8ª consideración - Refuerzo del enfoque comunitario como exige la normativa y recuperación de la dimensión comunitaria desde el servicio partir de los elementos de su perspectiva y su cultura y de sus métodos propios;

Es preocupante que, en el último tiempo, la dimensión comunitaria haya quedado relegada, en muchos casos, a un plano poco relevante en las tareas desarrolladas por los servicios sociales y por los programas y servicios de intervención socioeducativa, y, en algunos casos, incluso, eliminada de los mismos.

Es por esto que debemos recordar que la intervención socioeducativa y psicosocial, tanto en la concreción de sus marcos como desde su naturaleza ha de ser comunitaria, anclado esto, desde nuestro punto de vista, en cuatro grandes razones que atienden:

- a una base antropológica (la vida de las personas viene de su desarrollo en vinculación con el entorno, así, es preciso favorecer esta conexión de adaptación y adaptabilidad),
- a lo social y lo cultural (las personas, los colectivos y las comunidades se desarrollan, en realidades sociales y culturales con características diferenciadas y modelos económicos y de convivencia específicos),
- lo socioeducativo (apunta a la adquisición de recursos personales para el desarrollo individual y social, el ajuste entre las personas y los contextos en los que se desarrolla su vida y el de estos contextos como facilitadores de respuesta a las distintas situaciones), y
- a la legislación (la ley 12/08, en sus principios, establece en todos los servicios y prestaciones la troncalidad del enfoque comunitario y el compromiso de aplicación de lo comunitario como perspectiva y modelo)

(...) Es recurrente y, adquiere carácter troncal en la norma, el enfoque comunitario de la intervención social y, superando otras visiones que remitían a lo comunitario como sinónimo de municipalidad, arriesga aportando elementos de su cultura y perspectiva para su definición e insta al análisis de la sociedad y de los fenómenos y situaciones

sociales; todo ello conlleva una visión y un conocimiento del territorio más exhaustivo, de las dinámicas, estructuras y organizaciones sociales, así como, algo de especial relevancia, la atención a la comunidad también como sujeto de la intervención (Huegun et al., 2019:52)

La comunidad es el territorio y todas las personas que habitan en él, pero, también las agrupaciones y recursos que, desde la iniciativa social, operan en el mismo, y los servicios propios de las administraciones públicas con responsabilidad y, sobre todo, las redes y relaciones que se generan entre ellas, es decir, entre las personas, las agrupaciones, los recursos y los servicios.

(...) el objeto de atención es la persona en su ámbito social. Los y las profesionales de los servicios sociales de atención primaria han de estar presentes en la vida de esa comunidad, a través de sus estructuras formales e informales (Duque, 2012:28)

Desde esta definición de comunidad, entendemos ésta, también, como sujeto de la intervención y su desarrollo una finalidad de la de la misma por parte del servicio. En este orden de cosas, cabe insistir en que lo comunitario posibilita la promoción de cambios de índole social orientados a la transformación del marco de convivencia en clave de inclusión y de pertenencia. El fomento del enfoque, la perspectiva y la metodología comunitaria debe ser asumida por parte de las administraciones públicas, dentro de ellas el servicio que nos ocupa, los recursos de la comunidad desde su misión transformadora, después, y, abriendo paso al compromiso ciudadano y reconociéndolo.

(...) la comunidad también tiene que entenderse como sujeto de la intervención y su desarrollo es también finalidad del servicio, dado que lo comunitario posibilita la promoción de cambios de índole social orientados a la transformación del marco de convivencia en clave de inclusión y de pertenencia, para lo cual deben adquirir especial relevancia las Administraciones Públicas y, dentro de ellas, el servicio que nos ocupa (Otaño, 2019:13)

A la hora de hablar de desarrollo comunitario la contribución por parte del servicio y de sus profesionales se materializa en actuaciones que, agrupadas, permiten un proceso en fases:

- la primera relacionada con la territorialidad, es decir, la presencia, la disponibilidad y el conocimiento de lo que pasa en el territorio por parte de las personas profesionales responsables del servicio;
- después, actuaciones relacionadas con la participación en la vida comunitaria y en las iniciativas que se desarrollan, que posibiliten la adquisición de protagonismo y significación dentro de la comunidad;
- y, por último, la dinamización comunitaria y el trabajo en red, promoviendo la cultura participativa, el respeto a la diversidad y el diálogo, entendiendo como red la unión formal de varias personas y agentes responsables de recursos y servicios, el nivel de relaciones que se genera en esta unión, su proceso en relación a los contenidos que se trabajan y los proyectos e iniciativas que derivan de estos mismos procesos como tarea troncal del servicio desde su naturaleza, su sentido y su finalidad.

(...) alguien tendrá que tomar la iniciativa (...) lo más probable e incluso deseable, es que la iniciativa la asuma la administración local, (...) interesada en promover este proceso de mejora, incorporando más decididamente la población a ello y haciendo un

uso más adecuado de los numerosos y cualificados recursos técnicos y profesionales existentes (Marchionni, 1999: 10)

9ª consideración – Relaciones coordinadas con el resto de recursos y servicios que operan en el territorio en clave de corresponsabilidad, entendiendo al resto de los sistemas de servicios y sus agentes como elementos necesarios para el desarrollo de las intervenciones desde el Servicio

También expresada como finalidad del servicio hemos señalado la adaptación de las personas a los diferentes contextos en los que desarrolla su vida, y, para ello, la adaptación (adaptabilidad) de los contextos y sus respuestas a las diversas situaciones de cada una de las personas.

Es por esto que, se hace necesario, pues, establecer sistemas de coordinación que identifiquen los diferentes niveles de coordinación:

- a la hora de la detección, el trabajo compartido a través de sistemas de coordinación establecidos, con lenguajes identificados y orientaciones comunes es, muchas veces, más eficaz que la mera la implementación de protocolos de derivación
- para el desarrollo de los planes de intervención, la coordinación permite la orientación común, las tareas complementarias y el contraste constante
- en el desarrollo del espacio comunitario, los marcos de coordinación hacen posible la conformación de redes

En este sentido conviene elevar la relación coordinada a la categoría de sistemas que garanticen procesos de avance que no pierdan de vista su sentido y finalidad. La conformación y definición eficaz de un sistema de coordinación exige determinar con rigor los elementos derivados de aspectos de carácter organizativo, a saber: la sistematización que ajusta el orden y la organización de los encuentros; la estabilidad que concreta los profesionales y agentes que participan en favor de la continuidad y el establecimiento de los procesos, y la concreción de la periodicidad de los encuentros y los lugares para ello.

Según esto, la implementación a nivel interno de un Sistema de Coordinación entre los profesionales implica la concreción sus contenidos, los grupos humanos que han de conformarse (equipo de intervención directa con responsable del departamento y con el resto de profesionales del mismo) y los tiempos necesarios para el encuentro y la ejecución de las tareas, relacionadas éstas con las distintas fases del procedimiento de intervención, el diseño y desarrollo de los planes de intervención, la atención directa y la construcción de relaciones coordinadas con el resto de sistemas de servicios.

Para o cual, es necesario clarificar la coordinación interna dentro de los Servicios Sociales asumiendo el carácter proactivo del servicio y el papel protagónico de sus profesionales en la dinamización de espacios de coordinación. De este modo, podemos identificar al resto de agentes (recursos y servicios) como copartícipes de las intervenciones, y, priorizando de entre ellos, según las necesidades a abordar, definir un proyecto de coordinación concreto con cada uno. De cara a la eficacia en la coordinación con otros deben darse una serie de requisitos que presentamos (tabla 2).

Tabla 2 - Requisitos para una coordinación eficaz con otros agentes, recursos o servicios

-
- 1° - Conocimiento mutuo
- dedicamos tiempo para conocerse y reconocerse.
 - no presuponer que hace el otro y cuál es su objetivo y no permitir una predefinición de nuestro servicio
- 2° - Definición de demandas y propuestas de colaboración
- identificarnos desde el reconocimiento y el refuerzo del otro, en qué podemos complementarnos y qué podemos compartir.
 - reflexionamos sobre “qué nos demandamos” y “para qué nos necesitamos”, como responsabilidad compartida
 - y, en todo caso, cuidamos los objetivos propios de cada servicio o recurso
- 3° - Identificación de contenidos y orientaciones comunes
- ajustamos la mirada, delimitamos para qué colaboramos y construimos un lenguaje común.
 - definimos orientaciones comunes centradas en las personas
- 4° - Acciones y actuaciones conjuntas
- cuyo éxito de vendrá tras la superación de las fases anteriores
-

10ª consideración - Es necesario contemplar la acción del servicio en el marco de un único sistema de servicios sociales; entendido desde su ubicación funcional en los servicios sociales municipales, a nivel general, avalado por aspectos de carácter organizativo, de liderazgo y de asunción de tareas y funciones por parte de los diferentes profesionales que se vinculan al desarrollo del servicio

El grado de conexión del servicio en la acción general del departamento, por tanto, su ubicación funcional viene dado a partir de la satisfacción de dos elementos fundamentales:

- la claridad de los procedimientos para la atención, desde la detección, el diseño del Plan de Intervención y el cierre o derivación de las intervenciones y
- las funciones que son responsabilidad de los profesionales de cara al desarrollo del servicio
- Las administraciones municipales han adoptado un modelo de procedimiento para el desarrollo de procedimientos de intervención sobre el que proponemos reflexionar de cara a su adecuación y definir, el alcance y el papel de cada uno de los agentes
- repensando el contenido, las tareas y las herramientas para la ejecución de cada una de las fases (Detección, Recepción, Investigación, Valoración y Orientación, Elaboración y desarrollo de Plan de Intervención y Evaluación) para una mayor adecuación al modelo de diagnóstico apuntado en otra parte del artículo más centrado en la persona
- repartiendo dichas tareas de modo coherente delimitando el papel de los distintos profesionales en el procedimiento y en cada una de sus fases

Para ello, por parte del departamento de servicios sociales y, tomando como referencia a la persona responsable del mismo, se han de garantizar una serie de actuaciones

- por un parte, el impulso a la implementación y desarrollo de un sistema de planificación, a través de un plan transversal que, con carácter estratégico, delimite a medio plazo la mejora en la respuesta general

- por otra, el necesario liderazgo en la organización y en el seguimiento para que sean eficaces, lo cual viene avalado por el conocimiento suficiente del servicio lo que implica la dotación de los recursos materiales suficientes a disponer para el desarrollo de su tarea en la atención directa e indirecta
- también, la organización interna de modo definido, delimitando las funciones, la asunción de tareas de cada profesional y las relaciones coordinadas y de colaboración entre ellos en una sistemática de reuniones del equipo de intervención, entre los profesionales responsables de la atención directa (educadores-as sociales y psicólogos-as), la persona coordinadora del equipo y las-os trabajadoras-es sociales de base con atribuciones en la intervención, con contenidos delimitados y espacios temporales suficientes,
- sí mismo, el favorecimiento de la coordinación con otros sistemas de servicios en clave de corresponsabilidad de cara a la detección de situaciones de dificultad y al desarrollo de los planes de intervención, y,
- por último, el fomento del trabajo comunitario y para el desarrollo de la comunidad.

Por su parte, el equipo de intervención responsable de la atención directa, (conformado para las intervenciones socioeducativas por profesionales titulados universitarios en educación social, y, en psicología, para las aportaciones y acciones de carácter psicológico o psicosocial, este requisito no debería alterarse en ningún caso), a nivel general, tiene entre sus funciones la generación de marcos y espacios socioeducativos y psicosociales, para el desarrollo de procesos de intervención, su activación y el ejercicio de liderazgo en los mismos y, también, tareas de diseño y desarrollo de planes y proyectos de intervención, coordinación y acción comunitaria. A este equipo se incorpora un-a profesional con funciones de coordinación técnica con experiencia en la tarea concreta de los servicios socioeducativos, que, centrado en el apoyo a las personas profesionales de la intervención contribuye a la calidad del servicio a través de procesos de coordinación organizativa y técnica.

(...) La estabilidad del equipo de intervención, favorecida por las buenas condiciones de contratación sujetas al convenio de intervención social del territorio histórico correspondiente; en este orden de cosas, hay que decir que se deberían ya superar las contrataciones, que en algunos casos aún se siguen ejecutando, de intervenciones por horas y en condiciones de alta precariedad. Las personas profesionales deberían disfrutar de un marco contractual que garantice la incorporación a un equipo con los requisitos que aquí se comentan (Otaño, 2019; 15)

El proceso de transición de la atención primaria a la secundaria en un único sistema de servicios sociales.

La experiencia de las relaciones entre las diferentes administraciones según su competencia ha tenido a lo largo del tiempo importantes obstáculos que no han facilitado la concepción de los servicios sociales como un único sistema de servicios sociales, por lo tanto, de un único sistema para la protección infantil y adolescente o de inclusión social. Es por esto que dedicamos un espacio específico aquí a esta relación y a las transiciones de las intervenciones entre las administraciones.

Construir y confirmar ese sistema único implica que las administraciones deben garantizar, siempre situando a la persona y su proceso en el centro, una atención global, integral y no fragmentada y contar con dispositivos y recursos para una rápida respuesta

a las distintas situaciones a abordar. Frente a esta visión, centralizar la atención en la tarea de la administración, que, durante un largo tiempo ha sido una tendencia, debilita la concepción del sistema como unidad de acción en respuesta a los derechos de las personas, el conocimiento concreto de los distintos equipos y servicios, los procedimientos y las estructuras existentes en cada institución, lo cual garantiza la coherencia y preserva el carácter continuo de las intervenciones.

Es en este orden de cosas, que viene siendo indispensable una coordinación sistematizada que facilite el traspaso de información de modo fluido y constante, a través de un sistema cuidadoso con la continuidad de los procesos e itinerarios de las personas, sin intermitencias ni bruscas rupturas ni, mucho menos, reinicio de intervenciones.

Para ello, es necesario poner en marcha mecanismos que reconocen el conocimiento exhaustivo y cercano de las situaciones de las personas, desde la atención primaria, y tiene en cuenta que es la misma persona la que las protagoniza, con importantes caminos recorridos y fuerte vinculación con los-as profesionales. En este sentido, se hace fundamental la permanencia de un-a profesional de referencia que se mantiene a lo largo de las distintas intervenciones que contribuiría a una planificación más coherente y el seguimiento de las mismas.

Con la finalidad de la mejora de la relación coordinada entre las administraciones locales y territoriales apuntamos aquí algunas apreciaciones que puedan servir para la reflexión y para la definición de sistemas de coordinación en beneficio de la concepción de un único sistema del que hablamos:

considerar a la persona como el centro de la atención y protección y, como tal sujeto de las intervenciones, en este sentido, los procedimientos estarán a ello condicionados y flexibilizados en función de las distintas situaciones, cuidando la orientación y el mantenimiento de referentes con las personas

- conocer las funciones y tareas de los diferentes servicios y profesionales de ambas administraciones y, reconocerlas y validarlas en sus procesos
- no establecer ninguna jerarquía entre las distintas competencias, ni, mucho menos, entre los profesionales
- garantizar itinerarios coherentes y continuos en la atención resultado de la actitud de colaboración en la información, el análisis, las decisiones y el desarrollo de las intervenciones
- sistematizar la coordinación a partir de contenidos, tiempos y espacios de encuentro constantes
- racionalizar los recursos disponibles evitando duplicidades, rupturas de proceso y tiempos perdidos

Modelo de Acompañamiento para el desarrollo de procesos de asesoramiento técnico. Programa Hurbildu y acercamiento a la definición de Servicio.

El programa Hurbildu (Tabla 3) es un apoyo para las personas profesionales de los servicios sociales de atención primaria a través de, entre otras cosas, procesos de asesoramiento técnico. El modelo de asesoramiento técnico que proponemos se entiende como un proceso que consiste, fundamentalmente, en acompañar, desde la

presencia (estar) y la relación (interacción), a las personas que forman parte de diferentes equipos de trabajo con responsabilidades en servicios sociales municipales, para, a partir del contraste técnico, construir y posibilitar nuevas estrategias y la transferencia de conocimiento necesaria para la incorporación de mejoras y cambios en sus respectivos modelos de atención socioeducativa y psicosocial.

Estos procesos de asesoramiento son procesos de ayuda de carácter educativo, por lo que van a requerir de un periodo de tiempo suficiente para su ejecución, siendo pautados y acompañados por una persona asesora técnica que centra su actuación en la relación con las participantes y que, como agente proactivo, genera marcos y propuestas para la consecución de la finalidad concreta de los procesos, mejorar los servicios y responder a las necesidades de la ciudadanía.

En este modelo de asesoramiento técnico se entiende el equipo de profesionales que participan como la pieza fundamental de los procesos y debe de estar compuesto por profesionales de los servicios sociales y lo hacen desde la horizontalidad, sea cual sea su ubicación en la estructura orgánica de su propio municipio.

(...) un equipo de trabajo conformado por los y las distintas profesionales de los servicios sociales, las-os trabajadoras-es y educadoras-es sociales, principalmente, en un mismo nivel de reflexión y de aporte; (...) cruzar las preocupaciones de cada uno de los perfiles profesionales para centrar el contenido del servicio en su definición (...) favorece una experiencia que, por una parte, facilita un mejor conocimiento de las tareas y responsabilidades de cada profesional, su contraste [...], mejora las relaciones entre los diferentes profesionales desde sus perfiles, contribuye al aprendizaje común [...] incorporar una cultura de coordinación y colaboración que introduzca cambios para una mayor eficacia y corresponsabilidad (...) (Martín et al.2018;).

Hablamos de un modelo participativo que parte del reconocimiento de las capacidades y potencialidades de los y las profesionales y desde sus propias trayectorias y experiencias, que aportaran a los procesos diferentes ideas, visiones y perspectivas. Así mismo, se trata de procesos constructivos, en tanto que vienen favorecidos por la incorporación paulatina de ideas que se activan a partir de las propuestas de las personas asesoras y de la dinámica que se genera en los equipos de trabajo a lo largo del proceso.

El papel de la persona asesora técnica pauta y orienta a las personas participantes en la construcción conjunta de las posibles respuestas, intentando no aportar respuestas estandarizadas ni rígidas, ni, mucho menos, adoctrinar en “lo que hay que hacer”.

Como elemento de apoyo para el desarrollo de procesos se cuenta con documentación, herramientas e instrumentos elaborados por parte del equipo asesor del Programa y que sirven de referencia honesta y desarrolla estrategias que favorezcan la eficacia de los procesos y la consecución de los logros perseguidos, así como la producción de materiales necesaria para la mejora.

Para el desarrollo de un modelo de asesoramiento con las características apuntadas es necesario enfocar la mirada teniendo en cuenta tres elementos que entrecruzados exigen una atención equilibrada, garantizando, así, el desarrollo de procesos adecuados, constructivos y participados

- En primer lugar, está la idea a trasladar, de claro carácter técnico, hace referencia a los contenidos, el objeto a abordar, los conocimientos a transferir, lo conceptual en definitiva. Incluye las intenciones y la finalidad del proceso. Tiene que ver con la solidez técnica y la reflexión previa y fundamentada de los contenidos propios de la intervención socioeducativa y psicosocial y la definición de modelo de servicio.
- En segundo lugar, las personas participantes, aquellas a las que se acompaña, teniendo en cuenta sus necesidades y valorando sus expectativas, ritmos, compromiso. Hablamos de personas profesionales en desarrollo de servicios en la actualidad y que optan adquirir recursos para la mejora de los mismos, sus actuaciones, estrategias e intervenciones
- En tercer lugar, los instrumentos técnicos (documentación, herramientas, recursos...) y la propia metodología del modo de abordar la tarea, las técnicas y las sesiones como espacios físicos y temporales de trabajo y de acompañamiento que, en relación a las personas participantes, sus necesidades y ritmos, se irán adaptando a lo largo del proceso. El programa dispone de un modelo de servicio 1.3., que se presenta de modo abreviado al final de la comunicación (Tabla 4), y, gran cantidad de herramientas de aplicación para la incorporación de sus contenidos, pero, como se ha dicho, deben ser actualizadas y reelaboradas en función de las necesidades e inquietudes del grupo de participantes en el proceso.

Los marcos para los procesos de asesoramiento son sesiones de carácter presencial, en interacción con las personas del equipo de trabajo y del asesor/a con cada una de las personas profesionales que lo conforman. Las sesiones van a requerir de la preparación previa por parte de la persona asesora técnica que, mediante la elaboración y aportación de herramientas y recursos, posibilita la reflexión, avance y decisión sobre el objeto de trabajo, siempre desde la flexibilidad y adaptación constante de las sesiones al momento concreto o circunstancia del grupo de trabajo.

Son tres fundamentalmente, las tareas a desarrollar por parte del equipo de asesores técnicos en relación a los procesos: de una parte, la generación de los marcos para el desarrollo de las sesiones, así como la organización y dinamización de los mismos, la activación, por otra, que se refiere a la propuesta de los contenidos, la programación de acciones y la motivación a las personas destinatarias en la participación; y, por último, el liderazgo que va a permitir acoger e incluir a las personas participantes en los marcos, delimitar los acuerdos y compromisos y posibilitar la transmisión de contenidos

Tabla 3 - Programa Hurbildu

El **Programa Hurbildu** está ubicado en el Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

- Dentro de la concepción de un único sistema de servicios sociales Hurbildu pretende ser un apoyo para las personas profesionales de los servicios sociales de atención primaria, con la finalidad de contribuir a la mejora en relación al desarrollo de los servicios de intervención socioeducativa y psicosocial, la prevención y el desarrollo local y comunitario.
- Está dirigido a todos los municipios de Gipuzkoa y a las personas profesionales que desarrollan los servicios sociales de atención primaria: trabajadoras-es sociales, educadoras-es sociales, psicólogas-os, otras personas técnicas (técnicas-os de prevención, inserción, inmigración...) así como a sus responsables técnicos y políticos.
- La oferta se materializa en la generación de marcos de capacitación a partir de las necesidades de las personas participantes, siendo estas las protagonistas principales, a través de:

- Procesos de asesoramiento técnico, de carácter relacional, participativo y continuo, con una duración determinada dependiendo de los contenidos a abordar que se desarrollaran a partir de la agrupación de diferentes municipios o figuras profesionales.
- Acciones formativas dentro de una oferta general que se pondrá en marcha a través de diferentes formatos según su contenido y participantes, tales como, exposiciones generales, seminarios o talleres para aquellos aspectos más prácticos.
- Asesoramiento puntual en relación a contenidos concretos pueden requerir de un acompañamiento sin necesidad de procesos y planteamientos de recorrido
- El programa es desarrollado por un equipo de asesores/as técnicas, educadores/as sociales con amplia experiencia en la intervención y el asesoramiento en Servicios Sociales – Jesús Otaño Maiza, Ainhoa Martín Blázquez y Demelsa Gómez Sánchez

Tabla 4 - Definición de Modelo de Servicio de Intervención Socioeducativa y Psicosocial

Servicio contextualizado - Normativa territorio y municipio

- ➔ Contextualizado en el marco normativo vigente, se señala la importancia de la trayectoria previa de los municipios en el desarrollo de los servicios y el análisis para el conocimiento del territorio, personas, colectivos, recursos y servicios, en la identificación de las necesidades y un mayor ajuste de las respuestas.

Servicio como respuesta ajustada a necesidades -

- ➔ Se orienta el proceso para la definición del modelo de diagnóstico de necesidades consensuado desde los Servicios Sociales de Atención Primaria, proponiendo el desarrollo (elaboración) del diagnóstico (mismo) en sus diferentes fases; con la participación del conjunto de profesionales a través de herramientas precisas que posibiliten una ajustada definición de necesidades

Servicio e intervención intencional -

- ➔ La finalidad de la intervención está en la consecución de un mayor grado de autonomía de las personas a partir de una mejor adaptación a los diferentes contextos en los que se desarrolla su vida. Para contribuir a la consecución de ello es fundamental el análisis de dichos contextos, tanto intencionales como no intencionales, y del entorno que rodea a las personas

Servicio con marcos de intervención definidos -

- ➔ Definida la intervención a partir de sus elementos clave (relación, intención y proceso), ésta viene posibilitada por la generación de marcos definidos para ello de carácter familiar, grupal, individual y en el medio abierto. Por su parte, como mecanismos para materializar la respuesta se proponen diferentes modalidades clasificadas según los destinatarios a atender y el tipo de necesidad a responder (generales, de respuesta concreta y de atención a la comunidad).

Servicio con dimensión comunitaria desarrollada -

- ➔ Fundamentado desde la una perspectiva comunitaria, los valores que componen su “cultura” y las características del modelo comunitario, se define la comunidad, también, como objeto de la intervención. Así mismo, se establecen las fases para el avance en el desarrollo de la comunidad desde la implicación del servicio y las orientaciones para la presencia en la misma, progresando hacia la participación desde el protagonismo y que culminará con la generación y activación de redes de carácter comunitario

Servicio Desarrollado por profesionales -

- ➔ Se determinan las funciones de atención directa e indirecta a desarrollar por el equipo de profesionales, conformado por titulados en Educación Social y en Psicología, así como sus competencias (saber, saber hacer, saber estar, saber ser) que garantizan el adecuado desarrollo del servicio y el ajuste en la respuesta al encargo. Así mismo, define la coordinación técnica en sus niveles de organización y acompañamiento (de seguimiento y

asesoramiento) y sus contenidos de orientación y aporte de estrategias y recursos. Por último, se dedica un importante apartado a la capacitación técnica y a la formación continua del equipo que garantice la calidad del servicio, materializado en un Plan de Formación definido

Servicio ubicado en el sistema de servicios sociales -

→ El procedimiento para el desarrollo de la intervención propuesto, compartido y consensuado se entiende como eje vertebrador a partir de entender a la persona en el centro de la misma y asegurar la continuidad de los itinerarios con las personas, lo que garantiza la ubicación rigurosa del servicio en el sistema. Por su parte, desde la concepción del sistema de servicios sociales, es fundamental la apuesta por relaciones coordinadas eficaces y cuidadas entre las administraciones municipal, con competencias en la atención primaria, y territorial (secundaria).

Servicio coordinado con otros sistemas de servicios -

→ Desde criterios de corresponsabilidad en la atención y respuesta a la ciudadanía se plantea la necesidad de establecer relaciones coordinadas con el resto de agentes, recursos y servicios identificados en criterios de su naturaleza y sus finalidades. Para ello, se definen los elementos necesarios para el desarrollo de sistemas de coordinación y los requisitos que van a garantizar una mayor eficacia en la misma.

Servicio organizado internamente -

→ Una buena organización interna es clave para un mejor cumplimiento del encargo del servicio, así, para ello, se identifican las tareas a desarrollar por el conjunto de profesionales, clasificándolas entre aquellas tareas de carácter más organizativo, las referidas a las relaciones coordinadas, y las que tienen que ver con la formación. Se destaca la importancia de la dinamización del equipo de trabajo centrada en la reunión de equipo y su estructuración y características como instrumento fundamental.

Servicio planificado-

→ La planificación entendida como un proceso continuo es la herramienta para el desarrollo adecuado del servicio, se define a través de los elementos que la conforman: la fundamentación (necesidades), su finalidad y sus objetivos y la programación de las actuaciones de respuesta para, al final, una evaluación que permita el análisis y la valoración y la orientación a la planificación futura.

Bibliografía

- Duque, J.M. (2012). "Redescubrimiento de los servicios sociales de atención primaria: hacia un (nuevo) modelo de atención personal y comunitaria", diciembre de 2012, Revista ZERBITZUAN (52)
- Huegun, A, Martín Álvarez, F., Martín Blázquez, A. y Otaño, J. (2019). "La actual ley vasca de servicios sociales. Universalización de servicios y el asentamiento de la atención socioeducativa y de los y las educadoras sociales en las respuestas a la ciudadanía", diciembre 2019, Revista de Educación Social 29, págs. 43-69
- Larrion,, B, Leturia, F.J. Zalakain, J. y Zabaleta, N. (2018). Elkar-EKIN: (re)construyendo en común la red de servicios sociales para la inclusión en Gipuzkoa. Zerbitzuan, volumen (67), págs. 51-65.
- Marchionni, M. (1999). "Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria". Madrid. Ed. Popular.
- Martín Álvarez, F., Martín Blázquez, A. y Otaño, J. (2018): "El proceso colaborativo entre profesionales de la educación y trabajo social y su acompañamiento técnico para

la definición de un servicio de intervención socioeducativa”, Revista de Educación Social 26, págs.112-130

Otaño, J. (2012): “Nuevas formas de exclusión como consecuencia del fuerte incremento del desempleo. Comparecencia en el Senado ante la Comisión Especial sobre nuevas formas de exclusión social consecuencia del fuerte incremento del desempleo”. Abril de 2012, Revista de Educación Social, 14

Otaño, J. (2019). “La intervención socioeducativa y psicosocial en el ámbito local: aportaciones para su definición adaptada a cada municipio”, septiembre de 2019, Revista ZERBITZUAN (69)



PANEL 8: DIVERSIDAD Y MIGRACIONES



La diversidad en la inclusión educativa en el entorno rural de Guadalajara. El caso de la Comarca de Mondéjar

Milko Álvaro Roldán³⁵³

RESUMEN:

La educación es un bien común y un pilar del Estado de bienestar para que todo ciudadano pueda adquirir y adaptar su aprendizaje en la sociedad. La diversidad representa una realidad social reflejada en personas con culturas diferentes, con costumbres y ritmos distintos, y es ahí donde la educación, a través de la escuela hace su papel para la inclusión social de los diversos colectivos. Esta conceptualización, que se traduce en dinámicas de integración, queda definida en la sociedad de Guadalajara y muy especialmente en la zona de Mondéjar, cuya fisonomía económica viene determinada por el cultivo del viñedo. Presentamos un estudio que parte de un enfoque cuantitativo, descriptivo no experimental y *ex-post-facto*, para determinar cómo ha sido el proceso integrador de esa diversidad, y hacemos una comparativa entre las diferentes nacionalidades de ese entorno rural. Los estudiantes extranjeros suponen el 12.6% del total, y de estos el 80% está repartido entre marroquíes y rumanos (INE, 2017). Entre las diferencias que hemos encontrado dentro de la población de estudiantes por nacionalidad es que los alumnos marroquíes solo demandan estudios básicos que les permita la incorporación a fábricas o a la avicultura, mientras que los estudiantes rumanos quieren seguir formándose. Se trata de alumnos de segunda generación de inmigrantes y sin problemas de adaptación en la provincia de Guadalajara. Desde la sociología se pone la lente investigadora en variables como la educación, la reciprocidad, el acompañamiento, la solidaridad o el respeto para analizar esos aprendizajes significativos que crean espacios multiculturales sólidos.

Palabras clave: diversidad, educación, cultura, entorno rural, integración social.

1. Introducción

Alcanzar la inclusión educativa en el medio en el que se inserta representa todo un reto para todos los sistemas educativos. Más aún en un ambiente algo más alejado y complejo de integrar, por la propia idiosincrasia que conforma, que representan las comunidades rurales. No puede ser de otra manera, aunque sea a veces “pasito a pasito” o de manera progresiva si pretendemos transformar estas situaciones o contextos dentro de sociedades más justas, solidarias y democráticas. El carácter cosmopolita, y a la vez integradora que determina a nuestra sociedad actual, representa una coyuntura en cierto modo favorable hacia cualquier cambio deseado. Esto conlleva necesariamente acciones de planificación educativa mediante el establecimiento de estrategias didácticas a partir de un enfoque intercultural, en el que las premisas fundamentales serán el fomento de actitudes de tolerancia, respeto y diálogo en nuestros estudiantes. Se debe dirigir el esfuerzo, y por consiguiente nuestro cometido, hacia una convivencia pacífica y de justicia social, lo más equilibrada posible, siempre a partir de la comprensión y de la formulación del concepto de diversidad y su significado enfocado a “no debemos enfocarlo como un problema, sino como una magnífica realidad” (García Garrido, 2000).

PANEL 8: Diversidad y migraciones

³⁵³ Milko Álvaro Roldán. Doctorando Sociología. Programa de Análisis de Problemas Sociales. UNED

La puesta en escena que proponemos sobre la diversidad en la inclusión educativa en un entorno rural, como la que nos concierne en el área de nuestro estudio, es el relacionado directamente con la Comarca vitivinícola de Mondéjar. También a la hora de abordar la temática en cuestión, debemos considerar el término diversidad aplicado al propio paisaje objeto de estudio. Se trata de un término en el mundo científico y un concepto de las ciencias sociales capaz de generar realidades paisajistas en torno a la vitivinicultura y a partir de las sociedades que la impregnan (Huez de Lemps, 2011). Con ello, se pretende incidir en este capítulo en la importancia que ha tenido el elemento tradicional poblacional, no solo local sino también en los últimos tiempos a nivel nacional y foráneo en relación a dotar de unas características singulares al municipio de Mondéjar, cabeza vitivinícola de la provincia de Guadalajara. Y partiendo de ahí, darle unas peculiaridades que la convierten en un fenómeno sociológico a estudiar, vista su evolución tan trascendente en la última década a nivel, por ejemplo, de la empleabilidad.

La presencia histórica de culturas diferentes en las sociedades contemporáneas ha generado el diseño de modelos diversos de convivencia. Entre estos modelos y sus posibles convergencias, nos encontramos con la asimilación, la multiculturalidad, la integración cultural o la ciudadanía intercultural. Con estas construcciones sociales han surgido determinados paradigmas que se han implementado en contextos y tiempos con resultados desiguales. La presente comunicación trata de poner énfasis en los resultados de la integración laboral de los emigrantes, primordialmente marroquíes y rumanos, en el área de la Comarca de Mondéjar (Guadalajara) a partir de procesos interculturales de integración. Se estudian las consecuencias que ha tenido el efecto de la migración en un municipio rural tradicional, de pleno empleo histórico como era Mondéjar. Se recopila información de diversas fuentes bibliográficas y se entrevista a cuatro informantes clave de instituciones y entidades sociales. Nos ha interesado la evolución de la empleabilidad en la población migrante en esta comarca que pasa por entender las relaciones existentes en el municipio y en los ámbitos socioeconómicos dentro del complejo mundo de las migraciones (Böcke, Michalowski y Hard, 2004) que ha padecido este entorno, así como el apoyo de las diferentes culturas en ese contexto de crisis.

Para incidir en esta educación intercultural, autores tradicionales como Durkheim (1973) "de consulta y debate entre otros," reconoce a los centros educativos como acciones colectivas y los describe como escenarios de integración para la educación anteriormente citada. Es decir, la escuela como medio para proyectar cualquier integración de la índole que sea. Ciertamente, el mismo desarrollo y aplicación del modelo de educación inclusiva en los segmentos poblacionales recibe y propicia la propia esencia de la diversidad, los derechos humanos, la prevención de la violencia, una educación para la paz bajo las premisas de tolerancia, respeto y un fortalecimiento personal de la autoestima y de pertenencia de grupo.

Ciertamente la llegada de inmigrantes a la provincia de Guadalajara resultó muy fluida y diversa a partir de 2000, muy en relación con el auge de la economía del momento, que permitió la llegada de mano de obra foránea diversa, que de forma mayoritaria y gradual trajo un desequilibrio territorial en la Comarca de Mondéjar. La diversidad está imbricada en los flujos migratorios desde su propio origen (Marín, 2012), pero también en el mercado laboral, en las economías globales, etc. Esto dibuja parte de la estructura

social. Pero el concepto de diversidad implican muchas más aspectos, como las diferencias y similitudes que existen entre las personas, tanto en el ámbito colectivo — creencias y convicciones, género, factores socioeconómicos, tipos de entorno de vida, origen cultural, lengua, ideología, etc. — como en el ámbito individual —la apariencia física, las experiencias personales, las opciones sexuales, las motivaciones, las actitudes, los conocimientos, las habilidades y las percepciones, la disponibilidad y la capacidad de movilidad, etc. (Fundación Diversidad, 2017).

Su asentamiento se debe a la existencia principal de diferentes procesos migratorios , que inciden en los aspectos sociales y territoriales, y que se traducen en una relativa presencia de residentes extranjeros en áreas rurales españolas (Sampedro y Camarero, 2016). Sin embargo, la mayor parte de los flujos migratorios internacionales, principalmente hacia las áreas rurales en las dos últimas décadas, se basa en una migración de tipo laboral, procedente del norte de África, América Latina y los países del Este de Europa, especialmente vinculada a las áreas de agricultura extensiva (con especial incidencia en los viñedos). Todo ello como antesala de lo que se ira gestando en la comarca con la aparición de un marco propicio de xenofobia y de exclusión social, cuya solución se trató de buscar a través de la integración en la escuela. La llegada numerosa de población extranjera trajo de manera sorpresiva desequilibrios territoriales tanto en recursos como en procesos de integración y acogida en las sociedades rurales, entre ellas, las relativa a la Comarca de Mondéjar.

También la aplicación de la atención a la diversidad es fuente promotora para la inclusión tanto de aquellos de mayor nivel económico y cultural como los de menor nivel. Es lógico pensar que para el caso que nos atañe, y por situarse en un entorno desconocido y de adaptación, se identifica en la figura del inmigrante. En el propio proceso de ayuda se dan muchos otros momentos para reforzar la identidad del país de acogida como por ejemplo a través del aprendizaje del idioma como del enriquecimiento de aquellos conocimientos para el individuo en la escuela como algo beneficioso a la larga, con sus pros y contras dependiendo del grado subjetivo de asimilación. Freire (2003) enfatizaba que el sentido de la educación es la de transformación de las personas y del mundo, haciendo hincapié en el peso de la educación en el propio desarrollo gradual del individuo. Por su parte Edgar Morin (2009) afirma que el sistema educativo tiene que generar espacios de convivencia entre los distintos colectivos favoreciendo la interacción y el reconocimiento entre ambos, muchas veces tratando de ver puntos de unión entre las diferentes culturas con el objetivo de entenderse mutuamente y establecer puentes de entendimiento para buscar esa coexistencia necesaria. No basta con educar en la calle, hay que hacerlo en los centros cívicos e incidir en la educación intercultural desde un enfoque holístico. Dentro de este espacio se procura contextualizar de manera activa en el proceso de enseñanza-aprendizaje y tratar de extenderlo a toda la comunidad educativa.

Por lo que al ámbito educativo concierne, hemos constatado que la escuela es un espacio de encuentro, representando un ámbito por excelencia donde se transmiten unos conocimientos y unos valores sociales. Por tanto, es el espacio preciso para la construcción de una sociedad en la que la convivencia intercultural sea una realidad. En este sentido, la presencia de la figura del mediador es indispensable para lograr estos objetivos, junto con la adquisición por parte del profesorado y/o del equipo directivo de competencias interculturales. La mediación intercultural puede ser muy útil para evitar

muchos conflictos que se suceden en los contextos multiculturales. Su utilidad consiste principalmente en facilitar la comunicación entre personas y grupos culturalmente diferentes. Asimismo, contribuye al acercamiento del conocimiento mutuo de los códigos culturales.

No debemos obviar que la educación intercultural representa una opción real para la transformación de la institución educativa hacia un modelo de escuela inclusiva, y de forma más pronunciada en el medio rural. Borrero (2012) incide en esta misma línea al destacar el significado de escuela inclusiva. Argumenta que solo “desde un modelo educativo inclusivo se comprende la diversidad como una oportunidad para el aprendizaje, el desarrollo, el crecimiento y la mejora... solo desde este modelo educativo pueden formarse docentes preparados para gestionar la diversidad y sentirlo como un valor positivo y entenderla como un bien común”. Respecto al propio individuo, García (2003) afirma que este tipo de educación pretende la integración social, sin obligarle a renunciar a sus “señas de identidad”, además de perseguir el entendimiento de otras pautas culturales, y la aceptación positiva de valores y estilos de vida diversos, es decir interpretarlo desde el respeto al derecho a la diferencia.

La premisa es lograr que la diversidad no sea motivo de marginación sino de manteniendo de las distintas identidades culturales, ya que a través del conocimiento y valoración de las diferencias culturales se potencia el pluralismo cultural en la sociedad, con el objetivo de llegar a ser una verdadera sociedad cosmopolita en el futuro. Para hacer realidad este enfoque en la vida cotidiana se exige un compromiso trascendental, no sólo por el Estado, las comunidades autónomas con competencias en educación, sino también por parte de la Comunidad de acogida y las instituciones que la rodean. Como esa finalidad se potencia el modelo de la escuela inclusiva, para tratar unas enseñanzas que fomenten “el igual valor de todos, las diferencias personales que hacen de cada persona un individuo diferente a los todos/as los/las otros/as, con capacidad de enriquecerse de la heterogeneidad de los/las demás” (INADI, 2012, p. 9,10).

Ramon Flecha (2010) incide en sus comunidades de aprendizaje colaborativo para dar respuesta a los cambios y retos socioeducativos devenidos por la Sociedad de Información. Este modelo se inserta en el aula y promueve el uso de las bibliotecas y de aulas digitales autorizadas a partir de voluntarios, sean familiares o no, con experiencia en el trato personal. Se incorpora al centro educativo una serie de diversidad de perfiles, no solo en términos profesionales, sino con experiencias de vida sobre diversidad al ser un elemento clave en la organización del aula. Soriano (2001) nos apunta hacia la necesidad de dimensionar la capacidad de las personas para definir identidades diferentes, con el fin de funcionar de manera efectiva en entornos y contextos culturales diversos en los que interacciona y enfocado claramente a la búsqueda de la supervivencia y el éxito.

2. Contexto social

En un contexto rural, cuya mayor presencia de nacionalidades marroquí y rumana, se ha tratado de determinar cómo se ha producido de manera progresiva el proceso integrador de la diversidad cultural en los estudiantes foráneos que ha respondido a razones de proximidad geográfica en los primeros frente a una cuestión de cierto paralelismo socio-cultural como país que representaban los segundos, al tener un idioma procedente del latín. Conocer cuál ha sido principalmente el aporte y cómo ha

sido su adaptación en un entorno rural, a partir del papel decisorio de la educación inclusiva de la escuela es el objeto de este escrito, además de realizar una comparativa entre las diferentes nacionalidades del entorno rural en esta zona.

Ciertamente la llegada de inmigrantes a la provincia de Guadalajara, y en general a toda España resultó muy fluida y diversa a partir de 2000, con especial incidencia en las zonas rurales. Estas zonas actuaron como verdaderos polos de atracción por asemejarse en muchas ocasiones a verdaderas similitudes paisajistas con su origen facilitando su adaptación de modo notorio y a unos comienzos menos difíciles. Este éxodo repentino, por un número creciente de nuevos pobladores, ha significado un desarrollo posterior en estas zonas, e impulsó en cierta medida un auge de la economía del momento, lo que otorgaría un nuevo rumbo a la posible vida familiar y/o profesional según los casos. Se posibilitaba así la llegada de mano de obra foránea diversa, y cuya presencia mayoritaria y gradual trajo un desequilibrio territorial notable en el área de estudio de la Comarca de Mondéjar. Este proceso de inmigración masiva dio lugar a algunos casos de xenofobia y de exclusión social, cuya solución se trató de buscar por medio de la integración en la escuela. Para entender el atractivo que poseía la comarca de Mondéjar en este periodo se basa en su desarrollo y en la bonanza económica que experimentaba, cuya situación era de pleno empleo. Esto le dio un cierto nombre popular de la “pequeña Cataluña”, coyuntura favorable que fomentaba la llegada de mano de obra necesaria para cubrir las necesidades económicas de una comarca basada principalmente en la preeminencia del cultivo del viñedo.

Esta situación, en cierta manera, representada como algo peculiar al ser la única zona de Guadalajara con una existencia de viñedo significativo (en torno a las 1200 Has.), estando la mayoría de ellas plantadas en el término de Mondéjar que era el núcleo principal correspondiente a la D.O. “Mondéjar”. En mayor o menor medida, la cercanía a zonas más pobladas como Madrid o el corredor del Henares ha marcado bastante su desarrollo, de tal manera que la zona de Mondéjar ha supuesto un desarrollo mucho mayor que el resto del territorio rural, siempre relacionado con el sector primario. Ciertamente muchos mondejanos han tenido la vid como un ingreso complementario con dedicación a tiempo parcial, y en muchos casos le ha servido de aporte económico para invertir bien en reformar la propia vivienda u otros como la construcción, por citar los más representativos. También para el caso que nos concierne debemos reseñar, por la especial incidencia y a la vez repercusión económica que ha tenido el municipio de Mondéjar en la última década, ese espíritu emprendedor característico en su personalidad, el cual se ha tratado en ciertas ocasiones de hacer un símil con un cierto componente judío en su ascendente, aspecto que no está lo suficientemente aclarado en las diferentes investigaciones.

Visto este escenario, algo propicio para fundamentar y facilitar en la medida posible una integración lo más amplia posible, al final se vio en el concurso de la escuela como único medio representativo y adecuado para la coyuntura de aquel momento. La escuela era capaz de aglutinar y dar una respuesta a esta masiva concentración de población inmigrante, como un elemento de interacción que, aunque el proceso no es mecánico ni total ni absoluto, sí puede ejercer una influencia significativa en la sociedad. Esta influencia podría darse mínimamente al principio, pero gradualmente se puede hacer extensiva y generar con su aplicación un discurso positivo en la sociedad. De esta forma, tratar en clase las causas y posibles soluciones del recelo mutuo, entre los diversos

grupos que acuden a ella como el mismo medio social hostil en el que deben integrarse, muchas veces provocado por un contexto primitivo y carente de convivencia plural tiene una justificación, pues solo concienciando a la gente desde el proceso de socialización y desde la diversidad podemos esperar un cambio social en este sentido.

La escuela posee una misión socializadora en su papel fundamental en la formación, para que las personas sean capaces de adquirir una serie de características, habilidades y destrezas que la sociedad considera necesarias para su satisfactoria integración. La inserción educativa en los centros debe basarse en las peculiaridades de una sociedad cosmopolita que se ve inmersa en diseñar su propia propuesta educativa. Ello supone un contexto novedoso en el que se genera y articula un proceso de investigación por parte del profesorado que ejerce un papel fundamental en el desarrollo de las prácticas docentes interculturales, y a su vez generar con ello un clima positivo en la clase. El modelo social mediante el aprendizaje vicario representa una metodología de aprendizaje en el que los chavales pueden observar los comportamientos del profesorado y del entorno más cercano. El trato a todos los alumnos por igual, el proyectarles cierta sensación de seguridad y que se sientan cómodos en clase, para que a partir de ahí construir nuevos aprendizajes y compartir experiencias. Además, constituyen para el alumnado inmigrante un referente de la cultura del país receptor. Habilitan una comunicación capaz de comprender y revertir los motivos por los que un número relativamente importante de alumnos del municipio se negaban a asistir a clase ante la presencia mayoritaria de inmigrantes para en contraposición fomentar la adquisición de recursos adecuados que integrasen a estos nuevos alumnos en el aula y en el entorno. Según los datos aportados por CEPA (Centro de Educación de Personas Adultas), "AlcarriaSur", representando a municipios representativos de la Comarca (Mondéjar, Pastrana, Sacedón, Mazuecos, Driebes, Albalate, Almonacid, Almoguera e Illana) en el que situaban su sede principal en Mondéjar y que abarca las aulas de toda la Comarca, se pasó de una matriculación en el curso 2000-2001, de 49 alumnos -con presencia mayoritariamente de marroquíes- a un aumento espectacular de alumnos en el curso siguiente en torno a 149, con mayor diversidad migratoria. Esto provocó la formulación de un protocolo tanto en la forma de la acogida como en su desarrollo posterior, a través de un modelo de educación que partiera por considerar la diversidad como algo positivo. A través de esta consideración se fomentaban valores de convivencia y de respeto y se trataba de ser lo más integrador posible. También dentro del aula destacaba la procedencia significativa de alumnos de la Europa del Este, entre ellos rumanos y búlgaros. Estas nacionalidades representaban una cierta minoría en relación con el colectivo marroquí, que resultaba en cambio mayoritaria en el resto de Guadalajara. En este proceso de asentamiento de ambos colectivos el elemento que les unía en la acogida era la afinidad familiar, caracterizada como un rasgo de localización determinada y siendo más visible en el componente marroquí al proceder de la misma región de origen.

El cambio del ciclo económico, de bonanza y de mayor prosperidad, unido a la entrada de nuevo siglo, teniendo en cuenta las especificidades socioeconómicas de un municipio de pleno empleo en aquel momento con especial presencia del sector secundario, sirvió de efecto llamada de nuevos trabajadores foráneos. Resulta cierto que la propia idiosincrasia que representa el carácter del mondejano, muy en sintonía con unas raíces judías en su origen en un proceso de temporalización histórica, ha sido determinante a la hora de emprender cualquier iniciativa con ese espíritu emprendedor en sus acciones

en pro del desarrollo del propio municipio, llegando a convertirse durante mucho tiempo en una isla económica privilegiada en Guadalajara; e insertada en un medio rural y no tan proclive a cualquier iniciativa de inversión. Su presencia impulsó la economía no sólo del municipio cabecero sino también de toda la Comarca. Esta tendencia alcista continuó en los cursos sucesivos 2002-2003 hasta 2008, momento en el cual la crisis hizo su aparición y comenzó la época de la regresión económica. En este nuevo contexto socioeconómico dio lugar a una coyuntura en la cual la inmigración perdió terreno, permitiendo únicamente consolidar aquella población que había venido anteriormente. Con el transcurrir de los años la consolidación de la población marroquí en el municipio, principalmente por su posición poblacional y su influencia social, ha generado ciertos espacios económicos por medio de establecimientos tales como una frutería, carnicería, entre otros, que han acrecentado su poder de influencia y sus cuotas de poder en el municipio.

Durante estos años de presencia mayoritaria de inmigrantes en las aulas, se planteó entre las autoridades educativas la necesidad de resolver las diferencias mediante el diálogo. Entender la diversidad como enriquecimiento personal, de respeto por lo que nos hace diferentes, independientemente del nivel cultural, sexo, raza o religión entre los participantes. En cambio, se puso mucho hincapié en la integración laboral de los inmigrantes, visto su peso demográfico en la Comarca de Mondéjar. Se puso énfasis en aquellas acciones de emprendimiento que han tenido que ver con el proyecto comunitario europeo denominado EQUAL "Clave de Culturas", puesto en marcha en 2005. Gracias a esta iniciativa se impulsó, en cierta medida, una ayuda comunitaria implementada durante dos años y destinada a la inserción socioeconómica de la población inmigrante. Estuvo liderado por la Diputación de Guadalajara y apoyado por la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, que realizó una importante labor de intermediación para la contratación de temporeros en el cultivo de la vid, principal aporte económico de los mondejanos.

Respecto a los contenidos, se ha tratado de afianzar el intercambio de datos sobre las distintas religiones y la enseñanza del idioma español. El lenguaje representa un vehículo de entendimiento entre los alumnos del centro y en el entorno donde viven los inmigrantes, además de ampliar progresivamente el vocabulario que posibilitase la comunicación. Tanto el desarrollo del lenguaje como la integración social se pueden incrementar mediante la participación en las actividades programadas, pues enseñar se convierte en el arte de instruir en el diseño de situaciones que suscitan interés y comprometan a los alumnos. En este caso, el profesor es el profesional capaz de vertebrar y dar significado a las múltiples experiencias que el alumno vive. Una de las tareas principales es conseguir que los alumnos quieran saber más y comprueben en su propia experiencia que el conocimiento progresa con el esfuerzo. Pero, además, enseñar es también velar por el desarrollo afectivo y moral de los alumnos lo que fortalece aún más la acción educadora.

3. Metodología

La metodología empleada parte de un enfoque cuantitativo de carácter descriptivo, de tipo *expost-facto* a partir de los datos consultados en relación a los alumnos extranjeros matriculados en castellano en el CEPA (Centro de Educación de Personas Adultas) "Alcarria Baja de Mondéjar" desde los cursos 2000-2001 hasta el curso 2018-2019. Este

análisis se produce en un municipio tan peculiar y tan netamente rural como Mondéjar, cabecera de la Comarca, y por la especial relevancia y repercusión que ha adquirido la mano de obra inmigrante en el sector secundario, consiguiendo cotas de consolidación de empleo que ha caracterizado a la provincia de Guadalajara. Esto nos ha permitido recopilar datos de la zona de Mondéjar sobre estudiantes de diferentes nacionalidades y cómo ha sido la tendencia de integración en la sociedad entre los colectivos marroquíes y rumanos fundamentalmente.

4. Discusión de resultados

En una situación de pleno empleo, característica de un municipio como Mondéjar y de su Comarca en los albores del siglo XXI, la llegada de inmigrantes supuso renovar, y a vez rejuvenecer, una mano de obra tradicional. De este proceso, con un nivel de descendencia en regresión, dependía el sector para su pervivencia y mantenimiento en el futuro más inmediato. La puesta en escena de un nuevo inmigrante, joven y dinámico posibilitó la pervivencia de las labores agrícolas tradicionales y su inclusión en el sector secundario mondejano principalmente.

En la actualidad los estudiantes extranjeros suponen el 12,6%, siendo un dato todavía significativo respecto al que se aportó en su día, ya que la población inmigrante llegó a alcanzar unas cifras en torno al 20%. Este dato estuvo muy en consonancia con la época boyante de la economía. En relación con el origen respecto a las nacionalidades el 80% está repartido entre marroquíes y rumanos, con especial implantación de los primeros. Sin embargo, este dato es diferente a lo establecido en el conjunto de la provincia de Guadalajara, donde los rumanos representan el colectivo mayoritario. Entre las diferencias que hemos encontrado dentro de la población de estudiantes por nacionalidad, observamos que los alumnos marroquíes, mayoritarios en las aulas, solo realizan estudios básicos con la única finalidad de trabajar en las fábricas diversas, o en el propio y potente sector de la avicultura del municipio, continuando con el mismo rumbo de vida que llevaban sus progenitores en sus sociedades de origen. Esta nacionalidad obtiene un grado de integración laboral importante, principalmente masculino, pero en cambio, en el grado de integración social parece una “clase social” excluyente. Una de las explicaciones podría estar en concordancia con el apartado religioso. Pero son los estudiantes rumanos, los que optan por continuar formándose, decantándose en su mayoría por estudios de formación profesional, y a su vez con un nivel más aceptable en la sociedad de acogida.

5. Conclusiones

El aporte de la educación inclusiva representa un factor determinante la socialización del individuo, tanto foráneo como autóctono. Supone una premisa importante a la hora de entender y respetar la diversidad creada en un contexto social y en un periodo determinado. Entender planteamientos profesionales, como las comunidades de aprendizaje o el impulso del idioma, junto con posturas sociopolíticas que se derivan del proceso integrador intercultural, ha favorecido procesos inclusivos en un medio tan difícil y denostado como el que representa el medio rural.

Para entender el incremento de estudiantes de diversas nacionalidades en el aula, hay que comprender la dinámica de llegada enfocada en el ámbito socio laboral. Se produce una mayor y gradual integración en la sociedad estudiada de colectivos de Europa del

Este, rumanos y búlgaros preferentemente, aunque también en menor medida ucranianos, más preocupados en hacer carrera, a diferencia del colectivo marroquí más inclinados a una prioridad económica y menos proclives a integrarse socialmente.

Las autoridades educativas estatales como las respectivas autonómicas han de promover conjuntamente una escuela pluralista, abierta a la diversidad, con una estrategia diferencial acorde con el medio que representa. Esto es más pronunciado en el caso de entornos rurales. Se produjo una repercusión social fundamentada en el sistema educativo de la zona, de la comarca, por la idiosincrasia de las diferentes culturas de llegada, que “pilló” desprevenido a autoridades y profesores, sin apenas haber tenido tiempo en prepararse en competencias interculturales. La educación, como motor de formación y cambio, tuvo que adaptarse rápidamente en entender distintos tipos de cultura; entender a cada persona, con sus motivaciones, intereses y capacidades de aprendizaje. Este contexto educativo en un entorno del medio rural, además de poner a prueba el propio sistema educativo, se tuvo que adaptar a la variedad de unos alumnos y otros, a un complejo número de factores y variables, tanto individuales como ambientales que interactuaban entre sí.

Ciertamente, la labor de la escuela está resultando primordial en la integración del colectivo inmigrante en la sociedad mondejana a partir de la consideración de la misma diversidad. Esto no está exento de retos en la actualidad ya que a nivel social sigue existiendo diferencias culturales y religiosas. Son barreras para tener en cuenta y con las que seguir trabajando dentro de un sistema social que permita por modo propio unas expectativas de procesos de inserción en pro de una mayor integración social. Se debe contar con el concurso de mediadores interculturales en la escuela, cuya labor ofrece un apoyo evidente a una educación inclusiva en la búsqueda de nuevas formas de enseñar y nuevos espacios de aprendizaje, así como de nuevas formas de convivencia bajo la visión de la interculturalidad. Esto a largo plazo ofrecerá una mayor cohesión social, teniendo en cuenta el ámbito de la diversidad en sus diferentes vertientes.

6. Bibliografía

- Álvaro Roldán, M. y García-Castilla, F J.(2019).*Riesgo de desigualdad social en la población inmigrante marroquí en la Comarca de Mondéjar*(Guadalajara). XXIV Congreso de Sociología de Castilla-La Mancha Valdepeñas (prensa).
- Álvaro Roldán, M. y García-Castilla, F J. (2019).*Perspectiva socioeconómica y la población inmigrante en la zona vitivinícola de DO. Mondéjar* .XL Jornadas de Viticultura y Enología “Tierra de Barros”, Almendralejo, 69-86.
- Álvaro Roldán, M. y García-Castilla, F. J.(2018).*Aproximación intercultural a la integración laboral migratoria en la Comarca Mondéjar*(Guadalajara).XXIII Congreso Internacional de Sociología de Castilla-La Mancha, Valdepeñas ,461-476.
- Albert Gómez, M J.(2010). *Derechos Humanos, Educación y Sociedad*. Madrid: Editorial Ramon Areces, UNED.
- Bernal, A. (2003). *La educación entre la multiculturalidad y la interculturalidad. La educación intercultural. Estudios sobre Educación* 4,85-101.

- Bernal, A. (2007). Educación cívica y educación intercultural: más allá de los límites de la sociedad y la cultura. *Revista Sembrando Ideas*, 1.
- Borrero, P. (2010). Educación para todos y todas. Análisis del modelo educativo-social para una educación intercultural. *Educación Siglo XXI*. Murcia: Universidad de Murcia v, 30 (2), 333-364.
- Böcke, AGM., Michalowski, I. y Hard, B. (2004). *Migration and the regulation of social integration*. Universität Osnabrück.
- Calvo Buezas, T.(2003).*La escuela ante la inmigración ante el racismo. Orientación de Educación Intercultural*.Madrid: Editorial Popular
- Durkheim, E. (1973). *Educación y Sociología*. Barcelona: Editorial Península.
- Essomba ,M.A. (2008).*La gestión de la diversidad cultural en la escuela: 10 ideas claras*. Barcelona: Grao.
- Flecha, R. y Larena,R. (2008).*Comunidades de Aprendizaje*. Fundación ECOEM
- Freire, P.(2003). *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo XXI
- García Garrido ,J.L. (2000).*La sociedad educadora*. Madrid: Fundación Independiente.
- García Martínez, A. (2007).*La interculturalidad. Desafío para la Educación*. Madrid: Dykinson.
- Hiri, A.(2020).La integración del inmigrante marroquí en el ámbito educativo: una propuesta desde la mediación cultural. *Revista Barataria* , 28, 36-53.
- Huez de Lempis (2011). *Introducción general de la riqueza de publicaciones sobre los viñedos españoles*. Disponible en web <https://revuesshs.u-bourgogne.fr/territoiresduvin/document.php?id=1427>
- INADI, Instituto Nacional contra la discriminación, la xenofobia y el racismo (2012).*Derecho a la educación sin discriminación*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Morin, E., Ciurana, R. y Domingo Motta, R. (2009). *Educación en la Era Planetaria* .Editorial Gedisa.
- Rogoff, B.(1993).*Aprendices del pensamiento. El desarrollo cognitivo en el contexto social*. Barcelona: Paidós.
- Soriano Ayala (coord., 2001).*Identidad y ciudadanía intercultural. Su contexto educativo*. Madrid: La Muralla.
- Vigotsky, LS.(1979).*El desarrollo de los psicológicos superiores*. Barcelona: Critica.

Los tutores voluntarios en Italia como nuevos *street level bureaucrats* en la construcción de las políticas de integración de los menores no acompañados.

Lluís Francesc Peris Cancio³⁵⁴

RESUMEN:

El artículo analiza el impacto de la figura del tutor voluntario, introducida por la Ley N° 47/2017, como un nuevo *street level bureaucrat* que implementa la recepción de menores no acompañados. Su presencia presenta una novedad que impacta en los servicios sociales y crea la necesidad de una colaboración entre el tutor o tutora voluntario y el trabajador social (siendo este último la persona de contacto del menor) para orientar las principales decisiones sobre la persona de menor edad tutelada. El artículo analiza la modalidad en la que ambas figuras orientan la toma de decisiones comparando la distinta forma de interpretar la discrecionalidad.

A través de un proyecto de investigación durado 15 meses centrada principalmente en una gran ciudad de Italia, la metodología elegida ha permitido de combinar diferentes estrategias para la compilación de datos; los resultados revelan cómo el papel de los tutores voluntarios se desarrolla en tres niveles funcionales principales: la representación legal, la relación de ayuda con los tutelados y el trabajo en red. Estas tres áreas se caracterizan por diferentes niveles de interpretación de la discrecionalidad. En consecuencia, la investigación permite describir tres prácticas de colaboración entre esta nueva figura del tutor/a voluntario y los profesionales del trabajo social: sustitución, superposición y cooperación. La investigación también presenta el punto de vista de los menores en referencia a las innovaciones introducidas en sus vidas por la figura del tutor voluntario.

Palabras clave: tutores voluntarios, discrecionalidad, trabajo social, menores no acompañados, migraciones, *street level bureaucrat*.

1. Introducción

En las últimas décadas, el fenómeno de la migración por parte de menores no acompañados ha llegado a ocupar un lugar significativo en el diseño de las políticas migratorias en Italia (Peris Cancio 2018). La expresión “menor no acompañado” se refiere a un extranjero (un ciudadano de países no pertenecientes a la UE o apátrida) menor de 18 años que por cualquier motivo se encuentra dentro de las fronteras de Italia y carece de asistencia o representación legal.

Los menores migrantes no acompañados constituyen un tema único de análisis porque representan la superposición de dos grupos que están relativamente infrarrepresentados en la literatura de los estudios de *street level bureaucrats* (Edlins y Larrison 2018). En primer lugar, son menores, lo que significa que son contemplados en la realidad más amplia de la presencia de servicios para infancia y su organización administrativa. En segundo lugar, los menores migrantes son extranjeros y, por lo tanto, son considerados dentro de la literatura general de la implementación de servicios para la migración. Esta supervisión puede deberse a la devolución de los procesos federales de aplicación de políticas de inmigración e integración local (Williams 2015).

³⁵⁴ Lluís Francesc Peris Cancio, Sapienza Università di Roma

En la legislación italiana, las principales disposiciones relativas a los menores extranjeros no acompañados figuran en los artículos 32 y 33 del *Testo unico in materia di immigrazione*³⁵⁵ (Decreto Legislativo N° 286/1998), así como en su *Regolamento di attuazione*³⁵⁶ asociado (Decreto Presidencial n° 394/1999). El Decreto Legislativo N° 142/2015 establece disposiciones específicas sobre la acogida de menores no acompañados (conocido como el "decreto de acogida"), que da lugar a la Directiva 2013/33/UE sobre la acogida de solicitantes de asilo.

El art. 357 del *Codice Civile* especifica el papel designado para cualquier tipo de tutor de personas de menor edad: "El tutor es el responsable del cuidado del menor. Representa al menor en todos los actos civiles y administra sus bienes". A través de esta función, el tutor debe asegurarse, como establecen los artículos 343 a 389 del Código Civil, de que las personas responsables de cuidar al niño presten dicha atención regularmente. Es decir, los tutores cuidan de implicar la red de servicios sociales específicos encargados de satisfacer las necesidades del niño.

La representación legal del niño significa la facultad de llevar a cabo actos que conciernen a los derechos e intereses en los procedimientos civiles, incluidos los derechos e intereses de carácter personal. Así, los tutores toman el lugar de sus representados en la toma de decisiones que los involucran, actuando en nombre del niño/a o adolescente en relación con todas las decisiones, dado que estos menores son considerados carentes de la capacidad de actuar legalmente en autonomía y, por lo tanto, no pueden tomar tales decisiones por sí mismos. Los tutores mantienen relaciones con los servicios de bienestar social, los servicios de salud, las escuelas y la formación profesional, y las instituciones de la seguridad social; también pueden tomar parte y defenderlos contra acciones legales en nombre de los menores, y pueden emprender acciones civiles para perseguir el mejor interés del niño en un caso penal o presentar denuncias. Además, los tutores hacen la solicitud para que los niños extranjeros puedan recibir permisos de residencia cuando estos se conviertan en adultos legales (Bianconi 2018).

Una de las tareas de tutela más importantes es decidir sobre la colocación del niño en un servicio social especializado. Dicha colocación debe ser autorizada por el juez, a petición del tutor y en coordinación con las autoridades del Tribunal de Menores, para ratificar las medidas de acogida adoptadas en cada caso. En términos más generales, cada decisión que el tutor propone para la colocación del niño y los informes deben ser presentados al tribunal para su autorización. Cualquier decisión de emprender acciones civiles también está sujeta a autorización, y el tutor está obligado a delinear las razones para tomar tal decisión.

Además, los tutores informan al juez de cualquier novedad con respecto a sus tutelados, en particular, si los adolescentes en cuestión son extranjeros, el hecho de que hayan abandonado los centros residenciales donde vivían. Especialmente para los menores que tienen casi la edad suficiente es esencial que sean consultados e involucrados en el proceso de toma de decisiones con el fin de identificar mejor sus necesidades y

³⁵⁵ "Ley Consolidada de Inmigración".

³⁵⁶ "Reglamento de Aplicación".

aspiraciones. Los tutores deben colaborar estrechamente con los servicios sociales locales, por lo tanto, para asegurar la relación más efectiva con sus barrios menores.

Antes de la Ley 47/2017, las políticas de acogida italianas y la práctica común tendían a gestionar la tarea de cuidar a los menores no acompañados de diferentes maneras, dependiendo del contexto local. La tarea se encomendó generalmente a los tutores institucionales, normalmente el alcalde del municipio en el que el niño fue identificado, un miembro del consejo, trabajador social u otros actores institucionales como los responsables de las instalaciones de recepción de migrantes (Save the Children 2018). Sin embargo, el desbordamiento de los casos de tutores institucionales significaba que no siempre eran capaces de supervisar los casos basándose en un conocimiento mínimo del menor en cuestión. Por lo tanto, varias regiones italianas comenzaron a experimentar con la encomienda de este papel a ciudadanos privados oportunamente formados, ensayando una medida que poco a poco se convirtió en una práctica común. Así pues, la Ley 47/2017 se basó en las buenas prácticas preexistentes que se encuentran en algunas partes del país para establecer el papel de tutor voluntario, haciendo un llamado a los ciudadanos privados para que desempeñen este papel de una manera más directa y eficaz.

La Ley N° 47/2017 designa a los defensores del niño regionales para elaborar una lista de tutores voluntarios dispuestos a asumir la tutela de menores extranjeros no acompañados (art. 11). Por lo tanto, el Tribunal de Menores está obligado a nombrar tutores voluntarios y no institucionales, y cualquier excepción debe estar justificada formalmente por el caso específico. Para supervisar su observancia, el Defensor del Menor de cada una de las regionales cooperan constantemente con *Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*³⁵⁷ (en adelante "AGIA") para presentar un informe bimestral sobre las actividades que se llevan a cabo.

Se han acumulado expectativas importantes en torno a esta nueva figura de tutor voluntario. Las directrices de AGIA establecen que este papel *encarna una nueva idea de tutela legal, una expresión de "paternidad social" y ciudadanía activa* en la que el voluntario se convierte en el intérprete de las necesidades *del menor* (AGIA 2017).

La Ley N° 47/2017 no especifica qué características o requisitos se supone que debe poseer el aspirante a tutor. AGIA rectificó esta deficiencia a través de una *soft law* que establece una lista de requisitos formales para asumir el papel de tutor: los tutores deben tener la ciudadanía en Italia u otro Estado de la UE, residir legalmente en el país, tener residencia permanente en Italia, tener 25 años de edad o más, disfrutar de plenos derechos como ciudadanos y no tener ninguna condena, es decir, procedimientos penales en curso o condiciones de libertad condicional.

El 3 de marzo de 2018, el Decreto Legislativo 220/2017 estableció el nombramiento de tutores voluntarios como política en todo el país, asignando la responsabilidad de los menores no acompañados a los Tribunales de menores. Un total de 4.000 personas han sido capacitadas para esta tarea en todo el país y constantemente están siendo llevadas al sistema de procesamiento de menores migrantes no acompañados (Di Pascale y Cuttitta 2019).

³⁵⁷ "Defensor nacional de la infancia y la adolescencia".

Estos tutores voluntarios representan una innovación en las políticas sociales y específicamente en la forma en que operan los servicios sociales dedicados a integrar a los niños y adolescentes necesitados. De hecho, aunque este papel no requiere ninguna formación profesional de antemano, implica una tarea extremadamente delicada y compleja, la de hacer cumplir plenamente los derechos del niño y asumir un papel de liderazgo en la renovación del modelo estatal de asistencia social. En concreto, se pide a estos tutores que colaboren idóneamente con otros profesionales del sector, garantizando que desempeñen sus funciones de manera responsable, eficaz y adecuada.

De hecho, este enfoque jurídico para garantizar los derechos de la infancia anula la concepción previa de la responsabilidad institucional en el sentido de que la protección estatal de los derechos de estos menores se encarga a los actores voluntarios del sector privado encargados de vigilar, exigir y hacer cumplir, junto con las instituciones públicas, el pleno cumplimiento de los derechos de los niños y jóvenes como compromiso en sus casos asignados. Como agentes designados por una autoridad judicial, asumen un *munus publicum* en el trabajo, convirtiéndose así esencialmente en personas privadas que ejercen una función pública. Deben trabajar conjuntamente con los técnicos de las administraciones (específicamente, los trabajadores sociales asignados al caso) y los trabajadores del sistema de acogida de migrantes (es decir, los profesionales empleados en los centros de acogida del tercer sector) para garantizar el desempeño de las funciones institucionales asociadas.

Sin embargo, este enfoque jurídico ha tenido algunos problemas para establecerse en las prácticas y la cultura de las instituciones involucradas, en particular los servicios sociales. De hecho, los profesionales son los que deciden cómo se aplicarán los nuevos requisitos normativos (Hupe et al. 2016; Mayo e Inverno 2009; Zacka 2017). Gleeson and Knights (2006) llaman a estas últimas estrategias por parte de los profesionales de las organizaciones "mediación creativa", argumentando que puede ser vista como una alternativa al cumplimiento descendente o resistencia ascendente a las reformas (Waring y Currie 2009).

Por lo tanto, los tutores voluntarios podrían interpretarse como nuevos *street level bureaucrats* en la aplicación normativa de la recepción de menores no acompañados, lo que representa un precedente relevante para toda Europa. Esto es especialmente cierto en los servicios sociales, un campo altamente caracterizado por la discrecionalidad y ya particularmente sensible al papel que desempeñan los *street level bureaucrats* en la atención a la inmigración (Barberis 2010).

El desarrollo de este nuevo marco de intervención requiere que los dos actores principales (tutores voluntarios y trabajadores sociales) colaboren en la realización de acciones y procesos de asistencia al menor en un campo en el que el alto grado de discrecionalidad de los actores se enfrenta con la amplia gama de decisiones implicadas en cada paso para la inserción social del menor no acompañado en cuestión (Fargion 2006, Ferrazza 2008).

Esta investigación tiene como objetivo dar un primer paso adelante en el análisis de las prácticas discrecionales del binomio tutor voluntario-trabajador social como *street level bureaucrats*, así como de las principales personas de contacto de los menores (Lipsky 1980). Con este fin, el análisis tiene en cuenta las diversas perspectivas teóricas

a través de las cuales el concepto de discrecionalidad ha evolucionado en el tiempo (Hamand Hill 1986, Mény y Thoenig 2003).

Teniendo en cuenta las recientes disposiciones legislativas, la tarea en cuestión es entender cómo, según la teoría clásica, este nuevo binomio tutelar toma decisiones sujeto a una tensión para crear un equilibrio como sistema (Campanini 2002). El artículo se une a la literatura que reconoce que las instituciones son también el contexto y el producto de los actores sociales que reproducen sus estructuras, introduciendo elementos de cambio (Crozier 1963, Giddens 2013).

Una suposición que subyace a este análisis es que los tutores voluntarios actúan en una función de *street level bureaucrats* muy importante, ya que son responsables de gestionar el momento clave en el que las normas se convierten en decisiones concretas para tomar medidas en los casos individuales asignados: se sitúan en el punto de intersección entre el dominio de los cambios en los sistemas de bienestar, las decisiones en las políticas sociales, las directrices en su aplicación y los aspectos organizativos, por un lado, y el dominio de las opciones relativas a la esfera individual, por otro (Saruis 2013, Mason y Evans 2019).

La investigación no sólo describe a los tutores voluntarios y su experiencia; también pretende responder a las siguientes preguntas: ¿cómo es la figura del tutor voluntario asignado a un papel público en la protección de los niños? ¿Cómo se sitúa respecto al *modus operandi* de los servicios sociales especializados en la protección de la infancia? ¿Cómo se distribuyen los deberes y las tomas de decisiones entre los profesionales del trabajo social y los tutores voluntarios en relación con el proceso de integración de los menores? ¿Qué tipo de repercusiones tiene este desarrollo innovador en términos de expansión o reducción del alcance discrecional del trabajador social a la hora de gestionar el caso de un menor? ¿Cuál es el marco institucional en el que se gestionan las decisiones? ¿Cómo afecta el papel de tutor voluntario a la capacidad de los menores no acompañados para *aspirar* (Appadurai 2004) bajo la custodia de personas que han asumido voluntariamente este papel?

2. Método de investigación.

La investigación duró 15 meses (marzo de 2018 - mayo de 2019) y se centró principalmente en el área metropolitana de Roma en el intento de responder a las preguntas antes mencionadas, involucrando una combinación de herramientas metodológicas empleadas simultáneamente en lugar de secuencialmente.

Las observaciones de los participantes se llevaron a cabo en siete centros de recepción para menores no acompañados donde ha habido una presencia importante de tutores voluntarios. En total, se llevaron a cabo 27 sesiones de observación participante.

Junto a estas investigaciones, la investigación incluyó entrevistas en profundidad con los técnicos, así como un análisis de materiales metodológicos y documentales para las medidas que requieren la participación de tutores voluntarios en medidas destinadas a mejorar las condiciones de integración de los menores en tutela (el formulario de Proyecto Educativo Personalizado, formularios de datos personales de tutores, planes de servicio y notas de observación de educadores). Además, se realizó una encuesta en la que 58 tutores voluntarios respondieron a un cuestionario de 21 puntos sobre los temas de investigación. El muestreo de tipo *snowball* se utilizó para identificar a los

encuestados en el cuestionario, lo que limita la representatividad de los resultados. Treinta y tres entrevistas en profundidad se llevaron a cabo con tutores voluntarios y ocho con técnicos de la unidad de Protección de la Infancia del ente local.

Durante los meses de abril, junio, septiembre y noviembre de 2018, así como febrero de 2019, se celebraron cinco encuentros grupales con tutores voluntarios, a los que asistieron un promedio de nueve tutores involucrados en los temas tratados.

Durante los meses de noviembre y diciembre de 2018, se organizaron discusiones semanales en grupo con los menores no acompañados en tutela, con el auxilio de mediadores culturales incorporados para facilitar la comunicación.

3. Resultados de la investigación

La investigación revela el considerable impacto que el papel de tutor voluntario tiene en el sistema de bienestar y en los servicios para los menores no acompañados. En un contexto profesional en el que los técnicos de servicios sociales están sobrecargados de tareas, el tutor comparte o pretende una autonomía en la facultad de tomar decisiones en favor de la integración de los menores.

3.1 La nueva figura del tutor voluntario

Los datos de esta investigación indican que los tutores voluntarios son un grupo bastante heterogéneo, pero con algunos rasgos comunes. Son predominantemente mujeres y tienen una edad media bastante madura (casi 52 años), con un alto nivel de educación (aproximadamente un tercio tiene un título de posgrado, más de la mitad tiene un título académico y sólo uno de ellos no cursó la educación superior). Las profesiones representadas son muy diversas, con una prevalencia de abogados, jubilados, empleados públicos de la educación y profesionales del tercer sector. Un tercio de la muestra es miembro de una asociación, predominantemente organizaciones voluntarias de solidaridad o de promoción social.

En cuanto a sus motivaciones para convertirse en tutores voluntarios, la variedad de respuestas se puede agrupar en tres campos. Uno es el deseo de participar activamente en proyectos de justicia social, en particular con los migrantes (como literalmente informan los tutores entrevistados): *Creo firmemente en la importancia de la ciudadanía activa, de la justicia social, del respeto de los derechos humanos; del deseo de ser útil; de la familiaridad con los temas migratorios; Quería involucrarme directamente en los temas de los migrantes, etc.* Una segunda es la preocupación por los derechos de los niños: *el compromiso cívico y el deseo de ayudar a los jóvenes en una condición frágil; el deseo de ayudar a los menores necesitados que vi llegar aquí por televisión; Creo firmemente que los adultos maduros debemos hacer una contribución significativa a las generaciones futuras, etc.* Por último, algunos de los tutores voluntarios expresaron motivaciones relacionadas con una serie de deseos personales, a veces identificables como una "para-paternidad" no perfectamente definida.

En cuanto a la realización de este papel y el empeño de tiempo de asistencia, la encuesta indica que el grupo de tutores voluntarios está dividido entre aquellos que afirman no tener problemas para desempeñar su función porque tienen tiempo suficiente para hacerlo (jubilados, profesionales autónomos y varios funcionarios), y otra parte, de un tamaño similar, que comunica la dificultad para hacer compatible su participación como

tutores con sus profesionales , y a veces también, con sus compromisos en la vida privada.

La pregunta *¿Cómo logró equilibrar su vida privada y profesional con las actividades de tutor voluntario?* Obtiene respuestas que eran extremadamente diversas, pero todas relacionadas con tener que utilizar el tiempo liberado del trabajo asignado al cuidado familiar para desempeñar el papel de tutor y, en muchos casos, tener que establecer una relación con el menor únicamente en los momentos disponibles, a saber, durante los fines de semana o a altas horas de la noche. En algunos casos, los encuestados definieron la situación como estresante, *difícil y chocando con mi equilibrio doméstico y personal*. La falta de tiempo disponible durante el día fue identificada como un obstáculo para lograr una cooperación efectiva entre los profesionales de los servicios sociales y los tutores.

3.2 La capacidad de agency de los tutores voluntarios.

El análisis del cuestionario y las entrevistas en profundidad revelaron empíricamente que el papel de tutor voluntario abarca tres niveles principales: representación legal, relación de ayuda y trabajo en red. La representación legal implica todas las acciones y decisiones tomadas por el tutor como representante legal y titular de la patria potestad del menor en relación con diversas instituciones, encontrando como más frecuentes: presentación de solicitudes de permiso de residencia, representación legal para procedimientos de educación/formación, apoyo y evaluación en los procesos de selección de alojamiento, presentación de solicitudes para registrar al menor en el sistema nacional de salud, representar los intereses del menor y proporcionar apoyo en los procedimientos judiciales, solicitar protección internacional, solicitar que se inicien procedimientos para investigar situaciones familiares y posterior reunificación familiar, y participar en procedimientos para identificar al menor y evaluar su edad.

En algunos casos excepcionales, los tutores delegaron estas tareas a los trabajadores de los centros que acogen a los menores. En general, sin embargo, no delegaron ni compartieron su función de representación. Tal función requiere voluntad, disponibilidad y, en cierta medida, un dominio de los reglamentos y normas de ley; también requiere instrumentos de gestión como una dirección de correo electrónico certificada, firma digital, disponibilidad de contactos, etc. Esta es la función principal que los profesionales de los servicios sociales reconocen que tienen los tutores voluntarios, a menudo identificándolos como aquellos con *poder de firma*. Aunque este poder es extremadamente significativo y concreto, expira en el momento en que el menor cumple 18 años, como los tutores declaran con frustración. Por lo tanto, desde una perspectiva institucional no tiene continuidad en cuanto cumplen dieciocho años.

La segunda función fue descrita por los tutores voluntarios como la más delicada y difícil: la de crear una relación de ayuda, apoyo educativo y orientación constante a medida que el menor detenido toma decisiones, todos aspectos que son cruciales para el desarrollo de los adolescentes. Esta función se contrasta necesariamente con los servicios sociales que conocen la situación.

Las prácticas en este nivel indican una gran variedad en las formas para relacionarse según algunas variables (modos de reunión, cómo y con qué frecuencia, realización de actividades compartidas, el uso del teléfono móvil del tutor para comunicarse, premios materiales, etc.) a la definición del proyecto educativo (selección de las actividades más

pertinentes para el menor, elección de una escuela y curso de estudio, la orientación del trabajo, la configuración de opciones con respecto al tiempo libre y los períodos de vacaciones, etc.) y resolución de conflictos (conflictos relativos a la convivencia, procedimientos penales, tensiones con la propia familia del menor, etc.) y otros ámbitos.

A juzgar por los datos recopilados, las dimensiones y características del campo relacional varían mucho de un tutor a otro. Los datos indican que los tutores pasan tiempo con los menores al menos una vez a la semana en un tercio de los casos, al menos una vez al mes en más de la mitad de los casos, y menos de una vez al mes en poco más de un caso de cada diez. Un porcentaje significativo informó mantener una relación continua a través de la aplicación *whatsapp*.

En este nivel, los tutores tienden a confiar en sus propios recursos personales y relacionales. La pregunta *¿Hizo que el menor conociera a su familia u otras personas pertenecientes a su red de amigos y familiares?* dio lugar a una respuesta positiva en dos tercios de los casos, en los que los encuestados también especificaron que compartir amigos y relaciones familiares estaba destinado a enriquecer el mundo emocional del menor.

A diferencia del área anterior, los tutores afirman que su papel educativo y de ayuda no termina con la mayoría de edad, aunque tiende a cambiar. De los dieciocho casos examinados en los que el menor había alcanzado la edad adulta legal, diecisiete seguían manteniendo una relación al igual que cuando el joven era menor de edad. Según los tutores, la relación tiende a cambiar, haciéndose más igualitaria, auténtica y recíproca.

La incidencia de las modalidades relacionales de los tutores tiende a crear más tensión entre los profesionales de los servicios sociales, y a veces estos últimos critican las formas de intervención de los tutores, apareciéndoles como incompatibles con la ética profesional, improvisadas, distorsionadas por una mentalidad asistencialista y, a menudo, no coordinadas con los demás actores intervinientes. Los tutores voluntarios afirman sentirse menos preparados para esta función debido a aspectos como la diferencia de edad, la escasez de tiempo, las diferencias lingüísticas y culturales, las características de la etapa de desarrollo del menor adolescente, la brevedad de la relación, la comparecencia de adultos significativos del país del menor y, en algunos casos, la falta de apoyo por parte de los servicios sociales. Casi todos los tutores entrevistados sostienen que no han recibido la capacitación adecuada para poder construir una relación con el menor, y, posteriormente, todos los tutores voluntarios se ven obligados a confiar en su propio bagaje de competencias personales para preverlo. Esto conduce a aumentar y mejorar la red de recursos informales, pero al mismo tiempo también deja lugar para visiones subjetivas y discrecionales que no siempre están en sintonía con las medidas tomadas por los profesionales del trabajo social, que pretenderían que todos los menores recibieran un trato parecido.

El tercer papel de los tutores voluntarios se refiere al trabajo en red. Los encuestados argumentan que esta competencia requiere estar familiarizado con los recursos sociales e institucionales disponibles en el área local y gozar de una cierta experiencia en su activación: herramientas de comunicación formalizadas, un conocimiento de la cultura de servicio, el uso de metodologías colaborativas, etc. La pregunta de la encuesta *¿Has conocido, aunque no sea en persona, a otras personas que son significativas en la vida*

del menor? (ya sea en el país de origen o en Italia) provocó un número considerable de reflexiones, algunas más frecuentes que otras. Los tutores encuentran los profesores en dos tercios de los casos, connacionales que viven en Italia en un tercio de los casos, hermanos, hermanas, tíos, tías y otros parientes en poco menos de un tercio de los casos y, en un poco menos de casos, uno o ambos padres. También, en el caso de los tutelados que se han iniciado laboralmente, a los empleadores. La investigación indica que las relaciones de los tutores con recursos institucionales como sedes policiales, escuelas, sistema de salud, colocación laboral y servicios deportivos, fueron descritas como directas y productivas. Además, la investigación demuestra que el trabajo y la participación de cada tutor extendieron la red de apoyo en torno al menor bajo su cuidado mediante la introducción de nuevos actores que prestan asistencia dentro de toda la recepción del sistema en su conjunto.

3.3 Ejercicio de la discrecionalidad en los tutores voluntarios

Según los resultados de la encuesta, el papel de representación legal de los tutores voluntarios permite una discrecionalidad más limitada, ya que los deberes prescritos implican principalmente una conducta estandarizada que se cumple según reglamentos específicos. Los resultados de la investigación también revelan que, entre los diversos aspectos que influyen en este alcance de la discrecionalidad, se consideró que *la legislación* era la más relevante, con la mayoría de los encuestados dándole una puntuación de entre 7 y 9 en una escala de 1 a 9. El aspecto de la *ética profesional* fue el siguiente en la importancia reportada, igualmente en más de dos tercios de todos los casos. Los tutores describen el deber de actuar de acuerdo con regulaciones específicas, pero sin un conocimiento exhaustivo de tales reglamentos y normas (excepto para aquellos con antecedentes educativos previos en la ley) como una fuente importante de tensión. La capacitación recibida, que implica un curso de formación de 32 horas de duración, no permite dar un salto de calidad tanto por la complejidad de los asuntos encomendados a los tutores como por su limitada experiencia en relación con estos asuntos.

Por el contrario, los tutores voluntarios gozan de una discrecionalidad mucho más amplia en su función de ayuda, un hecho que a su vez genera problemas en la gestión de dicha discrecionalidad. El papel de tutor implica una cuidadosa consideración de la situación, subjetividad y deseos del menor, así como una comprensión del proyecto migratorio, relaciones significativas y áreas de potencialidades más adecuadas para crear un plan de integración personalizado. Estos elementos deben identificarse durante el desarrollo de una relación significativa, cuyo perfeccionamiento constituye un esfuerzo muy delicado y artesanal.

Dentro del alcance de esta discrecionalidad, informan los tutores, la legislación no ofrece respuestas u orientación claras. En consecuencia, las acciones de los tutores se guían por factores subjetivos más que por las regulaciones. En algunos casos, los tutores representan su experiencia y trabajos en términos de recursos personales inadecuados, incluso cuando parte de esa insuficiencia se deriva de la naturaleza del trabajo en lugar de algún fracaso personal. Algunas tareas simplemente no se pueden hacer correctamente, dada la ambigüedad de los objetivos y la tecnología de determinados servicios sociales. Determinar si un trabajo es o no "apropiado" está sujeto a incertidumbres y negociación con otros, en particular los trabajadores de servicios sociales, como Lipsky describe en el capítulo *El problema de los recursos* (2010).

La pregunta *¿Cuáles son los factores más significativos que guían la relación de ayuda y tutelar?* Reveló que la variable más importante fue "*mis propios valores*" para 49 de los 58 encuestados, seguidos a distancia por otras dos variables: *los recursos disponibles*, 36, y la opinión de los *servicios sociales*, en 32 de 58 casos.

En este caso, los tutores parecen consultarse mutuamente para lograr una mayor claridad sobre qué enfoques operativos tomar, lo que a veces resulta en tutores que interactúan de manera concertada con grupos de menores. Hubo casos de parejas en los que ambas parejas sirvieron como tutores de diferentes menores y los adultos combinaron su experiencia tutelar y relacional.

En la siguiente tabla se resumen los distintos niveles de agency de tutores voluntarios

Figura 1. Principales niveles de agency de tutores voluntarios y variables características.

	Representación legal	Función educativa	Intervención en red
Competencia prevalente	Jurídica	Pedagógica	Relacionado con el servicio
Marco de referencia	Formal	Informal	Formal
Referencias profesionales	Abogados	Educadores	Trabajadores sociales
Duración	Hasta 18 años de edad del menor acogido	Incluso después de la edad legal	Incluso después de la edad legal, con menos intensidad
Discrecionalidad	Limitada	Alta	Baja
Influencias en el modo de orientar las decisiones	Legislación y ética profesional	Los propios valores y recursos de las personas, la opinión de los servicios sociales	Orientación de los servicios sociales y dinámicas grupales

3.4 Trabajadores sociales como autores y disuasores de la implementación

La mayoría de los trabajadores sociales entrevistados creen que la Ley N° 47/2017 y la introducción del papel de tutor voluntario ofrecen muchas oportunidades positivas para los menores no acompañados, sin embargo, informan que los responsables políticos no han considerado por completo la necesidad de reforzar también los servicios sociales para que los trabajadores sociales puedan estar más involucrados y ser más eficaces en la aplicación de la medida.

Algunos profesionales, que anteriormente actuaban como tutores delegados por el alcalde, informan de que los tutores voluntarios han sustituido su función y es totalmente imposible establecer una relación de colaboración con cada persona designada como tutora por el Tribunal de Menores.

Otros trabajadores sociales tienen la intención de llevar a cabo una etapa experimental inicial, para poner a prueba métodos de colaboración eficientes y diferenciación de roles a través de mecanismos de apoyo improvisados: reuniones individuales y grupales, intervisión, formación compartida, etc.

En cuanto a la forma en que los trabajadores sociales declaran la modalidad en el ejercicio de su poder de discreción, las variables más recurrentes son la *ética*

profesional, los métodos operativos bien establecidos relativos a su identidad profesional, la dinámica interprofesional, la rutina y la ausencia de conflictos.

En referencia al *clima político*, los profesionales informan de que este aspecto tiende a tener un impacto exponencial en los últimos tiempos en detrimento de los procesos de inclusión de los menores, ya que cada vez son más tipificados como "extranjeros" y confinados en un circuito separado de conformidad con la Ley N° 132/2018. En algunos casos, el alcance discrecional de los tutores, considerado como un ejercicio indispensable de responsabilidad para los actores que realizan esta obra, puede adoptar la forma de poder discrecional irregular o incluso *contra legem* (Kazepov y Barberis 2012). En otras palabras, puede implicar la violación de la legislación formal para responder a la condición de vulnerabilidad de los menores (Peris Cancio 2019).

3.5 Interacción entre tutores voluntarios y profesionales del trabajo social.

Según los tutores voluntarios, la experiencia de servir como tutor de menores no acompañados pone de relieve las debilidades de un sistema en el que la responsabilidad institucional se confía parcialmente a la voluntariedad de los ciudadanos individuales y estos últimos a menudo tienen que cumplir con su deber con un fuerte sentimiento de soledad. Los ciudadanos privados designados como tutores voluntarios creen que este papel implica un ejercicio significativo de responsabilidad social y ciudadanía activa, construyendo una relación de confianza con el menor bajo custodia, haciendo caso a sus necesidades y tratando de garantizar sus derechos. Los tutores informan que no se sienten adecuadamente guiados o asistidos en las siguientes etapas de capacitación y que no reciben ningún apoyo en el desempeño de su función, especialmente para los aspectos no cubiertos por una legislación específica.

La investigación revela que tanto los trabajadores sociales como los tutores voluntarios reconocen el papel de los demás, en un entorno caracterizado por una asimetría del poder institucional. La pregunta *¿Cuánto considera importante la labor de los servicios sociales a la hora de ejercer su función de tutor voluntario?* fue contestado por tutores voluntarios con *muy importante* en la mitad de los casos y *bastante importante* en cuatro de cada diez casos, mientras que sólo uno de cada 20 consideró que era de poca o ninguna importancia.

Además, explorando cómo los tutores voluntarios evalúan la labor de los servicios sociales en función de una escala proporcionada, se hizo evidente que lo consideran vital debido a la capacidad práctica de los trabajadores sociales para resolver problemas, su experiencia específica y su disposición a apoyar al tutor, mientras que poco menos de uno de cada cinco consideró que los servicios sociales son un servicio flexible que mantiene una presencia suficiente en la vida de los menores. El 88% de los tutores espera un mayor grado de contacto con los servicios sociales tanto a nivel personal como grupal, y sugiere reunirse con otros tutores, posiblemente fuera del horario laboral. Sin embargo, esta petición es considerada insostenible por los trabajadores sociales, ya que argumentan que *nombraron tutores voluntarios porque estábamos sobrecargados de casos, y ahora nos encontramos cuidando tanto a los menores como a los tutores...*

Los datos de la investigación indican que los servicios sociales y los tutores están obligados a interactuar al menos en torno a tres cuestiones principales: definir el proyecto educativo personalizado, decidir si un menor será transferido de un centro a otro, y evaluar la posibilidad de continuar la intervención de los servicios sociales

después de que el menor cumpla 18 años (continuación administrativa de conformidad con el artículo 13 de la Ley N° 47/2017). Estas cuestiones han provocado conflictos sustanciales, conflictos que se resuelven caso por caso utilizando diferentes métodos, desde la mediación y el diálogo hasta la imposición del poder institucional. En este último caso, el trabajador social ejerce su rol como gerente de los recursos sociales y como actor fuerte en el campo administrativo. Sin embargo, esta asimetría de poder puede revertirse si el tutor logra involucrar al Tribunal de Menores.

3.6 Efectos de la aplicación en los beneficiarios: el punto de vista de los menores no acompañados.

La introducción de la figura del tutor voluntario ha creado curiosidad y una cierta sensación de incertidumbre entre los menores no acompañados. Originalmente no participaron en las primeras experiencias con tutores voluntarios, no recibieron una explicación de este nuevo desarrollo y perciben cierto grado de improvisación en el procedimiento. En el momento en que se llevó a cabo esta investigación, la situación aún parecía ser heterogénea, ya que algunos menores tenían un tutor público delegado por el alcalde, mientras que otros tenían un tutor voluntario designado por el Juzgado de Menores de conformidad con la Ley N° 47/2017, aun cuando convivía en el mismo centro y tenía ambiciones de vida similares.

Los menores subrayan que es crucial para ellos que se lleven a cabo los trámites burocráticos para alcanzar el estatus legal. Confiar esta tarea a los ciudadanos privados inicialmente preocupaba a algunos de los menores, pero desde entonces han ganado confianza a medida que el sistema se implementó gradualmente. La actitud de los educadores en los centros de acogida juega un papel importante en tranquilizar a los menores sobre la figura del tutor.

En comparación con los tutores públicos, los menores afirman que los tutores voluntarios muestran más atención y que esta relación más estrecha les permite obtener una comprensión más detallada de los procedimientos que enfrentan y el progreso que están haciendo. Los menores saben que pueden confiar en un individuo concreto con nombre, apellido y número de teléfono celular que los escuche, los cuide y los proteja en todas las circunstancias. Sin embargo, en algunos casos los menores, siendo adolescentes después de todo, rechazan esta intensidad relacional aumentada con un adulto a favor de una identificación más plena con otros jóvenes de su edad (a menudo connacionales).

Un aspecto interesante a tener en cuenta es que los menores obtienen capital social a través del nombramiento de su respectivo tutor voluntario. Gracias a estos actores de la sociedad civil, que no están familiarizados con el circuito de recepción profesional, la experiencia de vida del menor se enriquece con nuevas relaciones positivas y estables que sin el tutor/a no sería posible.

Los tutores voluntarios también se vuelven cruciales cuando los menores en cuestión se acercan al punto de inflexión del sistema de protección institucional, generalmente el momento de alcanzar la edad legal. Junto con sus tutores o, más bien, ex tutores, los menores son capaces de atenuar sus temores sobre el futuro, desarrollando un sentido de confianza que trasciende los entornos protegidos por el bienestar y la gestión formal de los servicios sociales de su caso. También se puede inferir que los tutores voluntarios

refuerzan la capacidad de los menores para aspirar a objetivos más altos: obtener un diploma de escuela secundaria, inscribirse en la universidad, etc.

4. Debate y conclusiones

Estos resultados deben considerarse los resultados iniciales de un proyecto de investigación en curso. La investigación revela cómo un nuevo elemento, el tutor voluntario, ha impactado en la complejidad organizativa de los servicios sociales dedicados a los niños. Este nuevo papel, actualmente limitado al objetivo de menores no acompañados, puede extenderse a otros servicios sociales personales en el futuro como una manifestación de ciudadanía activa y participación comunitaria en la integración de los segmentos más vulnerables de la sociedad.

El proceso de introducción de tutores voluntarios en el contexto en el que ahora operan no se organizó con anticipación, lo que dio lugar a estrategias de improvisación en lo que respecta a la distribución de roles y el ejercicio del poder discrecional. Agrupar la capacidad de los tutores voluntarios para el organismo en tres campos fundamentales sugiere un escenario en el que los tutores *sustituyen a* los servicios sociales en términos de representación legal de los menores, se *superponen con ellos* en términos de la relación de ayuda y están al servicio de *las formas de operar* de los servicios sociales en términos del trabajo en red, ampliando en última instancia el rango sistémico de este último.

La forma en que se distribuyen los deberes entre tutores y trabajadores sociales revela que los tutores desempeñan un papel clave con respecto a los aspectos relacionales e informales a pesar de su falta de formación específica, mientras que los trabajadores sociales conservan el dominio más relacionado con los aspectos gerenciales, administrativos y financieros del caso. La investigación identifica varias cuestiones que necesariamente requieren compromisos por ambas partes: el plan educativo, la selección de la comunidad de acogida y la posible continuación después de que el menor alcance la edad adulta legal.

Con respecto al ejercicio del poder discrecional, estos datos demuestran que, en comparación con los trabajadores sociales, los tutores voluntarios interpretan su papel como de naturaleza altamente política. Concibiéndose a sí mismos como cualquier cosa menos simples ejecutores de intervenciones estándar, los tutores operan como actores que ejercen un papel de defensa que tiende a desviarse del mandato institucional a un grado aún mayor que los servicios sociales (Ferrari 2013). La introducción de tutores voluntarios indujo la colaboración entre los trabajadores sociales destinada a superar una dinámica en la que las estructuras e instituciones sociales interfieren con las necesidades, capacidades y aspiraciones de los menores (Fassin y Lézé 2014).

Además, la investigación descubre un escenario en el que diferentes factores que operan tanto a nivel macro como micro afectan a la discrecionalidad y a los procesos de toma de decisiones de los trabajadores sociales y tutores voluntarios.

En cuanto a los trabajadores sociales, los factores prevalentes se consideran la ética profesional, dinámica entre colegas, rutina y ausencia de conflictos, mientras que los tutores voluntarios tienden a dar prioridad a la legislación, las convicciones personales y los recursos (los informales en particular).

La introducción de tutores voluntarios va más allá de un forma de inclusión de actores que aplican una disposición específica de la ley, más bien, representa manifiestamente un entorno y un contexto en el que el fondo, la definición y el funcionamiento del bienestar participativo se manifiesta más concretamente en virtud del papel activo y la contribución de los tutores (Hupe et al. 2015). De hecho, no es casualidad que hayan sido definidos como los "micro garantes" de los derechos de los niños.

Esta investigación también ha llevado a la identificación de líneas adicionales de investigación que necesitan una atención particular, tales como, entre otras cosas: la relación entre tutores y menores después de que estos últimos hayan alcanzado la edad adulta legal, la creación de formas agregadas de responsabilidad compartida entre tutores voluntarios, las consecuencias de la presencia voluntaria del tutor para menores, específicamente en términos de aumento de su capital social, la posible transformación de estos débiles lazos en oportunidades de empleo (Granovetter y Follis 1998), y el tipo de relación que los tutores voluntarios pueden establecer con los padres del menor en el país de origen a través de nuevos medios de comunicación como parte de una lógica tutelar complementaria en lugar de sustitutiva; y, por último, si los tutores voluntarios consideran que sus expectativas se han cumplido una vez que se completa su función, particularmente entre aquellos que la entienden como una "para-paternidad" como su principal motivación.

5. Referencias bibliográficas:

- Appadurai, A. (2004), The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition, in: M. Walton, and V. Rao, (eds.) Culture and Public Action: A Cross-Disciplinary Dialogue on Development Policy. Palo Alto, Stanford University Press.
- Barberis, E. (2010), Il ruolo degli operatori sociali dell'immigrazione nel welfare locale. *Autonomia locali e servizi sociali* 1, pp. 347-363.
- Campanini, A. (2002), L'intervento sistemico. Un modello operativo per il servizio sociale. Roma, Carocci.
- Crozier, M. (1963), The Burocrati Phenomenon. Chicago, Chicago University Press.
- Di Pascale, A. and Cuttitta, C. (2019), La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione Europea e della nuova normativa italiana. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, pp. 1-28.
- Edlins, M. e Larrison, J. (2018), Street-level bureaucrats and the governance of unaccompanied migrant children. *Public Policy and Administration*, 0(0) pp. 1-21.
- Evans, T. and Harris, J. (2004), Street-level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work* 34, pp. 871-895.
- Fargion, S. (2006), Thinking professional Social Work: Expertise and Professional Ideologies in Social Workers' Accounts of Their Practise. *Journal of Social Work* 6, pp. 255-273.
- Fassin, D. and Lézé, S. (2014), *Moral Anthropology: A Critical Reader*. U.K., Routledge.
- Ferrari, M. (2013), Pratiche di sconfinamento nel servizio sociale. *Welfare Oggi* 1/2013, pp. 95-101.

- Ferrazza, D. (2008), Tra ente pubblico e terzo settore: analisi dei rapporti tra diversi attori del welfare mix attraverso la lente della discrezionalità degli operatori. Paper presentato a Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Ancona, settembre 16-19.
- Giddens, A. (2013), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Oxford, Wiley.
- Gleeson, D. and Knights, D. (2006), Challenging Dualism: Public Professionalism in 'Troubled' Times. *Sociology* 40, pp. 277-95.
- Granovetter, M. and Follis, M. (1998), *La forza dei legami deboli e altri saggi*. Napoli, Liguori.
- Ham, C. and Hill, M. (1986) *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*. Bologna, Il Mulino.
- Hupe, P., Hill, M. and Buffat, A. (2015), *Understanding Street-level Bureaucracy*. Bristol, Policy Press.
- Kazepov, Y., Barberis, E. (2012), Social Assistance Governance in Europe. Towards a Multi-level Perspective, in I. Marx, e K. Nelson, (eds.) *Minimum Income Protection in Flux*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 217-248.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation.
- Mason, K. and Evans, T. (2019), Social Work, Inter-Disciplinary Cooperation and Self-Neglect: Exploring Logics of Appropriateness. *The British Journal of Social Work*, bcz031.
- Mény, Y. and Thoenig, J.C. (2003), *Le politiche pubbliche*. Bologna, Il Mulino.
- May, P. and Winter, S. (2009), Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration, Research and Theory* 19, pp. 453-76.
- Peris Cancio, L.F. (2018), *Tutela senza confini per i minori non accompagnati*. Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Peris Cancio, L.F. (2019), Peggio se vulnerabili. Gli effetti del decreto sicurezza sui minori non accompagnati. *Minori e Giustizia*, Franco Angeli, 1, pp. 81-92.
- Saruis, T. (2013), La teoria della street-level bureaucracy: lo stato del dibattito. *Autonomia locali e servizi sociali* 3, pp. 541-552.
- Save the Children (2018), *Guida per i tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati*. Roma.
- Tamagnone, M. e Lopomo, D. (2018), La scelta, la nomina e il giuramento del tutore; l'inventario e il rendiconto; la relazione con il giudice durante la tutela in J. Long, (ed.) *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione*. Wolters Kluwer, Milano.

- Van Gestel, N., Kuiper, M. and Hendriks, W. (2019), Changed Roles and Strategies of Professionals in the (co)Production of Public Services. *Administrative sciences*, pp. 9-59.
- Waring, J. and Currie, G. (2009), Managing Expert Knowledge: Organizational Challenges and Managerial Futures for the UK Medical Profession. *Organization Studies* 30, pp. 755-78
- Williams, L.M. (2015), Beyond enforcement: Welcomeness, local law enforcement, and immigrants. *Public Administration Review* 75, pp. 433-442.
- Zacka, B. (2017), *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.

Perfiles gerontomigratorios. De la España de retiro a una realidad más diversa.

Rafael Durán³⁵⁸

RESUMEN³⁵⁹

España no solo ha pasado de ser un país de emigración a serlo de inmigración. También se ha transformado su dimensión gerontomigratoria. En esta comunicación se concretan los perfiles de residentes mayores y extranjeros que ofrece el país en paralelo al de ser lugar europeo de retiro. Tener conocimiento de su existencia y ser conscientes de la evolución cuantitativa que han experimentado en el tiempo contribuye a una mejor previsión en el diseño de políticas públicas, de las sociales en particular.

Palabras clave: Gerontomigración, España, taxonomía, inmigración, envejecimiento

1. Introducción

Dos fenómenos globales atraviesan los tiempos presentes: las migraciones internacionales y el envejecimiento de la población. Si bien discurren en paralelo en muchos aspectos, son asimismo dos realidades interconectadas. Resulta de ahí el fenómeno gerontomigratorio (Echezarreta, 2005), una realidad poliédrica que crece y se diversifica. Crece desde un punto de vista cuantitativo y se diversifica en cuanto a la existencia y a la presencia de distintos perfiles o tipos de gerontomigrantes. España ha sido tradicionalmente un país de emigración. La década de los noventa del siglo XX invirtió la tendencia, consolidada en el siglo XXI no obstante la Gran Recesión, y ha cerrado la segunda década del mismo siendo un país de inmigración.

En cuanto a la inmigración de personas mayores, España se ha convertido en un caso destacado, sobre todo a escala europea, de lo que la literatura ha conceptualizado como 'migración internacional de retiro'. Con el paso de los lustros, sin embargo, el fenómeno ha adquirido nuevos matices. El objeto de este estudio es analizar la realidad gerontoinmigratoria española, en aras tanto de conocer el estado de la migración internacional de retirados como la evolución experimentada por otros perfiles de gerontoinmigrantes.

A continuación, nos aproximaremos al envejecimiento y a la inmigración en términos cuantitativos, con datos que permitirán tener una visión tanto global como española de ambos fenómenos. Antes de pasar a ver con datos de registros públicos la fusión de esos dos fenómenos –la gerontoinmigración–, abordaremos su diversidad, esto es, identificaremos los distintos tipos de gerontoinmigrantes. Seguidamente nos detendremos en los dos tipos más numerosos, que son a su vez aquellos de los que se

PANEL 8: Diversidad y migraciones

³⁵⁸ Rafael Durán, Universidad de Málaga.

³⁵⁹ Este trabajo forma parte del proyecto FEDER de investigación 'El lugar europeo de retiro en la encrucijada del Brexit: Nuevas realidades de la gerontoinmigración' (UMA18-FEDERJA-121). Una versión más extensa y actualizada ha sido aceptada para su publicación en la *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. En ella pueden consultarse las tablas a que aquí se hace referencia.

dispone de datos oficiales accesibles: los gerontoinmigrantes de retiro y los retirados. Cerraremos con las oportunas conclusiones.

2. Envejecimiento e inmigración: dos fenómenos en paralelo

De acuerdo con las previsiones de Naciones Unidas (UN Department of Economic and Social Affairs, 2019), la cohorte de 65 y más años de edad es la que previsiblemente va a crecer más en los próximos años. Para 2050 se prevé que más que se duplique respecto de los datos de 2019 y que supere, también en valores absolutos, a los grupos de edad comprendidos entre 0 y 4, 5 y 14, y 15 y 24 años. Si en 2019 el grupo de mayores de 65 ha representado aproximadamente el nueve por ciento de la población mundial, se espera que en 2050 se incremente en unos tres puntos y que en el año 2100 se acerque al 23%. Europa y América del norte, según el mismo informe, son los conjuntos de países más envejecidos, con un 18% de su población en esa franja de edad ya en 2019 y previéndose que el envejecimiento de su población alcance el 26% en 2050. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), los mayores de 65 años han supuesto el 17% de la población residente en España a lo largo de la primera década del siglo XXI y suponen el 19% desde el Padrón 2016. Con crecimientos ininterrumpidos desde que se tienen registros³⁶⁰, en 2019 se contabilizan 9.057.193 de personas de esa cohorte de edad.

Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones (McAuliffe y Khadria, 2019) cifraban el total de migrantes internacionales en 2019 en 272 millones, un 3,5% de la población mundial. El dato supera las previsiones que la propia OIM había hecho en su informe de 2003 para 2050. No solo se trata de un fenómeno creciente, sino que, sin dejar de tener en cuenta coyunturas imprevisibles (la pandemia de covid-19 entre ellas), viene creciendo por encima de las expectativas. De esos 272 millones, unos 82 millones residen en Europa, lo que supone un incremento positivo de casi el 10% desde 2005. La mayor parte se concentra, ordenados de mayor a menor volumen de población residente extranjera, en Alemania, Rusia, el Reino Unido, Francia, Italia y España; son los seis países con más de cinco millones de inmigrantes cada uno. España, por detrás de Francia y de Italia en términos absolutos, la supera en porcentaje de población extranjera respecto del total respectivo, y destaca como uno de los países europeos con corredores migratorios, en concreto, por la presencia de marroquíes; de hecho, ese corredor hace de España, tras Francia, el segundo país europeo que presenta el corredor más numeroso con países africanos y el octavo del mundo teniendo en cuenta también los corredores intraafricanos.

Con datos del Padrón de habitantes, en 2019 había en España registrados 5.036.878 extranjeros, lo que supone un 10,7% de la población total. Es el segundo año consecutivo en que vuelve a crecer la población foránea, tras los descensos de 2012 a 2017 por la crisis económica de entonces (*vide v.gr.* Arango *et al.*, 2014; Domingo y Blanes, 2015). Tras años de crecimiento ininterrumpido desde 1996, en 2011 se alcanzó la cifra más alta (5,75 millones, 12,2%). La nacionalidad más numerosa viene siendo la marroquí, con 813.587 registrados en 2019; le sigue la rumana (671.985 empadronados), que asimismo

³⁶⁰ En el momento de realizar el análisis, los datos del Padrón de 2019 eran los únicos que el INE ofrecía con carácter definitivo y pormenorizado a nivel municipal.

responde a una inmigración de carácter eminentemente laboral o económico, y la británica (250.392).

Por grupos de países, los ciudadanos europeos representan al término de la década (año 2019) apenas el 36% de la población extranjera. En 1996 se registró el valor más alto de la serie histórica (46%); tras haber descendido al 21% en 2004 y 2005, las posteriores ampliaciones de la UE llevaron a la población comunitaria a representar en 2012 casi el 43% de la comunidad extranjera. Tras rumanos y británicos, los nacionales comunitarios de que mayores registros se tiene en 2019 son los italianos (más de 228.000), los búlgaros (casi 123.000) y los alemanes (casi 112.000), siendo los franceses los últimos entre los que superan los 100.000. Si las seis nacionalidades extracomunitarias más cuantiosas en España suman 1.626.181 empadronados en 2019, en 1996 no llegaban a los 100.000 y en 2000 eran poco más de 185.000. Tras la comunidad marroquí, las más presentes entre las extracomunitarias al final de la segunda década son la china (casi 225.000 empadronados), la colombiana (más de 206.000) y, superando los 100.000, la venezolana, la ecuatoriana y la ucraniana.

3. Inmigración y envejecimiento: la convergencia de los fenómenos

La transformación que ha conocido la sociedad española en clave multicultural (Durán, 2014) ha tenido también su dimensión gerontológica. Se observa tanto más si no solo tenemos en consideración la evolución de la presencia de las comunidades comunitaria y extracomunitaria, sino también si diferenciamos entre las comunitarias de la UE15 y de la UE13. Sin lugar a dudas, la presencia de residentes mayores de la UE15 y de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC) viene haciendo de España desde hace al menos tres décadas un referente mundial de las migraciones internacionales de retirados. Como abordaremos en el siguiente apartado, vienen suponiendo, además, el grueso de la población gerontoinmigrante. Existen, sin embargo, otros perfiles de gerontoinmigrantes³⁶¹.

Se trata de colectivos menos presentes hasta ahora desde el punto de vista cuantitativo, pero también a los que menos atención se ha prestado tanto por los estudios gerontológicos como por los migratorios, especialmente en relación con el caso español (cfr. Amrith, 2018; King *et al.*, 2017; Echezarreta, 2005a; Warnes, 2004b). Procedemos a la enumeración de todos ellos:

- a. GERONTOINMIGRANTES DE RETIRO O DE ESTILO DE VIDA, por utilizar y destacar la expresión, descriptiva, que han popularizado Benson y O'Reilly (2009). Son el contingente más nutrido, junto con el de los gerontoinmigrantes envejecidos, además de ser el que tiene mayor poder adquisitivo y el que en mayor medida responde a la aspiración del envejecimiento activo. Hasta tal punto es así que, siendo su objetivo mejorar su calidad de vida en un entorno agradable, con servicios públicos satisfactorios, ofertas de ocio atractivas y un clima benigno, es un rasgo distintivo que cambian de residencia sin sus hijos, lo hagan solos o, mayormente, en pareja (*vide item v.gr.* Echezarreta, 2016; Rodríguez *et al.*, 2005; Warnes, 2004a; King *et al.*, 1998 y 2000; Williams *et al.*, 1997). Tales características no implican que sean personas ajenas a vulnerabilidades y dependencias (Hall y Hardill, 2016) ni que, al experimentarlas o agravarseles, retornen a sus países (Giner, Hall y Betty, 2016); de hecho, muchos de ellos no tienen una casa a

³⁶¹ El concepto *gerontoinmigrante* fue acuñado por el equipo liderado por Echezarreta (2005b).

la que volver³⁶². Siendo su satisfacción con el sistema sanitario público uno de los motivos que explican su predilección por España como lugar de retiro, cubrir las carencias actuales en atención sociosanitaria, también desde el sector público, podría mejorar el atractivo del país y garantizar la continuidad del fenómeno (Durán, 2012).

- b. GERONTOINMIGRANTES RETIRADOS O ENVEJECIDOS. La inmigración laboral genera unos vínculos sociales y familiares con el lugar de destino, España en este caso, y unos derechos sanitarios y a prestaciones sociales, pensión incluida (y mejorada o no por complementos por mínimos), que explican la continuidad de la residencia llegado el momento de la jubilación. No son, pues, extranjeros que migran con ocasión de su jubilación o estando ésta próxima (los de retiro), sino que prologan su proyecto migratorio más allá de ese umbral vital, más allá de la vida laboral. Son, por otra parte, la evidencia última de que los trabajadores extranjeros no responden mayoritariamente a un fenómeno temporal (la idea alemana de los *gastarbeiter* o trabajadores invitados), sino que es más bien un fenómeno definitivo. En función de múltiples factores, llegado el momento, estas personas tienen que sopesar su voluntad y su capacidad de retornar al país de origen (*vide v.gr.* Paredes y Redrobán, 2017). No cabe presuponer, en todo caso, que quienes se quedan lo hacen en condiciones parangonables a la media de sus iguales en edad. Warnes (2004b) llama la atención, por ejemplo, sobre la vulnerabilidad a que se ven abocadas cuando pierden el alojamiento al ser despedidas las inmigrantes que en situación de irregularidad han estado o están trabajando como sirvientes domésticas *internas*.
- c. GERONTOINMIGRANTES REUNIDOS O REAGRUPADOS. Si bien los trámites administrativos son distintos en función de la nacionalidad de los extranjeros residentes (sobre todo, en función de que sean o no ciudadanos comunitarios o de la AELC), es un hecho que los inmigrantes adultos, mayoritariamente miembros de la población activa de la sociedad de acogida, propician la movilidad de sus mayores, sea para proveerles de cercanía física y cuidados sea buscando su apoyo instrumental, esto es, su ayuda doméstica (principalmente, la provisión de cuidados de los menores). En el caso de los ciudadanos de la Unión no hablaríamos de la figura jurídica de la reagrupación, dado el derecho que les asiste a la residencia; de ahí que también nos refiramos a ellos como *reunidos*, un adjetivo sin connotaciones jurídicas.
- d. GERONTOINMIGRANTES NACIONALIZADOS. Aun habiendo dejado de formar parte (a efectos estadísticos) de la población extranjera residente en el país de acogida, y con independencia de la edad de nacionalización (dado el objeto de nuestro estudio, de haber alcanzado o no la edad de jubilación en el momento de la naturalización), se trata de un colectivo humano atravesado por el fenómeno migratorio que mayoritariamente ha envejecido en el país de acogida; en otros términos: los gerontoinmigrantes nacionalizados son personas que llegaron al

³⁶² El 58% (70% entre los británicos, 46% entre los alemanes) no tiene vivienda en su país de procedencia (Durán, 2016: 42). Sobre las vulnerabilidades de los gerontoinmigrantes, también de los de retiro, véase la monografía del proyecto UMA18-FEDERJA-121 (*vide* <http://www.gerantomigracion.uma.es/>).

país siendo extranjeros y que continúan su residencia en España en su tercera o cuarta edad siendo españoles.

- e. GERONTORRETORNADOS. España ha sido un país de emigración durante gran parte del siglo XX. De entre los jóvenes que cambiaron de residencia durante los cincuenta y los sesenta, algunos, tras haber dejado de ser considerados (y haberse dejado de considerar a sí mismos) trabajadores invitados, han retornado o están retornando al país tras su jubilación (*vide v.gr.* Rogozen-Soltar, 2020; Ciobanu y Ramos, 2016; Rodríguez y Egea, 2006). No habiendo perdido la nacionalidad, no cabe adjetivarlos de gerontoinmigrantes, pero forman parte del fenómeno gerontomigratorio y tienen España por destino. Con independencia de los derechos sociales que hayan generado por sus contribuciones en España, son personas de las que cabe esperar que regresen habiendo transferido sus pensiones del país de procedencia, que completarán con las prestaciones sociales a que tengan derecho en tanto que españoles residentes, sean asistenciales o sanitarias y técnicas o económicas.
- f. GERONTORRETORNADOS (RE)NACIONALIZADOS. A caballo de los gerontoinmigrantes nacionalizados y de los gerontorretornados, hay un grupo de personas mayores que fijan su residencia en España procedentes del extranjero que lo hacen siendo españoles bien por haber recuperado la nacionalidad española en el país de procedencia bien por haberla adquirido de resultados de criterios distintos de la residencia. La modificación del Código Civil en materia de nacionalidad en 2002³⁶³ supuso un punto de inflexión al respecto; el objetivo, según la referencia en su Exposición de Motivos al artículo 42 de la Constitución, era orientar la política de retorno facilitando la conservación (de hecho, la recuperación) y la transmisión de la nacionalidad española³⁶⁴. Se suman a ese contingente tres colectivos humanos: los voluntarios integrantes de las Brigadas internacionales de la Guerra Civil, a los que se les permite acceder a la nacionalidad española sin tener que renunciar a la que ostenten hasta ese momento³⁶⁵; los hijos de padre o madre originariamente españoles, aunque no hubiesen nacido en España³⁶⁶, y los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad

³⁶³ Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad, en vigor desde el 9 de enero de 2003. En su artículo 20 pasaba a determinar que tienen derecho a optar por la nacionalidad española las personas que estén o hayan estado sujetas a la patria potestad de un español y aquellas cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y nacido en España.

³⁶⁴ El art. 42 de la Constitución establece: "El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno".

³⁶⁵ Art. 18 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. Los requisitos y el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por parte de estas personas, sin límite de plazo, se fijó en el Real Decreto 1792/2008, de 3 de noviembre, sobre concesión de la nacionalidad española a los voluntarios integrantes de las Brigadas Internacionales.

³⁶⁶ Disposición adicional séptima de la Ley 52/2007. La declaración había de hacerse en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del texto y fue prorrogada por otro más (Resolución de 17 de marzo de 2010, de la Subsecretaría de la Presidencia).

española como consecuencia del exilio³⁶⁷. En fin, en 2015 se reguló la concesión de la nacionalidad española a los sefardíes³⁶⁸.

- g. GERONTOEMIGRADOS. La realidad gerontomigratoria tiene también presencia en los países de origen de los migrantes. En este caso, por los padres y madres de edad avanzada que quedan, bien desatendidos ante la ausencia de sus hijos, bien al cargo de sus nietos. Al respecto, 23 organizaciones internacionales han alertado a Naciones Unidas sobre “las jóvenes generaciones que emigran de países en desarrollo sin estados del bienestar sólidos y que dejan detrás a hombres y mujeres mayores sin apoyo social, económico ni familiar e incrementando, en consecuencia, su vulnerabilidad, aislamiento, pobreza, discriminación y falta de atención sanitaria”³⁶⁹. *Gerontoemigrados*, pues, no por ser gerontoinmigrantes en los países de destino, sino por verse afectados por la emigración de sus descendientes. La literatura suele referirse a ellos como *mayores dejados atrás*; King *et al.* (2017) llaman la atención sobre la medida en que no son solo actores pasivos que sufren la ausencia, sino que, además de hacerse cargo de sus nietos, se ocupan de invertir las remesas que reciben de sus hijos.

4. Empadronamiento y pensiones de la gerontoinmigración en España

A principios de siglo (año 2000) había empadronados en España 100.282 extranjeros de 65 o más años de edad. Suponían el 1,5% del total de personas de la misma franja de edad residentes en España y el 10,9% de los extranjeros oficialmente registrados. Dos décadas después, la cifra se ha más que triplicado. Ascendiendo a 343.898 en 2019, suponen también un mayor porcentaje de personas de la misma franja de edad (del 1,5% en 2000 al 3,9%). Por otra parte, habiendo descendido el porcentaje respecto del total de extranjeros a 4,8% en 2005, ha subido dos puntos en los cuatro años siguientes (6,8% en 2019). Se constata de esta manera que, si bien es mayor el ritmo de envejecimiento de la población de nacionalidad española³⁷⁰, sobre todo por el componente mayoritariamente laboral del fenómeno migratorio, también está envejeciendo la población extranjera.

En relación con las cifras de 2005, se observa en la tabla 1 que el aumento se produce tanto entre los residentes comunitarios como entre los extracomunitarios. Se constata asimismo que crece en mucha mayor medida, en términos relativos, la población gerontoinmigrante ligada a la migración laboral (UE13 y extracomunitarios) que la que responde a la migración de retiro (UE15 y AELC). En otros términos, si bien estos siguen

³⁶⁷ *Idem.*

³⁶⁸ Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España. La solicitud se ha debido formalizar antes del 1 de octubre de 2019.

³⁶⁹ Comunicado para la 62ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, celebrada del 13 a 27 de marzo de 2006, disponible en:
<https://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/StatementAgeingHRC06b.pdf>.

³⁷⁰ Los españoles mayores de 65 años han pasado de representar el 17,1% de la población empadronada de nacionalidad española en 2001 a suponer el 20,8% en 2019, casi cuatro puntos porcentuales más.

siendo la mayoría de los gerontoinmigrantes mayores de 65, han pasado de representar el 73% de los extranjeros de esa edad empadronados en 2005 al 63% en 2019.

En relación con la posible incorporación al fenómeno gerontomigratorio en los próximos años de extranjeros actualmente en edad laboral, la tabla 1 evidencia asimismo que, siendo mayoritario el colectivo de 55 a 64 años UE15, no solo se producen las mayores tasas de crecimiento entre comunitarios UE13 y entre extracomunitarios, sino que, siendo negativo el crecimiento de los AELC, es de apenas un ocho por ciento entre los UE15. Refuerza la tesis de que los gerontoinmigrantes retirados van a crecer en los próximos años y que se van a nutrir, sobre todo, de extracomunitarios y de comunitarios UE13.

Nos aproximamos en las siguientes secciones a cada uno de estos colectivos con las siguientes precauciones: a) no todos los gerontoinmigrantes UE15 lo son de retiro ni solo son de retiro esos gerontoinmigrantes, aunque sí son el grueso de esa modalidad de gerontoinmigración, y b) tampoco todos los demás extranjeros mayores de 55 son envejecidos o están camino de su jubilación en España, si bien, más allá de los matices que las fuentes disponibles nos permitan introducir, es la categoría a la que mayoritariamente pertenecen.

4.1. Gerontoinmigrantes nacionales de la UE15 y del AELC

Los inmigrantes UE15 de 65 y más años, junto con los nacionales AELC de la misma franja de edad (en adelante, UE15+AELC), han pasado de ser 53.029 en 1996 a 286.544 en 2013, el año de mayor volumen en la serie histórica, ya adentrados en la Gran Recesión. A partir de entonces su presencia ha experimentado un descenso, hasta los 204.719 de 2017, y, después de haber reiniciado una senda de crecimiento, en 2019 había registrados 217.303 (vide tabla 1). Son nacionalidades significativamente envejecidas en cuanto a su presencia en España: si en 2019 los extranjeros mayores de 65 años han supuesto el 6,8% del total de inmigrantes, la tasa se eleva entre los UE15+AELC hasta el 22,6%. Da idea de la medida en que se trata de una migración claramente vinculada al retiro. La fuerte presencia de residentes de 55 a 64 años, no obstante, evidencia una combinación de retirados tempranos y de trabajadores que envejecen afincados en España, potencialmente llamados a seguir residiendo en el país tras su jubilación. De hecho, habiendo pasado de ser los UE15+AELC mayores de 55 años más de 255.000 en 2005 a algo más de 350.000 en 2019, representan el 36,5% de este grupo identitario; son cuatro puntos más que el porcentaje que representa esa franja de edad respecto del total de la población y, prueba adicional de la dinámica de retiro que anima a esas nacionalidades, 21,7 puntos más que el porcentaje de mayores de 65 respecto del total de extranjeros.

Por nacionalidades, las 18 UE15+AELC han crecido en términos absolutos durante los tres lustros de referencia considerando a los mayores de 65 años. Oscilan entre el apenas uno por ciento de crecimiento relativo de los alemanes, seguidos de los suizos (8%), y el 218% de los irlandeses, seguidos de los italianos, que también han triplicado su presencia. Se recogen en la tabla 2 datos correspondientes a las tres nacionalidades con mayor presencia en 2019. Los alemanes parecen haber sido los que en mayor medida han reaccionado al impacto de la crisis económica de la segunda década del siglo dejando de ver España como un país atractivo para su residencia; no solo son la nacionalidad que en menor medida ha crecido desde 2005 en la franja de edad de los

mayores de 65, sino que es también la que presenta un mayor crecimiento negativo en la cohorte de 55 a 64 años. Les siguen nacionalidades con mucha menor presencia y, consiguientemente, menor impacto en la dinámica del país: daneses (-27%), finlandeses (-20%) y austriacos (-15%). Alemanes y austriacos son los únicos UE15+AELC de 65 años edad con menor presencia en 2019 que en 2018. Entre los mayores de 55, solo se registra descenso entre austriacos y noruegos. La recuperación así apuntada podría haberse visto truncada, postergada al menos, por la pandemia del coronavirus, declarada por la Organización Mundial de la Salud en marzo de 2020.

Para mejor calibrar la reducción del registro de gerontoinmigrantes a partir de 2012 y su posterior pero lenta recuperación, ha de tenerse en cuenta, junto a la crisis económica y su incidencia tanto en el retorno como en las llegadas, que para el Padrón 2014 y desde entonces se viene operando desde la Administración central del Estado una revisión exhaustiva del registro conducente a la eliminación del mismo de todas aquellas personas que ya no residen en el municipio de que se trate o que, residiendo, no renuevan su empadronamiento. Como elemento desincentivador del empadronamiento de los mayores UE15+AELC que simultanean su residencia en España con la de su país de procedencia, desde abril de 2012 no es estar empadronado, sino tener residencia oficial (estar inscrito en el Registro Central de Extranjeros), lo que da derecho a la asistencia sanitaria pública³⁷¹.

Los británicos, no obstante la crisis económica, los cambios legislativos señalados y las incertidumbres del Brexit (*vide* Durán, 2018), siguen siendo la comunidad foránea más numerosa de los dos grupos etarios considerados, siguen representando más de un tercio del total UE15+AELC de cada cohorte³⁷² y son la nacionalidad de mayores de 65 que más ha crecido en términos absolutos en los tres últimos lustros. Tras la recuperación de su presencia una vez superada la crisis económica a que nos venimos refiriendo³⁷³, son, junto con los italianos, la comunidad que más ha crecido en 2019 respecto del año anterior, ambos grupos por encima de los 4.000 entre los de 54-65 años y cerca de los 2.000 entre los mayores de 65. Medida asimismo del volumen del contingente, los británicos mayores de 65 años seguían superando en 2019, como ya lo hicieran en 2000 y en 2005, a americanos, africanos y asiáticos considerados en términos continentales.

Corroborar el perfil de estos gerontoinmigrantes como de estilo de vida, desde luego en el caso de los británicos, el cómputo de las pensiones transferidas a España: las pensiones británicas percibidas en España han estado creciendo ininterrumpidamente desde 2002, primer año de que se ofrecen datos públicamente, y, pese a estar descendiendo desde el máximo alcanzado en 2016 (108.433)³⁷⁴, seguían estando por

³⁷¹ Modificación del art.3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (*vide* Álvarez, 2016).

³⁷² Entre los mayores de 65 han pasado de representar el 37% en 2005 al 43% en 2019.

³⁷³ Pendiente queda estudiar la incidencia de la crisis económica a que ha dado lugar la pandemia de coronavirus.

³⁷⁴ Department for Work and Pensions (DWP), datos trimestrales, noviembre de 2016, disponibles en <https://stat-xplore.dwp.gov.uk>.

encima de las 100.000 en 2019 y a principios de 2020. De hecho, el total de pensionistas supera al total de británicos mayores de 65 empadronados³⁷⁵. España es, abundando en la misma idea, el quinto país del mundo con más residentes percibiendo pensiones británicas, solo por detrás de Australia, Canadá, EEUU e Irlanda y a una gran distancia del siguiente (Francia)³⁷⁶.

La tabla 3 ofrece el contraste entre tales datos y los de extranjeros que perciben pensiones contributivas españolas: frente a esos más de 100.000 personas que perciben pensiones británicas en España, en enero de 2020 apenas 1.659 británicos percibían pensiones de jubilación o viudedad españolas³⁷⁷. De la misma manera, frente a los 223.055 extranjeros UE15+AELC mayores de 65 años empadronados en 2020, el INSS tiene registrados 11.424 perceptores de pensiones españolas de jubilación o viudedad en enero de 2020. El porcentaje de tales gerontoinmigrantes que responde al perfil de retirados o envejecidos (5%) es, pues, muy abajo, y viene a reforzar la naturaleza de los mismos como gerontoinmigrantes de retiro. Es más, como también recoge la tabla 3, más de un 86% de ellos perciben la pensión residiendo en España. Como abordaremos en la siguiente sección, se trata de una tasa superior a la que presentan tanto los UE13 como los demás extracomunitarios, esto es, excluidos los AELC.

4.2. Gerontoinmigrantes nacionales de la UE13 y extracomunitarios³⁷⁸

Comprobábamos en la tabla 1 que el fenómeno gerontomigratorio se ha diversificado a lo largo de los últimos años. Si los mayores de 65 años comunitarios UE13 o extracomunitarios eran menos de 12.500 en 1996 y sumaban 50.328 en 2005, se han multiplicado por 2,5 en los tres lustros siguientes. Se trata de una tasa de crecimiento que más que duplica la de UE15+AELC. En valores absolutos, UE13 y extracomunitarios solo crecen en unas 10.000 personas menos que los UE15+AELC. Aunque el incremento ha sido mayor en términos relativos entre los UE13 (776%), ha sido muy superior en términos absolutos entre los extracomunitarios (más de 60.000). En previsión del cambio que el fenómeno gerontomigratorio puede experimentar en los próximos años, resulta revelador que los UE13 y los extracomunitarios, habiendo pasado de representar el 28% de los gerontoinmigrantes mayores de 65 años en 2005 a suponer el 37% en 2019, han pasado del 43% de la cohorte extranjera de 55 a 64 años en 2005 a suponer el 67% en 2019.

Los registros de gerontoinmigrantes de las nacionalidades más presentes en 2005 distaban de aproximarse al volumen de británicos y alemanes (*vide* tabla 2). Ahora bien, a finales de la siguiente década nos encontramos con cambios significativos: rumanos y

³⁷⁵ Téngase en cuenta que el dato que ofrece el DWP no es el de pensionistas británicos, sino el de pensiones del país; esto es, hay nacionales no británicos que también las disfrutaban en España, de la misma manera que los hay, cualquiera que sea su nacionalidad, menores de 65 años. Sin saber cuántos de ellos son españoles, responderían estos al perfil de gerontorretornados.

³⁷⁶ 66.454 en agosto de 2019, según el DWP (*idem*).

³⁷⁷ eSTADISS, servicio de estadísticas de pensiones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, disponible en <http://www.seg-social.es>.

³⁷⁸ Toda vez que hemos considerado a los nacionales de la AELC junto con los UE15, prescindimos de ellos al referirnos a los extracomunitarios. Por agilizar la lectura, no siempre nos referimos a los extracomunitarios indicando la exclusión de los AELC.

marroquíes superan también a los alemanes y se aproximan al total de británicos de 54 a 65 años, y, si entre los mayores de 65 solo los marroquíes superan en términos absolutos a la tercera nacionalidad UE15+AELC más numerosa (la italiana), las tasas de crecimiento son muy superiores entre los mayores contingentes de UE13 y de extracomunitarios que entre alemanes y británicos, y las de los italianos solo son superiores a las de los colombianos. Son datos indicativos de la medida en que se acortan las distancias entre gerontoinmigrantes de perfiles distintos (de retiro *vis-à-vis* retirados) también en cuanto a su composición por nacionalidades. De hecho, más allá de las nacionalidades recogidas en la tabla 2, todas las que quintuplican o multiplican por un factor superior a cinco su registro en 2019 respecto de 2005 son ajenas al perfil de gerontoinmigración de retiro: China, Rumanía, Rusia, Ucrania y Venezuela (de 55 a 64 años) y Bulgaria, Rumanía, Rusia, Ucrania y Venezuela (mayores de 65). Se apunta, así, una tendencia de futuro, no necesariamente a medio, pero sí a corto plazo.

Como veíamos anteriormente y se recoge en la tabla 3, el análisis de las pensiones contributivas españolas percibidas por extranjeros (las de jubilación y de viudedad, en concreto) también nos ayuda a ver diferencias significativas entre colectivos: 1) frente a los valores absolutos de residentes extranjeros, mayores entre los UE15+AELC que entre los UE13 y los extracomunitarios, es mayor el contingente de estos dos que el de aquellos en cuanto a gerontoinmigrantes retirados, en concreto, con pensiones españolas; 2) si bien los UE15+AELC permanecen en España tras la jubilación en mayor medida que los demás pensionistas extranjeros, los UE13 y los extracomunitarios permanecían por encima del 75% en 2013 y han acertado distancias con los UE15+AELC en el período posterior, y 3), si bien tres de los cuatro colectivos han crecido entre 2013 y 2020, el crecimiento ha sido mayor en términos absolutos entre extracomunitarios que entre UE15 y mayor en términos relativos tanto por parte de los UE13 como de los extracomunitarios.

Por otra parte, así como el porcentaje de pensionistas respecto de los empadronados del mismo colectivo es mayor entre los UE13 y los extracomunitarios que entre los otros dos grupos (tercera columna por la derecha de la tabla 3), tales porcentajes son, en el mejor de los casos, del 12% (extracomunitarios). Quiere ello decir que hay más de un 88% de gerontoinmigrantes de cada uno de los cuatro colectivos que, mayores de 65 años y residentes en España, no disfrutaban una pensión española. Sabemos que la mayor parte de los UE15+AELC son gerontoinmigrantes de retiro; no siendo mayoritariamente retirados los otros dos colectivos, se intuye ahí un volumen alto de gerontoinmigrantes reunidos o reagrupados, si bien carecemos de datos con los que aproximarnos a ellos. Podemos concretar, en todo caso, que, de restar los 2.660 pensionistas UE13 o extracomunitarios en enero de 2020³⁷⁹ a los 147.588 mayores de 65 años y las mismas nacionalidades empadronados a 1 de enero de 2020, resulta un total de 144.928 personas.

La tabla 3 recoge asimismo los datos desglosados por nacionalidad, siendo las nacionalidades consignadas las diez con mayor volumen de pensiones españolas. Más allá de los detalles, se reproduce en gran medida la argumentación sostenida respecto de los cuatro grandes grupos, dos en realidad. Cabe destacar, no obstante, que los

³⁷⁹ Nos referimos en todo momento a las pensiones de jubilación o viudedad y a los registros del INSS.

marroquíes son los pensionistas más numerosos y que son también los que más han crecido en términos absolutos en los últimos años. No menos significativo, aunque computamos a los portugueses entre los gerontoinmigrantes de retiro, como parte del colectivo UE15, son el segundo contingente de extranjeros con pensiones españolas; ahora bien, la tasa de crecimiento de chinos, rumanos, filipinos y colombianos es mayor, luego acortan diferencias. En fin, así como solo los colombianos se quedan en España a percibir su pensión por debajo del 80% (el resto de nacionalidades están por encima), la mayor parte de los residentes no percibe pensión española; los que presentan un mayor porcentaje de pensionistas en relación con sus iguales de nacionalidad y cohorte (chinos y marroquíes) están por debajo del 26% de los empadronados mayores de 65 años.

4.3. Otros perfiles de gerontoinmigrantes

En 2019 se concedió la nacionalidad a 9.362 extranjeros residentes en España de entre 55 y 64 años y a 2.996 de 65 o más. Desde 2004, primer año del que hay datos oficiales disponibles³⁸⁰, se habían nacionalizado 77.086 y 21.207 personas de ambas cohortes de edad, respectivamente. En 2019, el 75% de la primera franja de edad eran latinoamericanos, que suponían el 80% entre los mayores de 65. Por colectivos regionales, les seguían los ciudadanos de la Unión (5,5% y 7%, respectivamente).

De acuerdo con los datos facilitados por el Ministerio de Justicia, a 31 de diciembre de 2017 habían sido aprobados 349.845 expedientes de solicitud de nacionalidad española al amparo de lo dispuesto en el punto segundo de la disposición adicional séptima de Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. El 94% de las solicitudes se presentaron en América Latina. El Ministerio no desglosa los datos por edad, por lo que desconocemos cuántos de ellos cabría calificar de gerontoinmigrantes. Tampoco sabemos cuántos residen en España. Se completa la escasa información disponible con el hecho de que todas las solicitudes tramitadas se han presentado en embajadas y consulados españoles, esto es, en el extranjero, cabe pensar que en los países de residencia de los solicitantes.

Sí disponemos de datos relativos a quienes han solicitado la nacionalidad española al amparo de la Ley 12/2015, de 24 de junio, por ser sefardíes. A 30 de junio de 2020, de las 12.053 personas a las que se había concedido la nacionalidad, 1.503 habían nacido en 1955 o antes, esto es, en 2020 cumplieron o habrían cumplido 65 años³⁸¹. El 65% del colectivo (975 personas) tiene nacionalidad latinoamericana, el 12% son magrebíes (marroquíes o tunecinos) o turcos y el 10%, israelíes, mientras el cuatro por ciento (67 personas) son ciudadanos comunitarios. Del resto de nacionalidades, solo de Canadá y de EEUU hay más de 25 nacionales. Como en el caso anterior, desconocemos cuántos de ellos residen en España.

³⁸⁰ "Concesiones de nacionalidad española por residencia según sexo, nacionalidad anterior y edad. 2019" (Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones), disponible en <https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/concesiones/index.html>.

³⁸¹ Dato facilitado por el Ministerio de Justicia a través del Portal de la Transparencia (03/08/2020). Se computan todas las concesiones, cualquiera que sea el estado en que se encuentren (inscritas, enviadas, en proceso de firma o notificadas en papel).

5. Distribución geográfica de los gerontoinmigrantes

El fenómeno migratorio está presente en todo el territorio nacional. También el gerontomigratorio. De la misma manera que la mayor parte de la población extranjera reside en las comunidades autónomas mediterráneas, además de en las islas Canarias y en Madrid, también los gerontoinmigrantes se localizan mayoritariamente en estas siete comunidades (en adelante, 7CCAA). Su distribución es, no obstante, heterogénea (vide tabla 4): si en la Comunidad Valenciana y en Andalucía se dan los mayores porcentajes de gerontoinmigrantes UE15+AELC, sean mayores o menores de 65, los mayores porcentajes de UE13 se dan en Madrid y, de nuevo, en la Comunidad Valenciana, mientras que los demás extracomunitarios (esto es, excluidos los AELC) se concentran sobre todo en Cataluña y, de nuevo, en Madrid.

Si atendemos al resto de comunidades autónomas, los mayores contingentes de gerontoinmigrantes se localizan en Aragón, en las dos Castillas, en Galicia y en el País Vasco. Se observa en ellas que la presencia relativa de UE15+AELC es poco relevante. Por el contrario, es algo más destacada tanto la de UE13 –mayormente en Aragón y en las dos Castillas, con porcentajes superiores a los de Murcia y los dos archipiélagos– como la del resto de extracomunitarios, ligeramente mayor en Castilla-La Mancha, en Galicia y en el País Vasco.

Vemos, pues, que los perfiles gerontomigratorios tienen una traslación geográfica, lo que no implica que se observen dos o tres *Españas* nítidamente diferenciadas. Lo hemos comprobado atendiendo a la distribución autonómica y se hace más evidente al analizar la provincial (vide tabla 5). Cabe señalar, en primer lugar, que la mayor parte de los gerontoinmigrantes se localizan en pocas provincias: las 10 provincias con más residentes extranjeros de 55 a 64 años concentran el 70% del total, siendo 68% la tasa que registran las 10 provincias con más mayores de 65. Aunque ordenadas de distinta manera según la cohorte de edad, nueve provincias, todas 7CCAA, están en los dos listados: Alicante, Barcelona, Islas Baleares, Las Palmas, Madrid, Málaga, Murcia, Santa Cruz de Tenerife y Valencia, siendo Gerona la décima entre los menores de 65 y Almería entre los mayores.

En segundo lugar, el grupo de nacionales predominante (agrupados en UE15+AELC, UE13 y resto de extracomunitarios) varía según la provincia y la cohorte de edad considerada, reforzando la idea de que el perfil migratorio (básicamente, de retiro o próximo a retirarse, si no retirado) es distinto según las nacionalidades y el lugar de residencia elegido. Así, mientras el 89% de los gerontoinmigrantes mayores de 65 empadronados en Alicante son UE15+AELC, claramente de retiro, el 91% de los que residen en Ceuta perteneciendo a la misma cohorte de edad son extracomunitarios, marroquíes de hecho; cabe pensar que su presencia obedece en mayor medida a la jubilación española y, sobre todo (vide *supra*), al reagrupamiento familiar.

En tercer lugar, comprobamos en la tabla 5 que no siempre el grupo más numeroso de la primera cohorte de edad coincide con el más numeroso de la segunda en la misma provincia. A modo de ejemplo, mientras los extracomunitarios suponen el 62% de los gerontoinmigrantes con entre 55 y 64 años en Murcia, entre sus mayores de 65 predominan los UE15+AELC, que suponen el 73% de los extranjeros empadronados con esa edad. El dato es relevante porque no solo supone una evidencia de presente, sino también un pronóstico de futuro, hacia una consolidación de la diversidad

gerontomigratoria y aun hacia una mayor presencia de gerontoinmigrantes retirados. Cabe deducirlo del hecho de que hay provincias en las que, siendo mayoritarios los UE15+AELC entre sus mayores de 65, no son estos los que predominan entre la cohorte gerontoinmigratoria más joven, esto es, de la cohorte llamada a jubilarse tras haber trabajado en España, sean UE13 (caso de Castellón y de Huelva) o extracomunitarios (Cádiz, Gerona, Murcia, Pontevedra y Tarragona).

El dato es tanto más significativo habida cuenta de que no hay casos en sentido contrario, es decir, no hay provincias en las cuales, no siendo los UE15+AELC mayoritarios entre los mayores de 65, sí lo sean entre los menores. En comparación con los gerontoinmigrantes retirados, los de retiro tienen mayor poder adquisitivo y generan menos gasto público español, sobre todo, porque cobran sus pensiones de terceros países y su gasto sanitario es reembolsado. La dinámica actual, de crecimiento a corto plazo de residentes UE13 y extracomunitarios llamados a jubilarse en España, afecta a la provisión de servicios y prestaciones públicas por parte de las administraciones central, autonómicas y municipales. Hacer España atractiva para los gerontoinmigrantes de retiro puede ser una estrategia con la que revertir efectos negativos del envejecimiento de la población en general y de la extranjera en particular.

En relación con el ámbito municipal, hay gerontoinmigrantes de 55 a 64 años en 5.529 municipios, esto es, en un 68% del total de 8.131 que conforman España³⁸². Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza y Palma son los únicos, todos ellos capitales de provincia, que registran más de un 1% del total de extranjeros de esa franja de edad. Prueba de la dispersión de este grupo poblacional es que solo en 21 municipios supongan un mínimo del 20% de esa cohorte de edad entre la población total, españoles incluidos. Como puede comprobarse en la tabla 6, ninguno de ellos se cuenta entre los 15 con más extranjeros de cualquiera de los dos grupos de edad. Por grupos identitarios y perfiles gerontoinmigratorios, los UE15+AELC menores de 65 representan en el 22% de los municipios al menos el 50% de los gerontoinmigrantes de la misma franja de edad. De esos 1.774 municipios, son 7CCAA el 52%. Los UE13 tienen una presencia tan destacada (50% al menos) en menos municipios (1.430), y, no obstante los datos agregados por provincias, solo el 26% son municipios 7CCAA. Los extracomunitarios son el grupo con mayor presencia destacada: suponen al menos el 50% de los gerontoinmigrantes menores de 65 en 2.214 localidades, de las cuales el 57% no son 7CCAA.

Los datos de mayores de 65 años confirman que también a nivel municipal es una realidad la diversidad gerontomigratoria, si bien sigue teniendo más peso la de retiro: en comparación con los datos de quienes no han cumplido los 65 años, el número de municipios en que los UE15+AELC mayores de 65 igualan o superan el 50% del total de gerontoinmigrantes aumenta hasta los 2.393 (29%), siendo el 57,5% de ellos 7CCAA. Por el contrario, disminuye tanto el total de municipios con tanta presencia de UE13 y de extracomunitarios (586 y 1.842, respectivamente) como el porcentaje de los 7CCAA (57,5% y 41,6%, respectivamente).

³⁸² Padrón 2019 (INE).

6. Consideraciones finales

En España hay más de 5,66 millones de españoles de 55 a 64 años, y son más (superan los 8,71 millones) los mayores de 65³⁸³. Suponen, respectivamente, el 13,5% y el 21% de la población de nacionalidad española. Entre los extranjeros asentados, ambos porcentajes bajan, respectivamente, a 8% y 7%. Quiere ello decir que el fenómeno migratorio, lejos de contribuir al envejecimiento de la población, lo amortigua, ya que no lo revierte; así es tanto por la edad media de la población inmigrante y por la motivación mayormente laboral de que trae causa su movilidad internacional como por ser mayor la tasa de fecundidad de las mujeres inmigrantes que la de las españolas (Macarrón, 2017). El dato no es contradictorio con el hecho de que el fenómeno gerontoinmigratorio sea una realidad asentada y aun creciente, al tiempo que, como novedad, se diversifica.

En efecto, hemos comprobado cómo ha aumentado significativamente el total de gerontoinmigrantes a lo largo de los últimos quinquenios, cómo el incremento ha sido tal que ha conllevado una mayor tasa en relación con la población total de la misma edad, y cómo ese total de gerontoinmigrantes ya no está conformado de una manera tan destacada por quienes buscan un cambio de estilo de vida con ocasión de la jubilación (los gerontoinmigrantes de retiro). Habiendo otros tipos de gerontoinmigrantes, que hemos concretado y descrito, hemos centrado nuestra atención en el perfil más relevante desde un punto de vista cuantitativo, dispersión territorial incluida: aquellos que alcanzan la edad de jubilación trabajando en España (los gerontoinmigrantes retirados), de entre los cuales hemos distinguido, tanto por los derechos que les asisten como por la distinta percepción que la población nativa tiene de ellos, entre comunitarios de las últimas ampliaciones (los UE13) y extracomunitarios. Los gerontoinmigrantes UE15+AELC siguen conformando el contingente mayoritario entre los extranjeros mayores de 65 años y la cohorte anterior sigue creciendo en términos absolutos y relativos, pero ya se ve superada por el contingente correspondiente de UE13 y extracomunitarios, presumiblemente llamados a disfrutar de pensiones españolas a partir de los próximos años.

Vivimos tiempos de incertidumbre. Como el fenómeno migratorio en general, también el gerontoinmigratorio en particular se ha visto afectado por la Gran Recesión. Cuando comenzaba a crecer de nuevo la población extranjera mayor, sobre todo la de retiro, tanto España como país receptor como los países emisores de emigrantes se han visto afectados por la pandemia del SARS-CoV-2. Todo el período se ha visto atravesado, en relación con el colectivo nacional de gerontoinmigrantes más numeroso (los británicos), por la salida del Reino Unido de la Unión Europea y la indeterminación de las relaciones que mantendrán ambos bloques, con su potencial efecto adverso sobre los derechos de que gozarán los británicos que residan (o aspiren a hacerlo) en un Estado miembro. De particular importancia para los británicos objeto de nuestro estudio son el derecho a la movilidad, el derecho a disfrutar de la atención sanitaria pública gratuita (sin tener que pagar los usuarios del servicio por la atención que reciban) y, cuestión ajena a las negociaciones entre el Reino Unido y la UE, la certeza de que el poder adquisitivo de su pensión seguirá estando garantizado por ser actualizada en función de la inflación. Junto

³⁸³ *Idem.*

con el acuerdo a que lleguen las dos partes, habrá que tener en consideración los que de manera bilateral se alcancen, en este caso entre el Reino Unido y España.

En cualquier caso, la evolución de los datos permite anticipar una mayor presencia tanto absoluta como relativa de los gerontoinmigrantes retirados y de los reagrupados (deducidos por los extranjeros UE13 y extracomunitarios mayores de 65 empadronados pero sin pensiones españolas) que la que han tenido hasta ahora. Se trata de un escenario que afectará al diseño de las políticas públicas, siquiera sea por la parte presupuestaria y sobre todo en relación con las prestaciones sociales a que tengan derecho, tanto asistenciales como sanitarias y tanto técnicas como económicas. De la misma manera, así los responsables públicos como los agentes económicos privados habrán de replantearse sus estrategias si quieren seguir disfrutando de las potencialidades que ofrece la migración internacional de retiro, tanto más en y a partir de aquellos municipios donde se ha demostrado un motor de prosperidad y teniendo en cuenta que, si la mayor de las incertidumbres gira en torno a los británicos, las perspectivas respecto de la presencia alemana son pesimistas.

7. Referencias bibliográficas

- AGULLÓ, M^a S. (2001). Mayores, actividad y trabajo en el proceso de envejecimiento y jubilación: Una aproximación psico-sociológica. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- ÁLVAREZ, E. M. (2016). "Residencia y derechos sociosanitarios". En M. Echezarreta (coord.), La residencia de los gerontoinmigrantes. Derechos y obligaciones de los jubilados extranjeros en los lugares europeos de retiro (pp. 93-129). Tirant lo Blanch.
- AMRITH, M. (2018). "Ageing in a time of mobility: a research agenda", MMG Working Paper (Gottinga: Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften), 18-01.
- ARANGO, J., MOYA, D. y OLIVER, J. (2014). "2013: ¿Un año de transición?". En *idem* (dirs.), Anuario de la Inmigración en España 2013 (pp. 12-24). Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB).
- BENSON, M. y O'REILLY, K. (eds.) (2009). Lifestyle migration: Expectations, aspirations and experiences. Ashgate.
- CIOBANU, R. O. y RAMOS, A. C. (2016). "Is there a way back? A state-of-the-art review of the literature on retirement return migration". En U. Karl y S. Torres (eds.), Ageing in contexts of migration (pp. 96-107). Routledge.
- DOMINGO, A. y BLANES, A. (2015). "Inmigración y emigración en España: Estado de la cuestión y perspectivas de futuro". En J. Arango, D. Moya, J. Oliver y E. Sánchez-Montijano (dirs.), Anuario de la Inmigración en España 2014 (pp. 94-122). Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB).
- DURÁN, R. (2012). "Atractivo de España para los jubilados europeos: Del turismo a la gerontoinmigración", Panorama Social, 16: 151-65.

- _____ (2014). "Cifras de una sociedad transformada: Los españoles ante la inmigración y los modos de gestión de la diversidad". En P. Laurenzo y R. Durán (coords.), *Diversidad cultural, género y Derecho* (pp. 93-148). Tirant lo Blanch.
- _____ (2016). "Residencia y vinculación de los retirados extranjeros. Una aproximación a los gerontoinmigrantes europeos en España". En Mayte Echezarreta (coord.), *La residencia de los gerontoinmigrantes. Derechos y obligaciones de los jubilados extranjeros en los lugares europeos de retiro* (pp. 33-57). Tirant lo Blanch.
- _____ (2018). "Sanidad en la España de retiro: De atractivo para la gerontomigración a preocupación y movilización política por el Brexit". En Elsa M. Álvarez (dir.), *Sanidad transfronteriza y libertad de circulación. Un desafío para los lugares europeos de retiro* (pp. 29-56). Tirant lo Blanch.
- ECHEZARRETA, M. (2005a). "La movilidad transfronteriza de las personas mayores. Complejidad e interdisciplinariedad de la gerontoinmigración española". En *idem* (dir.), *El Lugar Europeo de Retiro. Indicadores de excelencia para administrar la gerontoinmigración de ciudadanos de la Unión Europea en municipios españoles* (pp. 3-45). Comares.
- _____ (dir.) (2005b). *El Lugar Europeo de Retiro. Indicadores de excelencia para administrar la gerontoinmigración de ciudadanos de la Unión Europea en municipios españoles*. Comares.
- _____ (coord.) (2016). *La residencia de los gerontoinmigrantes. Derechos y obligaciones de los jubilados extranjeros en los lugares europeos de retiro*. Valencia: Tirant lo Blanch
- HALL, K. y HARDILL, I. (2016). "Retirement migration, the 'other' story: caring for frail elderly British citizens in Spain", *Ageing and Society*, 36(3), 562-585. DOI: 10.1017/S0144686X14001342.
- GINER, J., HALL, K. y BETTY, C. (2016). "Back to Brit: retired British migrants returning from Spain", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(5), 797-815.
- KING, R., LULLE, A., SAMPAIO, D. y VULLNETARI, J. (2017). "Unpacking the ageing-migration nexus and challenging the vulnerability trope", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(2), 182-198. DOI: 10.1080/1369183X.2016.1238904.
- KING, R., WARNES, A. y WILLIAMS, A. M. (2000). *Sunset lives: British retirement migration to the Mediterranean*. Berg.
- _____ (1998). "International retirement migration in Europe". *International Journal of Population Geography*, 4: 91-111.
- MACARRÓN, A. (2017). "Evolución demográfica de España (1976-2016)", *Cuadernos de Estrategia*, 190: 47-54.
- McAULIFFE, M. y KHADRIA, B. (2019). *World migration report 2020*. Organización Internacional para las Migraciones.
- PAREDES, D. y REDROBÁN, V. (2017). "Retirement here or there? Ageing-migrants' transnational social protection strategies", *Boletín OEG de Investigación* (Málaga: Observatorio Europeo de Gerontomigraciones), n° 14, julio. <http://www.gerontomigracion.uma.es/index.php?q=node/1204>.

- RODRÍGUEZ, V., CASADO, M^a Á. y HUBER, A. (eds.) (2005). La migración de europeos retirados en España. CSIC.
- RODRÍGUEZ, V. y EGEA, C. (2006). "Return and the social environment of Andalusian emigrants in Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 32(8), 1377-1393. DOI: 10.1080/13691830600928771.
- ROGOZEN-SOLTAR, M. (2020). "Back to the Mediterranean? Return migration, economic crisis, and contested values in Southern Spain", *History and Anthropology*, 31(1), 105-122. DOI: 10.1080/02757206.2019.1687465.
- STUART-HAMILTON, I. (2002). *Psicología del envejecimiento*. Ediciones Morata.
- UN Department of Economic and Social Affairs (2019). *World Population Prospects 2019: Highlights*. Naciones Unidas. https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf.
- WARNES, A. (ed.) (2004a). *Older migrants in Europe*. Sheffield Institute for Studies on Ageing.
- _____ (2004b). "Incremento y diversidad de las personas mayores emigrantes en Europa", *Revista Española de Geriátrica y Gerontología*, 39(4), 260-269. DOI: 10.1002/ijpg.258.
- WILLIAMS, A. M., KING, R. y WARNES, A. (1997). "A place in the sun: International retirement migration from northern to southern Europe". *European Urban and Regional Studies*, 4: 115-34.



Las (mal) llamadas segundas generaciones: ¿un reto que abordar desde las políticas sociales?

Maddalen Epelde Juaristi, Oier Ochoa de Aspuru Gulin, Iraide Fernández Aragón y Julia Shershneva³⁸⁴

RESUMEN:

A lo largo de los últimos veinte años la inmigración se ha convertido en un fenómeno cada vez más común en Euskadi, dando lugar a una realidad social más diversa. Esta diversidad es especialmente relevante entre la juventud, donde nos encontramos con la creciente presencia de las (mal) llamadas segundas generaciones, las cuales suponen una realidad que las políticas sociales no pueden pasar por alto.

La presente comunicación tiene por objetivo presentar las principales conclusiones y propuestas que se desprenden del estudio realizado por Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración acerca de las relaciones de la población autóctona vasca con los hijos e hijas de personas de origen extranjero. Desde un punto de vista metodológico, para este estudio se ha planteado un abordaje de naturaleza mixta. En un primer momento, se realizaron 600 encuestas a personas mayores de 18 años para conocer la percepción y actitudes de los habitantes de la CAE. Posteriormente, se hicieron seis grupos de discusión con jóvenes entre 18 y 25 años de origen y ascendencia autóctona de cara a profundizar en sus relaciones y actitudes hacia estas segundas generaciones.

Así, aunque dibujen una convivencia en armonía, los discursos recogidos señalan la existencia de factores que pueden favorecer una integración satisfactoria y que, por tanto, pueden ser clave a la hora de diseñar las políticas sociales para abordar esta nueva y creciente realidad social.

Palabras clave: Segundas generaciones, inmigración, integración social, juventud.

1. Introducción

A lo largo de los últimos veinte años los flujos migratorios procedentes de países extranjeros se han convertido en un fenómeno cada vez más común en el contexto español y vasco. Factores como el rápido crecimiento que experimentó la economía española durante los primeros años del siglo invirtieron la tendencia histórica e hicieron que España –y por ende Euskadi– pasara de ser una región emisora a convertirse en un país receptor de inmigración. Este proceso ha tenido como consecuencia una sociedad más diversa, con una presencia notoria de diferentes orígenes y culturas. No obstante, uno de los principales cambios que han traído consigo los flujos migratorios ha sido la aparición de las llamadas segundas generaciones de migrantes (Portes et al., 2013).

Por segunda generación se hace referencia a aquellos hijos e hijas de personas de origen extranjero que han nacido y crecido en un hogar inmigrante, independientemente de que estos hayan nacido en el país de origen de sus progenitores (Alba y Holdaway, 2013). En este sentido, estas nuevas generaciones y su integración e inclusión suponen un elemento central para el futuro de la sociedad (Portes y Rumbaut, 2001), que debe

³⁸⁴ Maddalen Epelde Juaristi; Universidad del País Vasco; Oier Ochoa de Aspuru Gulin; Universidad del País Vasco; Iraide Fernández Aragón; Universidad del País Vasco e Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración; y Julia Shershneva; Universidad del País Vasco e Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración

poner en marcha los mecanismos necesarios para hacer que estas se integren y se conviertan en parte activa de la misma (Portes et al., 2013).

En el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE en adelante), los datos muestran que ya en el año 2011 había unas 76.914 personas de entre 0 y 24 años nacidas en territorio nacional, pero con ascendencia extranjera (Otero y Mendoza, 2017), y desde entonces este número no ha dejado de crecer. Así pues, en un contexto en el que, codo a codo, la juventud autóctona y de ascendencia extranjera va a construir su futuro y a compartirlo, nos encontramos ante una realidad que las políticas sociales no pueden pasar por alto. Es preciso poner el foco de atención sobre el proceso de integración de estos y estas jóvenes, así como en las oportunidades y los ámbitos de trabajo que se abren para promover y alcanzar una sociedad igualitaria, en definitiva, una sociedad que no caiga en la diferenciación social como ya está ocurriendo en otras partes del mundo y de Europa.

Esta comunicación presenta las principales conclusiones y propuestas que se desprenden de la investigación realizada por Ikuspegi - Observatorio Vasco de Inmigración acerca de las relaciones de la población autóctona vasca con los hijos e hijas de personas de origen extranjero. Esta investigación forma parte de un estudio más amplio que ha permitido acercarse por primera vez a la realidad de los hijos e hijas de las personas de origen extranjero en el contexto vasco y que ha sido parcialmente financiado por el Gobierno Vasco.

El objetivo principal de esta investigación ha sido estudiar y conocer las opiniones y percepciones de la sociedad vasca hacia los hijos e hijas de personas de origen extranjero nacidas en la CAE, así como sus procesos de integración.

Desde un punto de vista metodológico se ha tratado de diferenciar la percepción que pueda tener el conjunto de la población vasca y la de un colectivo clave como son las personas jóvenes, por ser aquellas con las que estas segundas generaciones interactúan constantemente y forman parte de sus grupos de amistades. Por ello, hemos utilizado un abordaje metodológico mixto aunando el análisis cuantitativo, en el caso de la sociedad en general, con un análisis de corte cualitativo, para captar las actitudes de la juventud.

En el caso del análisis cuantitativo, se realizaron 600 encuestas a personas mayores de 18 años a través de un muestreo estratificado por afijación proporcional. Mediante esta encuesta se estudiaron la percepción y actitudes de los habitantes de la CAE hacia las segundas generaciones. Por su parte, el análisis cualitativo se centró en conocer las opiniones, actitudes y expectativas respecto a las segundas generaciones de las personas jóvenes entre 18 y 25 años de origen y ascendencia autóctona y residentes también en la CAE. Para ello se desarrollaron 6 grupos de discusión, dos en cada territorio histórico y con dos franjas de edades distintas (18-21 y 22-25), controlando así mismo otros factores como el sexo, el idioma o el hábitat.

2. El proceso de integración de las segundas generaciones

Alrededor de las segundas generaciones se ha generado un extenso volumen de propuestas, acercamientos y planteamientos teóricos, principalmente ligados a sus procesos de integración y de aculturación. En este contexto, han surgido diversos debates, en los que se puede diferenciar entre dos corrientes teóricas principales; La

corriente culturalista por un lado y la estructuralista por el otro. En el caso de la primera, esta analiza el proceso de integración de las segundas generaciones en base a factores como la cultura, la lengua o la identidad. Por su parte, la perspectiva estructuralista centra el debate en factores de carácter más material, como pueden ser el nivel educativo, el mercado laboral o el nivel de renta.

Dentro del enfoque culturalista, Richard Alba y Víctor Nee (2003), y su propuesta neosimilacionista, son los principales exponentes. De acuerdo a estos, el proceso de integración de las nuevas generaciones seguirá la misma línea que siguieron las generaciones migrantes anteriores. En otras palabras, las minorías llegadas de países extranjeros se asimilarán y adaptarán a las condiciones de la nueva sociedad en un proceso que tiene por resultado la total integración. No obstante, esta asimilación cultural no implica una movilidad social ascendente, estas segundas generaciones pueden adoptar la cultura de la sociedad de acogida sin alcanzar la clase media. Esto no quita que por años este haya sido el modelo teórico más utilizado en las ciencias sociales al describir un proceso de integración optimista, gradual y homogéneo.

Frente a esta propuesta de Alba y Nee, Samuel Huntington (2009) plantea una visión (siempre desde el enfoque culturalista) marcadamente más negativa del proceso de aculturación de las nuevas generaciones de migrantes. En el contexto de los flujos migratorios entre México y Estados Unidos, Huntington habla sobre el “reto hispánico” y sus efectos sobre la sociedad norteamericana. Según el autor, como consecuencia de la persistencia de los flujos migratorios y el aumento de la población mexicana en el país vecino, llegará un momento en el que la población migrante deje de verse a sí misma como minoría. Esta entonces dejará de asumir y planteará críticas hacia la “necesidad” de adoptar como propia la cultura del grupo dominante, lo que puede acabar generando tensiones, y en el peor de los casos conflictos, entre ambos grupos.

Respecto a la otra gran perspectiva, el enfoque estructuralista, destaca sobre el resto la teoría de la “asimilación segmentada” propuesta por primera vez por Alejandro Portes y Min Zhou (1993). En comparación a los planteamientos culturalistas, el planteamiento de estos dos autores deja de lado el proceso de integración de las segundas generaciones para prestar la atención, en su lugar, sobre la estructura social en la que se integran estos colectivos. Es decir, no importa tanto ver si las nuevas generaciones se van a integrar en la sociedad o no, como ver en qué estratos de la misma lo van a hacer. En este sentido, la diferencia respecto a la propuesta culturalista es clara, si el neosimilacionismo de Alba y Nee resta importancia a la movilidad social, la perspectiva estructural la pone en el centro del debate.

En versiones posteriores de esta asimilación segmentada, Portes habla de cómo la meta de los progenitores es que sus hijos e hijas puedan llegar a alcanzar un estilo de clase media similar a la de la población autóctona, sin embargo, no todos y todas llegan a alcanzar dicha meta. En este proceso estas segundas generaciones deben enfrentarse a factores tanto exógenos como endógenos.

Entre los factores exógenos, destaca sobre todos los demás la discriminación racial a la que estas personas deben hacer frente y que obstaculiza con sus barreras la movilidad social (Portes et al., 2006). Unido a esta discriminación, la existencia de un mercado de trabajo dual, donde confluyen empleos altamente especializados con otros menos cualificados, empuja a estas segundas generaciones hacia los puestos de trabajo más

precarios y peor remunerados (Ibidem). Por último, la población migrante tiende a residir en aquellos entornos urbanos más degradados y con mayores tasas de pobreza y criminalidad. Esto ejerce un impacto negativo en las segundas generaciones en lo referente al abandono escolar o la participación en bandas juveniles (Ibidem).

Por su parte, los factores endógenos tienen relación en su mayoría con la organización del grupo familiar y con los recursos de los que dispone (Aparicio y Portes, 2014). De esta manera, cuanto mayor es el capital humano de los progenitores (nivel de instrucción, etc.) más recursos pueden disponer para la educación de sus hijos e hijas, y viceversa. Además, Aparicio y Portes también resaltan el peso de la estructura familiar, sobre todo en los casos en los que estos están encabezados por los dos progenitores (Ibidem).

Más allá de la asimilación segmentada, dentro de la corriente estructuralista existen otras propuestas teóricas, como pueden ser la de “la ventaja de la segunda generación” o las “generaciones de la exclusión”. En el caso de la primera, esta proposición plantea que los y las jóvenes de segunda generación se encuentran en una especie de bifurcación o cruce de caminos entre varias corrientes sociales y culturales (Fullaondo, 2017). Gracias al hecho de haber nacido en el país de destino de sus progenitores han asimilado elementos de una y otra sociedad, lo que ha puesto a su disposición un conocimiento y unas redes que les proporcionan mayores facilidades para subir en el ascensor social. Esta teoría mantiene que, con el tiempo, los y las jóvenes de segunda generación adelantarán en su proceso de integración a sus propios progenitores (Ibidem).

Respecto a las generaciones de la exclusión, este planteamiento propone un escenario significativamente más negativo que los otros dos enfoques estructuralistas. Desde esta óptica, las segundas (y posteriores) generaciones están marginadas no por sus capacidades personales, sino por su pertenencia a ciertos grupos étnicos o raciales. Así, aunque la segunda generación supere y mejore sus condiciones con respecto a la primera, este crecimiento no se traslada a las generaciones posteriores (Ibidem).

A pesar de las diferencias que las separan, algo que tienen en común las diferentes teorías que desde las ciencias sociales se han propuesto para analizar y estudiar los procesos de aculturación de las segundas generaciones es su ascendencia norteamericana. La larga historia de los flujos migratorios hacia el país americano ha influido en que los estudios sobre migraciones se hayan centrado en gran medida en el contexto estadounidense. En este sentido, es pertinente analizar los procesos de integración de las segundas generaciones en otros contextos sociales y culturales, bien para cerciorar, bien para descartar algunas de sus aseveraciones.

3. Resultados de la investigación

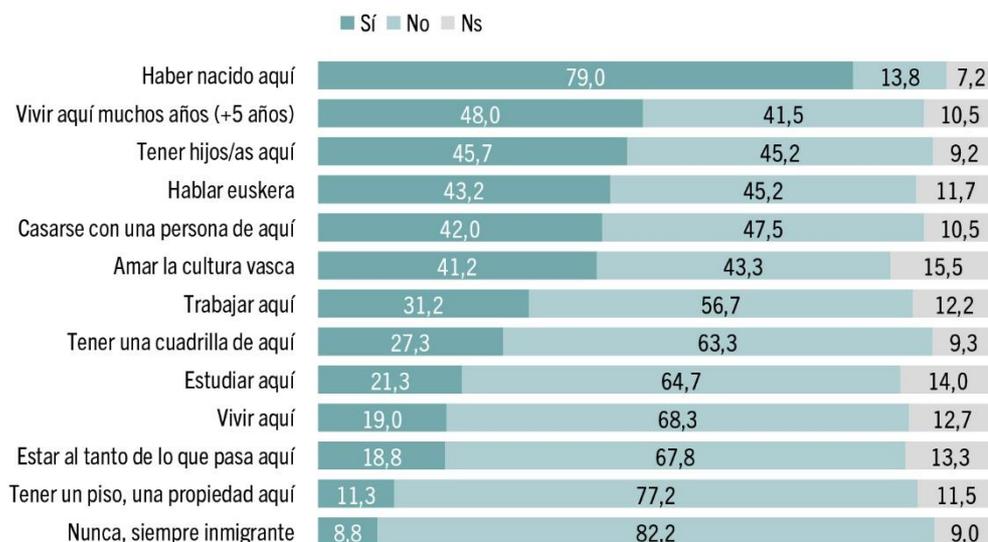
A continuación, se presentan los resultados del trabajo de investigación realizado. En primer lugar, se exponen los resultados de la encuesta realizada a la población general. Posteriormente, se presentan los resultados de los grupos de discusión con la juventud vasca.

3.1. La visión de la sociedad vasca

En lo que respecta a la percepción de la sociedad vasca en su conjunto, preguntadas por cuáles son los factores que hacen que una persona de origen extranjero que ha llegado

a Euskadi deje de ser inmigrante para pasar a formar parte de la sociedad vasca (Figura 1), un 79,0 % de las personas encuestadas están de acuerdo con que el haber nacido aquí es el principal factor.

Figura 1 Percepción de los requisitos de integración en la sociedad vasca (%).



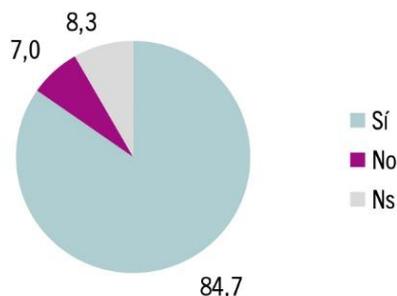
Elaboración propia.

Más allá del haber nacido en Euskadi, un 48,0 % de las personas encuestadas está de acuerdo con la afirmación de que haber vivido en la CAE durante un periodo prologando de tiempo es un factor importante en el proceso de integración, como a su vez otro 45,7 % cree que el haber tenido hijos e hijas aquí es también un elemento de integración en la sociedad vasca. Así mismo, mencionar que cerca de una de cada diez personas (8,8 %) cree que las personas de origen extranjero no dejan de ser inmigrantes.

A la luz de los resultados, llaman la atención las diferencias que existen entre lo que entiende la población vasca como integración y lo que entiende el propio ordenamiento jurídico. En la actualidad, el ordenamiento legal prima el *ius sanguinis* (ley de sangre en latín), la nacionalidad de los progenitores, a la hora de determinar la pertenencia de las segundas generaciones, sin embargo, en la encuesta la población vasca le da mayor importancia al *ius soli* (ley de tierra), esto es, al hecho de haber nacido “aquí”.

Preguntada por las segundas generaciones, y en consonancia con los datos del gráfico anterior, la opinión mayoritaria de la población vasca es a considerar a los hijos e hijas de personas de origen extranjero como vascos y vascas (Figura 2), así lo estima un 84,7 % de las personas encuestadas. En comparación, únicamente un 7,0 % de las personas no considerarían a las segundas generaciones como vascos y vascas, mientras que un 8,3 % de la población no expresa ninguna valoración.

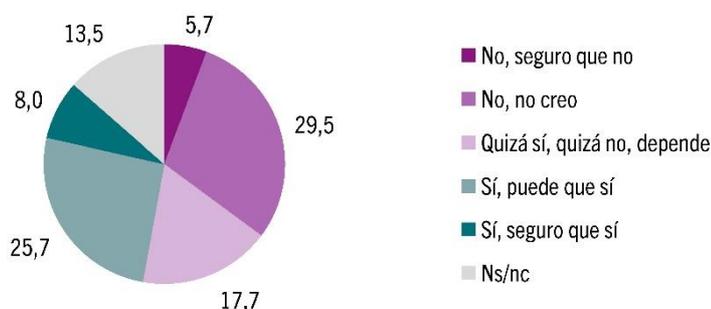
Figura 2 Consideración de los hijos e hijas de inmigrantes que han nacido en la CAE como vascos/as (%).



Elaboración propia.

Respecto a los problemas que en el futuro puedan producirse como consecuencia de personas de origen y/o ascendencia extranjera (Figura 3), la sociedad vasca se muestra dividida en dos bloques de similar tamaño. Así pues, mientras que un 35,2 % de la población opina que no va a haber problemas de convivencia derivados de algún colectivo de origen extranjero, otro tercio de la población opina que sí puede o va a haberlos (33,7 %). En una situación de ambivalencia entre una y otra postura se encuentran las personas encuestadas que opinan que bien puede o no haber problemas (17,7 %).

Figura 3 Percepción de problemas a largo plazo con colectivos de origen y/o ascendencia extranjera (%).



Elaboración propia.

3.2. Las voces de la juventud

En lo que respecta a la juventud vasca de entre 18 y 25 años, en los diferentes grupos realizados esta apunta a que sus relaciones con personas de ascendencia extranjera se han dado mayoritariamente en ámbitos como la educación (compañeros y compañeras de clase, etc.), las actividades extraescolares de tiempo libre (deporte, teatro, etc.) o el trabajo (quienes han cursado estudios relacionados con la educación hablan de alumnado de ascendencia extranjera en sus clases). También se describen cuadrillas

formadas por personas autóctonas y de ascendencia extranjera, incluso con algunos casos de parejas mixtas.

“Yo a una de ellas en el colegio y la otra era amiga de una amiga mía. Empezamos a salir un poco juntas y ya al final hemos acabado así”. (Grupo 1)

“La mitad de mi grupo es musulmán, sí, más o menos la mitad y súper bien con todos, o sea sin más. Son amigos y siempre salimos todos juntos, los del grupo, y estamos con ellos, los extranjeros, y muy bien”. (Grupo 5)

A pesar de todo, la juventud vasca ve que en su generación todavía no es muy notoria la presencia de las segundas generaciones y, por consiguiente, tampoco las relaciones con estas. Como describen, los propios ritmos del proceso migratorio han hecho que su generación se haya relacionado mayormente con las primeras generaciones, y no tanto con las segundas. No obstante, aquellos y aquellas jóvenes con familiares más jóvenes (ya sean hermanos/as o primos/as) ven que esta tendencia está empezando a cambiar, siendo cada vez más frecuente la presencia de personas de ascendencia extranjera en los círculos de las nuevas generaciones.

“Yo sí. Igual conozco a mi alrededor más gente que directamente ha emigrado. Pero segundas generaciones suele ser gente más pequeña”. (Grupo 1)

Respecto a cómo han sido estas relaciones, las personas participantes que han tenido una relación más estrecha y han podido conocer su cultura más de cerca lo valoran muy positivamente, como riqueza, como una oportunidad de conocer nuevas costumbres. Así, describen a estas segundas generaciones como perfectamente integradas, y es que el haber nacido en el País Vasco les ha permitido aprender el idioma y entablar relaciones con el resto del alumnado desde el primer momento.

“Por ejemplo, me invitó a su casa cuando era su cumpleaños y su ama no es de aquí y tiene la cultura de Marruecos. Y al final aceptas todo, no sé. No sé cómo explicarme, pero quiero decir que para mí fue raro, porque era otra cultura y diferente comida y así, pero me gustó y lo disfruté porque estaba aprendiendo su cultura y todo. La verdad es que estuve muy a gusto”. (Grupo 6)

La mayor tolerancia y respeto de la juventud vasca hacia la inmigración no significa sin embargo que estas relaciones sean fluidas y que no existan roces que en un momento dado puedan generar conflictos. Por una parte, una de las personas participantes en el estudio describía cómo a pesar de que considera y trata a las segundas generaciones como a cualquier otra persona, esto no implica que vaya a hacer un esfuerzo extra para relacionarse expresamente con estas. En esta línea, la juventud vasca habla de la existencia de una “barrera invisible” basada en el miedo a la hora de relacionarse con estas segundas generaciones. En algunos casos este miedo se refiere al miedo físico a ser agredidos y agredidas, pero en otras situaciones tiene más que ver con el miedo a no conseguir ser amables con estas personas por el desconocimiento de sus culturas.

“Hay una chica que es negra. Y mi hermana al principio no sabía cómo hablar con ella. Porque tú no sabes cómo es esa persona. En este caso, ella es nacida aquí. Pero mi hermana decía que a ver si le iba a decir algo que entendiera mal y que se molestara o lo que sea. Es que muchas veces es lo que ha dicho él, que vas con un poco de miedo. No tienes nada en contra de ella y no quieres ofenderle, pero piensas que igual le puede molestar alguna cosa que digas”. (Grupo 4)

Por otra parte, si bien el haber nacido en la CAE ayuda en los procesos de integración, en los grupos también se describen casos de personas de segundas generaciones que no siempre han tenido trayectorias sencillas. Se mencionan casos en los que en su paso por el colegio estas segundas generaciones han tenido que aguantar comentarios respecto a su ascendencia por parte del resto del alumnado, llegando incluso a situaciones de violencia física en los casos más graves.

“En el colegio en el que yo estaba... mis padres son franceses los dos y yo de pequeño tenía un problema de pronunciación, decía mal la ‘erre’. Yo tenía amigos individualmente, pero luego en el grupo grande tenía problemas. ¿A por quién vamos? A por este, que no sabe decir la ‘erre’”. (Grupo 4)

A lo largo de las diferentes sesiones, la juventud vasca identifica una serie de factores que pueden favorecer o, por el contrario, dificultar el contacto y la creación de vínculos con estas segundas generaciones. Un primer factor lo encontramos en el **idioma**, y más concretamente en el conocimiento del mismo. En base a sus experiencias, la juventud vasca menciona como el conocer alguno de los idiomas de la comunidad permite que las personas de ascendencia extranjera puedan comunicarse y relacionarse con el resto de compañeros y compañeras sin ningún tipo de problema. En el extremo opuesto, describen casos cercanos donde el no conocer el idioma ha derivado en dificultades para relacionarse que todavía hoy siguen arrastrando.

“Yo creo que sí. El entender y hablar el idioma de aquí les ayudará. No sé, igual les resulta más fácil relacionarse con la gente si dominan el idioma. Igual es más fácil que si tiene algún tipo de complejo por su acento o así. No sé”. (Grupo 2)

Las dificultades con el idioma son especialmente relevantes en el ámbito educativo, donde esta se interrelaciona e incide en el rendimiento académico de las segundas generaciones. En tanto que gran parte del currículo académico se sustenta en el conocimiento del idioma, las dificultades con el mismo tienen, en palabras de la juventud vasca, importantes consecuencias.

“Cuando yo estaba en el colegio, cuando teníamos doce años, vino un chaval que era marroquí. Y el problema principal que tuvo para relacionarse con todos los demás fue que, como no sabía euskera y en mi colegio se estudiaba en euskera, él no podía aguantar más de un año en una clase. Al año siguiente y al siguiente cambió de clase”. (Grupo 4)

Precisamente, el **ámbito educativo** es otro de los elementos clave en palabras de los y las jóvenes vascas. Por una parte, la población de ascendencia extranjera aparenta tener mayores problemas para acceder a determinados centros que pueden fomentar una mayor relación intercultural. Debido al contexto multilingüístico vasco, el alumnado autóctono tiende a concentrarse en el modelo D (euskera como lengua vehicular) mientras que las segundas generaciones acuden mayormente al modelo A (castellano como lengua vehicular), lo que dificulta que puedan surgir relaciones y vínculos.

“Y en el instituto tampoco coincidimos con nadie de fuera. Porque yo iba a euskera y ellos iban al de castellano. Entonces, al final no te mezclabas”. (Grupo 1)

En la misma línea, la juventud vasca muestra su preocupación por el hecho de que los progenitores, ante el temor de que sus hijos e hijas puedan tener compañeros de clase de ascendencia extranjera, matriculen a sus hijos en centros concertados o privados,

haciendo que junto a las diferencias por origen la elección de centro esté atravesada también por un componente socioeconómico y de clase social.

“En ese colegio, en la ESO, no sé si tendrá también Primaria, lo raro es ver a una persona blanca. Es increíble cómo les juntan ahí a todos. Y, por ejemplo, yo estoy en un colegio concertado y ver a dos personas de segunda generación es lo raro. Es como que la sociedad no quiere que veamos que somos diversos. Yo lo he notado un montón en ese colegio”. (Grupo 2)

Por otra parte, en sus experiencias personales la juventud vasca describe esfuerzos por parte de los propios centros para limitar las relaciones entre esta y los y las compañeras de ascendencia extranjera. Aludiendo a supuestas diferencias académicas son varias las personas que describen esfuerzos por parte del personal del centro porque no se den este tipo de relaciones. Además, también se alude al hecho de que en ocasiones es el propio profesorado quien mantiene y reproduce actitudes discriminatorias al distinguir al alumnado de ascendencia extranjera del resto.

“Generalmente, en mi colegio a los que eran inmigrantes o a los que eran de fuera se les metía en la clase de diversificación. Y al final tenían diferente horario y diferente todo, porque llevaban el ritmo que llevaban. Y no es que sea una marginación voluntaria y a propósito, sino que prácticamente lo hacían así en el colegio”. (Grupo 1)

Junto al idioma y el ámbito educativo, la juventud vasca habla de las **diferencias culturales** y el efecto que las mismas tienen en sus relaciones con las segundas generaciones. Las prioridades y la importancia que una y otra cultura le dan a la esfera social y a la esfera profesional pueden variar de forma que estas acaben por dificultar el proceso de socialización.

“Es que al final si su cultura es ir a clase y luego que si estudiar o trabajar o ayudar a sus padres o lo que sea pues... no sé, al final no se van a socializar tanto”. (Grupo 3)

En otras ocasiones, algunas celebraciones y tradiciones también pueden suponer un escollo en tanto que mientras duran afectan a la forma en que estas segundas generaciones se relacionan con el resto de jóvenes. No obstante, algo que en los grupos se matiza es que, aunque suponga una dificultad, esto no impide la creación de vínculos después de realizar un adecuamiento mutuo.

“Con los del equipo hemos aprendido mucho, por ejemplo, sobre el ramadán que ha sido ahora hace poco, hemos aprendido un montón porque de repente te viene uno del equipo y que no podía y te explica pues esto... y entonces tú le preguntas: ¿y eso por qué es? Y te explica y al final pues te enteras de algo”. (Grupo 5)

Siguiendo con la cultura, la juventud vasca que ha tenido relaciones con estas segundas generaciones describe como en estas se ha podido encontrar con dos perfiles concretos: jóvenes que han asimilado la cultura vasca como propia y se definen como tal y quienes han abrazado la cultura y tradiciones del país de origen de sus progenitores. Perfiles que por otra parte se diferencian entre sí en sus grupos de amistades, mientras que el primer grupo se relaciona en su mayoría con jóvenes autóctonos y autóctonas, las segundas tienden a formar grupos de personas de ascendencia extranjera.

“Y lo que quería decir es que cuando tú eres maqueto y tu familia viene de otra parte de España tienes dos opciones. O te agarras a la pertenencia vasca, que estás construyendo y que tienes que construir, o te agarras a la pertenencia de tu familia. Entonces, por un lado, ves a maquetos que no hablan euskera pero que son más nacionalistas que los de aquí. Y, por otro, también ves lo contrario: personas con familia de fuera que tratan de integrarse, pero al no poder hacerlo se acaban aferrando a la pertenencia extremeña, andaluza o de donde sea”.
(Grupo 2)

3.3. Oportunidades para las políticas públicas

De las opiniones y reflexiones de la juventud vasca se extrae que esta es en su mayoría partidaria de una sociedad en la que exista un equilibrio entre las diferentes culturas y sensibilidades existentes, de forma que ninguna de estas deba cerrarse o ceder. En este sentido, los y las jóvenes adoptan una postura cercana al modelo multicultural en oposición a un modelo de corte más asimilacionista.

“Es como que su propia cultura y su propia religión no le dejan amoldarse a la nuestra. Que no digo que se tengan que amoldar, pero habría que encontrar una manera de conseguir ese equilibrio. Ni cerrarme a la mía ni ceder todo a la suya. Sobre todo, me refiero a la religión musulmana porque, como habéis dicho, es a mi entender la más estricta y la más rígida y en la que la gente se lo toma más serio”. (Grupo 6)

Ahondando en las opiniones expresadas por la juventud, pero dirigiendo la óptica hacia cual puede y debe ser el papel de las políticas públicas en la consecución de una sociedad que normalice y acepte con los brazos abiertos la diversidad, esta identifica dos espacios de actuación clave: la educación y los medios de comunicación.

En lo que respecta a la educación, las críticas de la juventud vasca se han centrado en su mayoría en la escasa diversidad existente dentro de las aulas y en las actitudes por parte de los propios centros educativos. En el caso de la primera de las críticas, la juventud ve necesario hacer un esfuerzo para reducir la concentración de alumnado migrante que se da en algunos centros educativos.

“Por ejemplo cuando he estado en Ibarro no había muchos, pero luego por ejemplo hemos estudiado el caso de [se menciona un colegio público de Donosti] y en algunos grupos el 90% son extranjeros. Entonces... eso hace mucho”. (Grupo 3)

Esta es una crítica frecuente sobre el sistema educativo vasco que incluso aparece recogida en el informe “La escolarización del alumnado de origen extranjero en el sistema escolar de la CAPV” elaborado por el propio Departamento de Educación del Gobierno Vasco (2018). Por este motivo, es pertinente la puesta en marcha de medidas que permitan reducir, si no eliminar, las actuales desigualdades y desequilibrios entre centros. Mayormente para poder recuperar el carácter compensador de la educación.

En cuanto a la segunda crítica, los y las jóvenes participantes han señalado que el principal activo de cara a los procesos de integración e inclusión futuros son los niños y niñas, independientemente de su ascendencia. Por ello, opinan que es importante dedicar recursos y esfuerzos para fomentar valores inclusivos y reforzar la línea de educación en la igualdad de trato y no discriminación.

“Yo en la ikastola también he visto que entre los niños no hay ningún tipo de problema. Eso está claro, los niños son pureza y no van a estar con esas cosas.” (Grupo 2)

“La educación es la vía principal.” (Grupo 1)

Por su parte, los medios de comunicación cumplen un rol fundamental en tanto que sirven de megáfono para todo tipo de discursos. En este sentido, la juventud vasca no cree que el tratamiento que hacen los medios sobre el fenómeno migratorio sea algo aséptico. Por este motivo, las personas participantes ven indispensable que desde los medios se reduzca y no se colabore en la difusión de prejuicios y estereotipos negativos que lejos de ayudar dificultan los esfuerzos por alcanzar la cohesión social.

“Es que al final lo que conoces de los estereotipos y así básicamente es de las noticias. Al final, en las noticias sale un caso de cien y porque es el peor, porque ha hecho no sé qué.” (Grupo 1)

Unido a esto, inciden también en la necesidad de dar visibilidad bien a las experiencias positivas, bien a la diversidad que la sociedad vasca viene adquiriendo. Volviendo sobre la importancia de trabajar estos temas con los niños y las niñas, la juventud comenta que sería positivos promover valores como la igualdad y la no discriminación en aquellos programas y espacios referentes para estas.

“Ahora, por ejemplo, Go!azen es un referente y según que valores se transmitan los niños y niñas se empapan de eso, entonces yo creo que es necesario que se hagan programas así”. (Grupo 3)

4. Conclusiones

La sociedad vasca en su conjunto tiene un punto de vista marcadamente positivo respecto a las (mal) llamadas segundas generaciones, esto es, hijos e hijas de ascendencia extranjera que han nacido en el país de destino de sus progenitores. En general la mayoría de la población las considera parte íntegra de la sociedad y no creen que en el futuro puedan surgir problemas como consecuencia de estas o de sus procesos de integración y de aculturación.

No obstante, y a pesar de esta visión, dicha actitud no implica que en la práctica no existan dificultades, ni que este proceso se haya materializado. Los y las jóvenes vascas, precisamente quienes mayor contacto tienen con estas, no creen que en sus grupos estas relaciones sean especialmente habituales. Por una parte, esto se debe a lo reciente de los procesos migratorios y al hecho de que, en su mayoría, las personas que han migrado hacia la CAE lo han hecho en edad de trabajar, de forma que estas segundas generaciones no han cobrado importancia hasta muy recientemente. Por otra parte, la juventud vasca también alude a la existencia de una “barrera invisible” que dificulta que surjan relaciones estrechas.

En total, la juventud vasca ha venido identificando tres factores centrales que inciden de manera directa en estas relaciones como son el conocimiento del idioma, la educación y las diferencias culturales. En palabras de los y las jóvenes vascas estos factores son la clave para un proceso de integración fluido. Por desgracia, su carencia también puede suponer un obstáculo.

En general, la juventud vasca es partidaria de un modelo de integración multicultural en el que todas las culturas, bien la vasca, bien las “extranjeras” puedan tener su lugar y convivir en armonía. Por este motivo, señalan la urgencia de actuar desde el ámbito de las políticas públicas, especialmente en lo referente a la educación y los medios de comunicación.

5. Bibliografía

- Alba, R. y Nee, V. (2003). *Remaking the American Mainstream: Assimilation and contemporary immigration*. Harvard University Press.
- Alba, R. y Holdaway, J. (2013). *The Children of Immigrants at School. A Comparative Look at Integration in the United States and Western Europe*. New York University Press.
- Aparicio, R. y Portes, A. (2014). *Crecer en España. La integración de los hijos de inmigrantes*. Obra Social “La Caixa”.
- Departamento de Educación del Gobierno Vasco. (2018). *La escolarización del alumnado de origen extranjero en el sistema escolar de la CAPV: Diagnóstico y nuevas medidas de intervención*.
https://www.ikuspegi.eus/documentos/formacion/La_escolarizacion_alumnado_origen_extranjero.pdf
- Fullaondo Elordui-Zapaterietxe, A. (2017). Un acercamiento teórico y conceptual. En Oleaga Páramo, J. A. (Ed.), *La diversidad infantil y juvenil en la CAE. Las (mal) llamadas segundas generaciones* (pp. 9-38). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Huntington, S. P. (2009). *The Hispanic challenge*. *Foreign Policy*.
<https://foreignpolicy.com/2009/10/28/the-hispanic-challenge/>
- Otero Gutiérrez, B. y Mendoza Pérez, K. (2017). *La diversidad infantil y juvenil en la CAE en cifras*. En Oleaga Páramo, J. A. (Ed.), *La diversidad infantil y juvenil en la CAE. Las (mal) llamadas segundas generaciones* (41-88). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Portes, A. y Zhou, M. (1993). *The New Second Generation: Segmented Assimilation and its Variants*. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 530, 74-96.
- Portes, A. y Rumbaut, R. G. (2001). *Legacies: the story of the immigrant second generation*. University of California Press.
- Portes, A., Fernández-Kelly, Patricia. y Haller, William. (2006). *La asimilación segmentada sobre el terreno: La nueva segunda generación al inicio de la vida adulta*. *Migraciones*, 19, 7-58.
- Portes, A., Vickstrom, E. y Aparicio Gómez, R. (2013). *Hacerse adulto en España: Autoidentificación, creencias y autoestima de los hijos de inmigrantes*. *Papers: revista de sociología*, 98(2), 227-261.

El impacto de la migración europea de retiro sobre los servicios sociales. El uso diferencial de los recursos asistenciales

Rafael Martínez Cassinello³⁸⁵

RESUMEN³⁸⁶

El presente trabajo se enmarca en la primera fase del proyecto más amplio que se está siendo desarrollando, *El retiro de Europa: impacto de la migración europea de retiro sobre los servicios sociales*, financiado por el Ministerio de Ciencia.

Se ha aplicado metodología cualitativa, a partir de entrevistas telefónicas a coordinadores de las Unidades de Trabajo Social (UTS). Fueron seleccionados 122 municipios donde la población mayor de 65 años de origen europeo distinta a la española, superase el 30%.

El colectivo de migrantes de retiro está formado por mayores residentes procedentes del centro norte de Europa, sin apoyo familiar cercano en España. En la medida en que hacen mayores, progresivamente van perdiendo su autonomía personal, y entran en situación de dependencia. En este sentido, la respuesta de los mayores europeos resulta variada. En la mayoría de los casos consiguen apoyo institucional a través de Ayuda a Domicilio, que consigue paliar parcialmente su demanda asistencial. Pero ante situaciones de dependencia extrema, vuelven a sus países de origen. En otros casos acuden a empresas de servicios sociales que se han surgido por la zona donde reside el colectivo. En aquellos casos en que los mayores cuentan con rentas elevadas, contratan a asistentes del hogar. Así mismo se generan sólidas redes solidarias de apoyo informal entre los jubilados. No obstante, esta ayuda llega a ser insuficiente en la medida en que el grado de dependencia de los mayores va en aumento. Otras alternativas como las residencias o el *cohousing*, resultan aún marginales.

Palabras clave: Emigración de retiro, Servicios Sociales, dependencia, Municipios de asentamiento, España.

1. Introducción

Los jubilados de retiro forman un colectivo de turistas residentes procedentes del centro norte de Europa que se han ido haciendo mayores desde que se produjo su llegada a España, hasta alcanzar la cuarta edad en la que se encuentran en la actualidad. El progresivo envejecimiento que empiezan a padecer los jubilados de retiro, desencadenará en una pérdida de su autonomía personal, y que se produzcan situaciones de dependencia. Esta situación provocará un incremento de la demanda asistencial en los Servicios Sociales municipales por parte del colectivo. En este sentido, Gustafson señala que el incremento de la longevidad, y la disminución de la edad de jubilación han provocado un aumento del número de jubilados. (Gustafson, 2001).

³⁸⁵ Rafael Martínez Cassinello, Universidad Complutense de Madrid

³⁸⁶ La siguiente comunicación, se enmarca dentro del proyecto más amplio *El retiro de Europa: impacto de la migración europea de retiro sobre los Servicios Sociales (RTI2018-098003-A-I00)*, cuya Investigadora Principal es Inés Calzada Gutiérrez. Formo parte del equipo de investigación junto a otros miembros adscritos a distintas universidades españolas. Está siendo financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Su finalización está prevista para 31/12/2022.

La motivación turística individual que justificó su desplazamiento, se sustentó en el disfrute de tiempo libre y la posibilidad de disfrutarlo en contacto con el entorno. Estos factores fueron señalados en una encuesta realizada por Casado y Kaiser sobre los principales enclaves turísticos europeos (Casado *et al.*, 2004). Las razones para moverse a los destinos turísticos por los jubilados europeos, son la atracción del lugar (medio ambiente, estilo de vida) y los factores personales (deseo de disfrute, la búsqueda de la tranquilidad, los problemas de salud) (Rodríguez, 2004).

La búsqueda de los jubilados de retiro hacia lugares con un clima cálido, responde, por tanto, a su deseo por desarrollar un estilo de vida saludable en contacto con la naturaleza. En esta línea, algunos teóricos de las migraciones, consideran que se trata de una modalidad de migración de estilo de vida que pone el foco sobre la mejora del bienestar individual (King *et al.*, 2017).

Durán se refiere a este colectivo como *gerontoinmigrantes comunitarios* (Durán, 2012: 152). En este contexto la respuesta de los mayores para afrontar su situación de dependencia y falta de autonomía resulta variada. En ocasiones, en situaciones de dependencia extrema, vuelven a sus países de origen, instigados por sus hijos, que les pueden brindar su apoyo junto a otros familiares.

Recientes estudios demuestran que los jubilados europeos se han convertido en un colectivo relevante entre **los solicitantes de servicios sociales**, y que su atención presenta retos no resueltos (Calzada, 2018). Los países del sur de Europa, están implementando programas para atraer pacientes comunitarios y extracomunitarios, hacia el sector privado (Finotelli, 2020). En este sentido, en algunos trabajos se destaca el doble rol ejercido por los migrantes mayores, como demandantes y a su vez como proveedores de cuidados ante sus iguales, para hacer frente su vulnerabilidad social y su soledad (Ciobanu *et al.*, 2016).

La Emigración de retiro (ER) representa un fenómeno **muy concentrado espacialmente**. Algunos municipios de la costa española cuentan con un 25% de los residentes mayores de un país de la Unión Europea (UE), y otros superan el 50% (Huete y Mantecón, 2011; Durán, 2012). Aunque una minoría de estos jubilados decidiera permanecer en España, su presencia y sus necesidades representarán **un reto** para la gestión de los servicios sociales y de salud (Jurdao, 1990).

Forman un colectivo que carece de **apoyo familiar** cercano, al encontrarse en el extranjero de retiro.

2. Objetivos

A partir de la presente investigación, se han planteado los siguientes objetivos:

- Estudiar la variabilidad de las demandas asistenciales de los jubilados europeos sobre los servicios sociales
- Comprender cómo afrontan las situaciones de dependencia y la falta de autonomía personal según los profesionales de Servicios Sociales
- Identificar el tipo de recursos que solicitan, y si éstos consiguen dar respuesta de forma suficiente a sus necesidades.

3. Metodología

Para este el presente trabajo se han aplicado conjuntamente, técnicas cuantitativas y cualitativas, tal y como estaba contemplada en la primera fase del proyecto de investigación.

- En una fase inicial fueron identificados **municipios de asentamiento**. Para ello **fueron seleccionados los municipios de asentamiento, aquellos** cuya presencia de población mayor de 60 años³⁸⁷ de origen europeo distinta a la española, superase el 30%. (Durán, 2012). Para ello se utilizó la información del Padrón municipal desagregado por edad (grandes grupos) y nacionalidad para el año 2018.
- Sobre dichos municipios **de asentamiento**, fue aplicada una estrategia **cualitativa** a partir de entrevistas telefónicas a coordinadores de las UTS. Se trata de estudiar la variabilidad de las demandas de los jubilados europeos sobre los servicios sociales y su distinto impacto en localidades donde existe una elevada presencia.

Una vez localizados los municipios donde residen jubilados de retiro, se ha acometido el trabajo de campo. La temporalización de la investigación que fue diseñada, se vio alterada por la aparición de la pandemia del Covid-19. La evolución de la enfermedad y la aparición de consecutivas oleadas, condicionaron el trabajo de campo.

- Se desarrolló una primera fase de trabajo de campo, entre enero y marzo 2020, donde se entrevistaron a gran parte de los Coordinadores de las UTS de los municipios de asentamiento.
- Cabe puntualizar que parte de los 122 municipios resultantes, compartían la misma UTS, por lo que fue necesario realizar menor número de entrevistas para cubrir los municipios bajo Coordinación UTS.
- En marzo de 2020, se decidió paralizar el trabajo de campo una vez se proclamó el Estado de Alarma. Se tomó la decisión de interrumpir las entrevistas, para de esta forma no desviar la actividad principal del personal de Servicios Sociales: la atención a los usuarios, en un contexto de crisis sanitaria que asolaba el país.
- En Junio de 2020 se reanudó la primera fase, hasta completar la mayor parte de entrevistas programadas.
- A partir de la información procedente de la primera fase de investigación, está siendo acometida la siguiente fase de la investigación consistente en los **estudios de caso**.
- Han sido seleccionados cinco municipios de retiro para abordar los estudios de caso de carácter etnográfico. Actualmente dichos municipios están siendo objeto de análisis de forma exhaustiva. El equipo de investigación, se ha distribuido los cinco casos de estudio que se detallan más adelante
- Se están desarrollando las entrevistas por vía telemática. Este procedimiento se desviará a modo presencial, una vez se alcance la inmunidad mayoritaria de la población, prevista para final de verano. A partir de ese momento, el equipo de investigación se desplazará a los cinco municipios seleccionados, para completar los estudios de casos contemplados en el proyecto.

³⁸⁷ No ha sido posible mantener el umbral de los 60 años fijado por Durán, ya que el nivel de desagregación ofrecido por el INE, aparecía a partir de 65 años.

Para la selección de los municipios donde se desarrollarán los estudios de caso, se ha considerado una serie de criterios. Por un lado, se ha procurado que cada uno de los municipios responda a una realidad distinta y que entre ellos resulten complementarios entre si. Los municipios resultantes reunirán características diferentes, si bien aún queda por determinar algunos de ellos:

- 1-2 en Andalucía (litoral Vs interior, enclave con tradición turística consolidado Vs reciente creación)
- Canarias (Las Palmas)
- Comunitat Valencia (Calpe, Alicante)
- Baleares

4. Municipios de asentamiento:

Fue generada una base de datos que, usando fuentes secundarias, recoja información sobre estos “MUNICIPIOS DE RETIRO”. Fueron seleccionados 122 municipios que cumplieran el criterio de inclusión: aquellos cuya proporción de población mayor de 65 años de origen europeo distinta a la española, fuese superior al 30%. De esta forma fueron identificados municipios situados en Andalucía (Almería, Málaga, Granada y Huelva), Comunitat Valenciana (Alicante, Valencia, Castellón), Canarias (Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas), Cataluña (Girona, Tarragona), Islas Baleares, Castilla la Mancha (Guadalajara), Región de Murcia. A continuación, se incluye un listado en el que sintetiza su distribución geográfica por provincia, comunidad autónoma, y su incidencia sobre el total.

Tabla I.- Distribución geográfica de los municipios de retiro en España

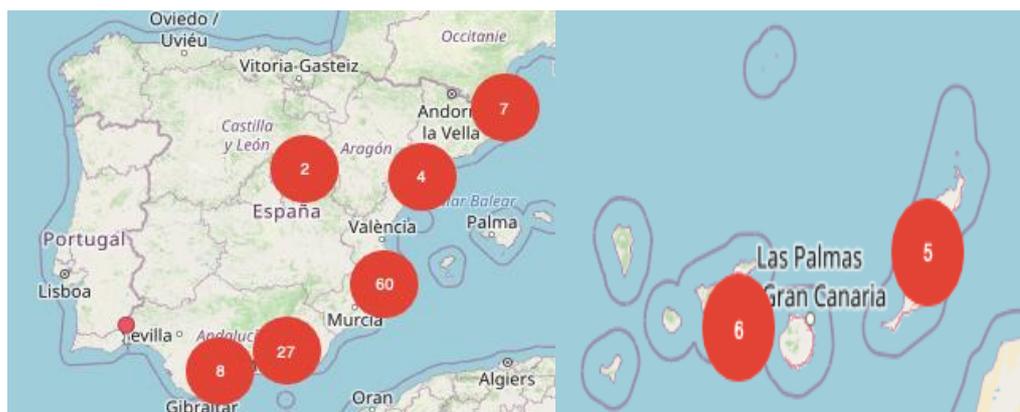
Provincia del municipio	Comunidad Autónoma	Nº localidades	%
ALMERIA	ANDALUCIA	12	9,8
GRANADA		1	0,8
HUELVA		1	0,8
MÁLAGA		22	18,0
LAS PALMAS	CANARIAS	7	5,7
SANTA CRUZ DE TENERIFE		4	3,3
GUADALAJARA	CASTILLA LA MANCHA	2	1,6
GIRONA	CATALUÑA	8	6,6
TARRAGONA		3	2,5
ALICANTE	COMUNITAT VALENCIANA	55	45,1
CASTELLÓN		1	0,8
VALENCIA		3	2,5
Islas Baleares	ILLES BALEARS	2	1,6
MURCIA	REGIÓN DE MURCIA	1	0,8
Total		122	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Continuo a 1/1/2018

A partir de la Tabla I podemos concluir:

- Los municipios donde se asientan los jubilados europeos, se localizan sobre todo en el litoral mediterráneo, concretamente en la costa levantina y en el sur español
- Las Islas Canarias y las Islas Baleares también acoge a este tipo de residentes.
- Todo apunta que la bondad climatológica constituye un factor de peso en la selección del destino

Figura I. Localización de los municipios de asentamiento de los jubilados de retiro



5. La perspectiva de los Servicios Sociales Comunitarios:

A continuación, se presentan los resultados de la **primera fase** de la investigación, próxima a su finalización, y cuyo desarrollo se vio interrumpida a causa de la aparición del Covid19 y reanudada a partir de junio de 2020.

Durante esta fase se realizaron entrevistas telefónicas a coordinadores de las UTS, en municipios cuya presencia de población mayor de 65 años de origen europeo distinta a la española, superase el 30%. Constituyen los “**municipios de asentamiento**”.

En la presente comunicación incluimos los resultados de las 47 entrevistas con coordinadores de UTS en zonas con alta presencia de jubilados inmigrantes. Algunos de los municipios de asentamiento que fueron seleccionados comparten la misma UTS. Este es el motivo que explica el desajuste entre el número de municipios que aparecen en la Tabla I, con aquellos en donde se consiguieron las entrevistas. También cabe comentar, que no fue posible recoger entrevistas en algunos municipios de Canarias y Cataluña, ya que los responsables de las UTS, se negaron a participar en el estudio.

Para la fase de análisis, fueron anonimizadas las entrevistas, se eliminó información del municipio donde fueron realizadas, para evitar que se pudiera identificar al responsable que emitió cada comentario. Así, aparecerá tan solo la provincia de pertenencia del Coordinador de UTS.

A la vista de los resultados, podemos concluir que la realidad que representan los jubilados europeos residentes, constituye un objeto de estudio de gran complejidad que recoge una diversidad de respuestas. Ello dificulta que se puedan establecer patrones de comportamiento únicos. No obstante, se procurará establecer unas pautas que permitan explicar el fenómeno.

Cuando se produjo su llegada a España hace 25 años periodo en el que se acababan de jubilar, se encontraban saludables, y no tenían necesidad asistencial. Posteriormente, se ha ido produciendo el progresivo envejecimiento del colectivo, que ha provocado se intensifique la demanda asistencial.

Ha bajado la población inglesa, hace 30 años, los que vinieron tenían 60 años, recién jubilados, ahora tienen 90, por ley de vida, la gente fallece, se deteriora, (E04_04, Almería)

Los resultados del presente trabajo proceden de las valoraciones de los profesionales de Trabajo Social, de acuerdo a los casos que atienden. No contamos con información de aquellos casos que son atendidos a través de una forma alternativa, asistencia privada. En la segunda fase de la investigación, se podrá cubrir este frente, a través del estudio etnográfico de los cinco casos que serán estudiados. Ante circunstancias de falta de autonomía personal y dependencia, se intensifica la demanda asistencial a Servicios Sociales, debido a la escasez de recursos que adolezcan los mayores. De acuerdo a su condición de residentes en el municipio, pueden optar a distintos recursos ofrecidos por los Servicios Sociales municipales o provinciales.

Relacionadas con la edad avanzada y la falta de apoyo familiar cercano (dependencia, Servicio de Ayuda a Domicilio, discapacidad). (E44_03, Alicante)

Cuando vienen a pedir ayuda, vienen porque no tienen un gran apoyo, entran en dependencia. Siempre es cuando llegan los problemas de salud y, por supuesto, la soledad.(...) Ayuda a domicilio (aseo, compra y limpieza). No demandan tanto ayuda económica. (E42_35, Canarias)

(...) pero si su situación económica no es favorable, sí piden la dependencia o la ayuda a domicilio. (E15_03, Alicante).

Sin embargo, en algunos municipios no existe suficiente evidencia de la demanda asistencial de mayores a nivel municipal, existe invisibilidad desde el punto de vista nivel institucional. A pesar de que no exista constancia de estos mayores en servicios sociales, figuran y necesitan cuidados. Todo apunta que canalizan su atención al sistema privado al contar con mayor poder adquisitivo para hacer frente a su situación.

(...) Existe un tipo de mayor europeo, que tiene red de apoyo, tiene una economía solventada, porque han tenido unos ingresos y los ha sabido mantener, vamos, que tienen su vida organizada, la verdad es que aquí no vienen, yo no sé dónde irán. (E04_04, Almería)

Nosotros tenemos pocos casos de dependencia, porque el que decide quedarse cuenta con sus propios recursos y con su red social (E20_03, Alicante)

(...) hay bastantes mayores europeos que tienen un nivel adquisitivo alto y no llegan a Servicios Sociales. (...) Estos acceden a sistemas privados porque tienen pensiones altas y se lo pueden permitir. A Servicios Sociales nos llegan los casos más vulnerables, de urgencia, y tratamos de ingresarlos en residencias. La mayoría de nuestra población de mayores son residentes. (E24_03, Alicante).

La configuración del sistema de Seguridad Social del país de origen donde haya cotizado el jubilado inmigrante a lo largo de su vida laboral, hace que cuenten con rentas más o menos elevadas en su jubilación. En este sentido, los residentes alemanes disponen de

mejores pensiones que los ingleses, lo que permite entender por qué existe una mayor presión del colectivo británico sobre los Servicios Sociales Comunitarios en busca de recurso asistencial.

(...) Porque traen unas pensiones muy superiores a las nuestras. En Alemania pagan a lo largo de su vida laboral, IRPF, pagan una cuota de AD una especie de dependencia, ellos se traen de allí esa ayuda. Dependencia reciba ese dinero y pueda hacer uso. En el caso de UK son pensiones muy bajas. (E08_29, Málaga)

De acuerdo a las circunstancias individuales de los jubilados de retiro, se producirá distinta presión asistencial sobre los Servicios Sociales Comunitarios. El factor principal que ejerce influencia en la demanda institucional, es el nivel de renta disponible. Los ingresos de los mayores proceden de distintas fuentes: su pensión económica o de los ahorros generados, así como la contratación previa en su etapa laboral de un seguro privado que le permita afrontar el coste de atenciones sanitarias y asistenciales. En circunstancias en que este tipo de mayores con ingresos solventes tengan que afrontar cuidados asistenciales, acuden a servicios privados ofertados en zonas con alta presencia de mayores europeos. Este tipo de servicios les resulta más atractivos ya que pueden disponer personal especializado que habla su idioma, con más facilidad de comunicación.

(...) los que viven hasta ahora, no han venido nadie por necesidades básicas y económicas. (E23_29, Málaga)

Porque la mayor parte de ingleses que vienen, ya vienen con sus prestaciones y su pensión, entonces vienen a gestiones puntuales. (...) (E15_03, Alicante).

Depende de su situación económica. Si gozan de una buena situación, echan mano de sus seguros privados, de sus amistades, tienen incluso traductores y, además, se ayudan entre ellos. Muy pocos de estos casos llegan a Servicios Sociales. (E15_03, Alicante)

El alemán suele demandar ayudas familiares, o buscar una empresa que complemente la Ayuda a Domicilio otorgada, para cubrir su necesidad (en caso de que cuente medios y se lo pueda permitir). Acuden a SS SS si no tienen medios (E09_29, Málaga)

Tienen pensiones muy buenas, el económico es menos problemático. Pueden irse a una residencia privada sin necesidad de esperar q le concedan una residencia pública (E10_29, Málaga).

Para aquellos mayores que cuentan con una economía solvente, a través de la mediación de los profesionales de servicios sociales, acceden a servicios ofrecidos a través de empresas que han surgido en la zona. Se encuentran especializadas en cuidados asistenciales, y pueden comunicarse en el mismo idioma de los jubilados inmigrantes.

La verdad es que no lo sé. Nosotros les ponemos en contacto con empresas privadas de la isla que ofrecen servicios, eso para los que no acceden a prestaciones y se lo pueden permitir. Los que no se lo pueden permitir, acceden a las ayudas municipales. (E34_35, Canarias)

En el caso que tenga garantizados los cuidados asistenciales por vía privada, las demandas a los Servicios Sociales se circunscribirán a gestiones de carácter más secundario.

Si tienen una buena situación económica, vienen sólo por la tarjeta de parking (E15_03 Alicante).

La mayor demanda de Servicios Sociales comunitarios procede de la comunidad inglesa, que es a su vez la más numerosa en España. Los británicos acuden en busca de un recurso asistencial, que consiga paliar su situación de deterioro personal.

(...) Los que más atendemos es a población inglesa de mayores los que más atendemos son ingleses, pero ahora ya técnicamente coincidiendo con la entrada en vigor del Brexit (...) (E04_04, Almería)

Sobre todo, de Reino Unido (...) Lo que tienen en común es que son personas que no tienen familia aquí y que a veces sus rentas son escasas. (E20_03, Alicante).

En algunos casos, la imposibilidad de hacer frente al coste que representa la residencia privada, no hace viable su permanencia en España y puede desencadenar el regreso a su país de origen ante la ausencia de alternativas. Todo parece indicar que las residencias privadas representarían una opción interesante para este colectivo desde el punto de vista asistencial y de los cuidados que se proveen. El modelo en que están basadas en el respeto a las preferencias culturales y del estilo de vida de los jubilados inmigrantes. Estos centros cuentan con facilidades de cara al mayor europeo. Al igual que sucede con las empresas asistenciales radicadas en el área de asentamiento de los mayores, las residencias cuentan con personal que se puede comunicar en el propio idioma de los jubilados. Así mismo, cuentan con residentes de la misma nacionalidad, lo que favorece su rápida integración al poder conversar en el mismo idioma. En algunos casos, no pueden acceder a este tipo de recurso al no contar con suficientes recursos que le permitan hacer frente a su coste.

Hay casos dispares. Generalmente yo diría que quieren quedarse, el problema es que algunos no tienen recursos para pagarse una residencia, (E18_03, Alicante)

Quieren quedarse y buscan residencias privadas, eso la gran mayoría. Aunque los ingleses no tienen tan buenas pensiones y estos sí solicitan las públicas. (E41_03, Alicante)

En este sentido, cabe comentar otras circunstancias que han podido acuciar la pérdida de capacidad adquisitiva de los residentes ingleses desde que se produjo su llegada a España hace 30 años. La devaluación de la libra esterlina en relación al Euro en los últimos años, propiciada por el clima de incertidumbre generado a raíz de la salida de Reino Unido de la Unión Europea (Brexit). La marcha de los británicos de la UE acabó por confirmarse el 1 de febrero de 2020. Por otro lado, un factor adicional que explicaría la progresiva pérdida de capacidad adquisitiva de los ciudadanos ingleses, es la homologación del nivel de vida que se ha alcanzado en España en relación a su país de origen. Se tradujo en un encarecimiento del coste de vida en el país de destino. En este sentido Hayes apunta la tendencia creciente hacia estrategia económica basada en la reubicación que tiene lugar tras jubilación, con el objetivo de maximizar pensiones medias o medio-bajas. En este sentido, se produce un aumento del número de jubilados

inmigrantes que, tras haber vendido sus propiedades como vía para financiar su proyecto migratorio, no pueden regresar a sus países de origen (Hayes, 2014).

Son población residencial y turistas, de segunda residencia. las condiciones económicas y sociales de hace 30 años, han cambiado mucho. Y después la entrada en vigor del Brexit que les ha hecho mucho daño. Aquí la mayoría de personas que había eran gente con rentas, o bien jubilados, la libra esterlina ha bajado un 30-40% en menos de 3 años. La diferencia de poder adquisitivo en 30 años, de una clase media europea que venía a España y triunfaba, a hoy ... Que están como nosotros o peor. Venían con 2000 o 3000€ de pensión. Entre que se han estancado las pensiones y ha subido aquí el nivel de vida, ya no les sale tan a cuenta. De hecho, antes compraban y ahora está todo el mundo de alquiler, por lo menos lo que es aquí en la playa y en la zona... La gente ya no invierte como antes en vivienda. La cantidad de vivienda que hay, se ha depreciado ... (E04_04, Almería)

En algunas ocasiones, los recursos que les son ofrecidos a través de Servicios Sociales, no resultan suficientes para paliar su demanda asistencial. La respuesta institucional que se puede ofrecer a partir de la tramitación de la Ley de Dependencia, consiste en escasas horas de Ayuda y atención domiciliaria a la semana, que no llegan cubrir la necesidad³⁸⁸. En este sentido se expresan algunos autores al destacar que en raras ocasiones los ingresos de los jubilados, consiguen cubrir los servicios de atención privada en situación de dependencia (Oliver y O'Reilly, 2010; Blaakilde, 2013). Por otra parte, cabe también señalar que la no disponibilidad de apoyo familiar cercano que pudiera complementar la Ayuda a Domicilio, convierte en insuficiente a el recurso de la Ayuda a Domicilio. En este sentido, algunos autores insisten en la escasa relevancia que en los últimos tiempos se le está concediendo a anclajes como la familia, que tradicionalmente ejerció influencia sobre los individuos (Sennet, 1998; Bauman, 2000).

No subsisten con la pensión europea que han venido cobrando hasta ahora, solicitan algún tipo de pensión, la renta mínima, dependencia, el recurso residencia ante la ausencia de familiares en la zona, y al ser la Ayuda a Domicilio (AD) insuficiente (E13_29, Málaga)

A veces piden ayuda a domicilio, y al ser pocas horas, luego se buscan a alguien que les complementa. (E39_03, Alicante)

En servicios de AD. Pagan de su bolsillo para complementarlo, porque lo que se le ofrece desde la Ley, resulta insuficiente. Tendrá q contratarla de forma privada a alguien que les cuide. (E08_29, Málaga)

³⁸⁸ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 299, del 15 de diciembre de 2006 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-21990>. Establece un sistema de copago entre el Estado, las personas en situación de dependencia y las Comunidades Autónomas-

Sobre todo, problemas socio sanitarios, personas mayores con una fragilidad física, sin familiares, entonces las ayudas van desde el acompañamiento al hospital, apoyo en domicilios o ingresos en residencias. (E47_03, Alicante)

El apoyo informal ofrecido entre compatriotas, en raras ocasiones consigue complementar el recurso ofrecido desde Servicios Sociales. Resulta una solución parcial ante un problema crónico que sufren.

También tienen ayudas de vecinos, pero eso les soluciona un día o dos, no permanentemente (E39_03, Alicante)

Yo sé que tienen sus organizaciones, y organizaciones benéficas, que cubren un poco lo que viene a ser los servicios sociales, de buscarles recursos, apoyos, de hacerles visitas, y entonces ellos se organizan. (E04_04, Almería)

En determinadas circunstancias, el recurso asistencial que se adecuaría a las necesidades del jubilado inmigrante, no puede ser ofrecido a través de Servicios Sociales, al no haber regularizado su situación administrativa en el municipio. De este modo, figurarían como residentes en su país de origen. Existe un desarrollo teórico que trata de explicar el rechazo de los migrantes retornados para registrarse. Se apunta a la preferencia de vivir en anonimato, la temporalidad de su estancia, la falta de conocimientos lingüísticos o de informaciones adecuadas sobre los procedimientos a seguir, el miedo a perder derechos sociales y económicos en su país de origen y la falta de beneficios claros derivados del registro (Rodríguez, 2004).

Esta tendencia coexiste con el proceso que Durán ha etiquetado como *empadronamiento por conveniencia*, y alude a la conveniencia de los jubilados inmigrantes de oficializar la residencia. En estos términos el empadronamiento tendría un componente utilitarista según el mismo autor, Demuestra que se empadronan en los municipios de acogida, a medida que hayan residido más tiempo en España (Durán, 2016).

Hay algunos que no pueden acceder a la Dependencia porque no son residentes, y pasan parte del año en sus países. En esos casos, si están empadronados en el Ayuntamiento de Antigua acceden a la ayuda a domicilio. (E31_35, Canarias)

Lo que más solicitan es la tarjeta de aparcamiento, la prestación de tele asistencia, ayuda a domicilio o la dependencia, pero muchos al no ser residentes, no pueden acceder a las prestaciones (E25_03, Alicante)

Ante situaciones de falta de regularización administrativa por parte de jubilados inmigrantes, que reclaman una atención urgente, los profesionales de servicios sociales, se les intenta dar salida por vías al margen de las institucionales.

(...) pero muchos al no ser residentes, no pueden acceder a las prestaciones. (...) Y si no son residentes, se intenta contactar siempre con sus seguros privados. (E25_03, Alicante)

6. Conclusiones

Los jubilados europeos residentes desde el punto de vista asistencial, representa una realidad compleja, que recoge respuestas diferenciadas a las circunstancias individuales.

La jubilación de retiro constituye una realidad consolidada en España, y un proceso ininterrumpido nuevas incorporaciones que siguen llegando a nuestro país. La demanda asistencial y de salud de los jubilados de retiro se intensificará en los próximos años, ya que una parte de ellos, se han hecho mayores desde que se produjo su llegada a España, y no contar con apoyo familiar cercano.

Los recursos que les son ofrecidos desde los Servicios Sociales, no consiguen paliar plenamente la necesidad asistencial que adolecen. Esta situación se ve agravada en aquellos casos que cuentan con rentas escasas, al no poder complementar la ayuda ofrecida desde la Administración, a través de la contratación privada de otro tipo de asistencia.

La comunidad inglesa es la que sufre en mayor medida esta situación de carestía y abandono, al contar con menor renta que los jubilados europeos residentes alemanes, para afrontar su situación de dependencia.

7. Bibliografía:

- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida* (Ser. Sección de obras de sociología). Fondo de Cultura Económica.
- Braakilde AL och Nilsson Gabriella (2013) *Nordic Seniors on the move*. Lunds Universiteit ISBN: 9789198145809
- Calzada, I. & Gavanas, A. (2018) 'The market value of trans-cultural capital. A case study of the market of provision for Scandinavian retirement migrants in Spain', *Journal of Ethnic and Migration Studies*. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1506321>
- Casado-Díaz, M.A., Kaiser, C., & Warnes, A.M. (2004). Northern european retired residents in nine southern european areas: characteristics, motivations and adjustment. *Ageing and Society*, 24(3), 353-381.
- Ciobanu, R. O., Fokkema, T. and Nedelcu, M. (2017) "Ageing As a Migrant: Vulnerabilities, Agency and Policy Implications," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(2), pp. 164-181. doi: [10.1080/1369183X.2016.1238903](https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1238903).
- Durán, R. (2012), 'Atractivo de España para los jubilados europeos: del turismo a la gerontoinmigración', *Panorama Social*, 16: 151-165.
- Duran R. (2016) 'Residencia y vinculación de los retirados extranjeros. Una aproximación a los gerontoinmigrantes europeos en España' en Echezarreta Ferrer, M. and Echezarreta Ferrer, M. *La residencia de los gerontoinmigrantes : derechos y obligaciones de los jubilados extranjeros en los lugares europeos de retiro*. Valencia:Tirant lo Blanch (Tirant monografías, 1024)
- Gustafson, Per, (2001). Retirement migration and transnational lifestyles *In: Ageing and society* 21(4):371-394.
- Finotelli C (2020) "Cross-Border Healthcare in the Eu: Welfare Burden or Market Opportunity? Evidence from the Spanish Experience," *Journal of Common Market Studies*, (2020). doi: [10.1111/jcms.13122](https://doi.org/10.1111/jcms.13122).

- Hayes, M. (2014). 'we gained a lot over what we would have had': the geographic arbitrage of north american lifestyle migrants to cuenca, ecuador. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(12), 1953-1971.
- Huete, R. and Mantecón, A. (2013) 'La migración residencial de noreuropeos en España', *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 20, 219-45.
- Jurdao, F. and Sánchez, M. (1990) *España: Asilo de Europa*, Barcelona: Planeta.
- King, R. et al. (2017) "Unpacking the Ageing-Migration Nexus and Challenging the Vulnerability Trope," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(2), pp. 182-198. doi: 10.1080/1369183X.2016.1238904.
- Oliver, C., & O'Reilly, K. (2010). A Bourdieusian Analysis of Class and Migration: Habitus and the Individualizing Process. *Sociology*, 44(1), 49-66. <https://doi.org/10.1177/0038038509351627>
- Parlamento Europeo (2017) 'Research for TRAN Committee - Health Tourism in the EU: A General Investigation' Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)601985](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)601985)
- Rodríguez, V. (2004): "Turismo residencial y migración de jubilados", Las nuevas formas de turismo. Monográfico de la revista Mediterráneo Económico (Aureoles, J., coord.). Almería, Cajamar, 233-253. <https://digital.csic.es/bitstream/10261/11072/1/me0511.pdf>
- Rodríguez, V., Fernández-Mayoralas, G. & Rojo, F. (2004). 'International Retirement Migration: Retired Europeans Living on the Costa Del Sol, Spain', *Population Review* Volume 43(1): 1-36.
- Sennett, R. (1998). *The corrosion of character : the personal consequences of work in the new capitalism* (1st ed.). W.W. Norton.

Políticas públicas, migraciones fronterizas y derechos sociales: impactos de los procesos de implementación

Vera maría Ribeiro Nogueira, Helenara Silveira Fagundes e Ineiva Terezinha Kreutz³⁸⁹

RESUMEN

Esta ponencia aborda las políticas de salud en regiones fronterizas destacando el papel de los agentes implementadores para la garantía de los derechos sanitarios. Los objetivos fueron - comprender la influencia de los agentes implementadores sobre los procesos de producción de políticas públicas sociales al nivel local desde la perspectiva de inclusión de los no nacionales; identificar cómo ocurre la apropiación de políticas públicas nacionales y acuerdos bilaterales sobre protección social; entender cómo las decisiones y las directrices del poder central y del Bloque Mercosur son adaptadas, reformuladas y/o bloqueadas en el plan local. En el plan teórico, las categorías analíticas fueron implementación, políticas, fronteras y movilidad transfronteriza. La investigación de campo fue realizada en las ciudades de Puerto Iguazú, Foz do Iguazu, Ciudad del Este, Rivera y Santana do Livramento. Los resultados permitieron identificar el perfil ético de los agentes estatales implementadores en las Secretarías Municipales de Salud de las ciudades gemelas. Fue posible rescatar los conocimientos necesarios para el desempeño de sus funciones y las vinculaciones ético-políticas de los agentes estatales involucrados en la materialización de estas políticas. Las innovaciones de la gestión pública y la incorporación de la perspectiva de frontera como espacio territorial distinto de los demás espacios nacionales, señalan acciones integradoras, de cuño democrático y negociación constante en el sentido de identificar posibles aperturas de procesos de cooperación entre los sistemas de salud, garantizando la inclusión de no nacionales.

Palabras clave: Fronteras, derecho a la salud, integración de los sistemas de salud, gestión de salud en fronteras.

1. Introducción

Este texto presenta los resultados parciales de la investigación "Derecho a la Salud, Políticas Públicas y Sujetos Profesionales: un Estudio en las Ciudades Gemelas de la Frontera Arco Sur", financiada por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). La temática es la relación entre las políticas públicas, las migraciones transfronterizas y la relevancia de la implementación, expresa en la organización local de los sistemas de salud, incluyendo los servicios prestados y la atención a la demanda de los no nacionales. El problema de investigación involucró el reconocimiento de la necesidad de continuación de estudios sobre la concretización de las políticas públicas debido a dos aspectos: los resultados desfavorables obtenidos hasta entonces por las iniciativas programáticas públicas en relación a la ampliación del derecho a la salud para la población transfronteriza (Agustini y Nogueira, 2010; Ferreira et al, 2015) y la diversidad de respuestas de los agentes públicos responsables por la ejecución de los programas nacionales del campo sanitario en las ciudades gemelas ubicadas en las fronteras entre Brasil y los demás países del Mercado Común del Sur -

³⁸⁹ Vera maría Ribeiro Nogueira - Universidade Católica de Pelotas y Universidade Federal de Santa Catarina - Pelotas y Florianópolis, Brasil.

Helenara Silveira Fagundes -Universidade Federal de Santa Catarina - Florianópolis, Brasil.

Ineiva Terezinha Kreutz - Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Toledo, Brasil.

MERCOSUR (Fagundes et al, 2018). Como la implementación se sitúa como preocupación reciente en el debate de las políticas públicas, se adoptó, en esta línea, las contribuciones de autores que la consideran una etapa determinante del éxito o no de los programas sociales (Costa y Bronzo, 2012; Faria, 2012; Frey, 2000; Boussaguet et al, 2010; Mégie, 2010; Borraz y Guiraudon, 2010).

Los objetivos fueron comprender cómo los agentes implementadores interfieren en la producción de políticas públicas locales de salud relacionadas a la inclusión de los no nacionales al sistema local de salud; aprender la influencia de los agentes implementadores sobre los procesos de producción de políticas públicas de salud a nivel local, en la perspectiva de inclusión de los no nacionales; entender cómo las decisiones y las directrices del poder central son adaptadas, reformuladas y/o bloqueadas en el plan local.

El análisis privilegió las referencias sobre la importancia del nivel local para la implementación de las políticas, especialmente la perspectiva de Lotta (2012), Zittoun (2013), Frey (2000), Borraz y Guiraudon (2010).

2. Procedimientos Metodológicos

La obtención de los datos necesarios para el alcance de los objetivos ocurrió a través de investigación documental y entrevistas con los gestores y los profesionales que ocupan funciones básicamente relacionadas a la gestión, como supervisión, control, coordinación y planeamiento, situados en los organogramas institucionales. Son nombrados burócratas de mediano escalón y se encuentran entre la élite política que compone el alto escalón y la burocracia del nivel de la calle – son ejecutores terminales de las políticas públicas y desarrollan los programas y proyectos concernientes a su campo de acción. Esta jerarquía se repone en nivel municipal, componiendo lo que se llama de burocracia pública.

Se observa que el término burócrata contiene un peso ideológico y cultural relacionado a comportamientos destituidos de compromiso público. Esta aprensión saca de los funcionarios técnico administrativos la posibilidad de “...un proceso de construcción hegemónica como colectivo que defiende prácticas democráticas de gestión en la perspectiva de un proceso transitorio de sistema económico y régimen político” (Tumelero, 2015, p.77). Por esta razón, y para evitar posibles desentendimientos, se optó por la designación de agentes implementadores de políticas estatales o públicas.

Los criterios de selección de los entrevistados fueron condicionados a la posición en el organograma institucional y plan de cargos y salarios. No se estableció preliminarmente el número de entrevistas en cada municipio, pues fue utilizado el criterio de saturación. Fueron estudiadas las siguientes ciudades gemelas: Foz do Iguaçu, Dionísio Cerqueira y Santana do Livramento, Guaíra (Brasil); Ciudad del Este, Salto do Guairá (Paraguay) y Rivera (Uruguay).

El criterio de definición fue pensado para incluir ciudades gemelas con trayectorias distintas de cooperación/harmonización del sistemas de salud, siendo que en Santana do Livramento/Rivera hay un proceso de integración en marcha hace varios años; en Salto del Guairá y Guaíra no hay iniciativas de integración; ya en las ciudades de la tríplice frontera, por sus características peculiares de ser una frontera extremadamente dinámica y compleja, se presenta una pluralidad de actores políticos con competencias diversas.

El estudio documental comprendió el rescate de datos secundarios, en informes y publicaciones de los Ministerios de los cuatro países, agencias de fomento y multilaterales.

Para el análisis, se optó por abordar los sistemas de salud en dos vertientes que expresan los resultados de la implementación relacionados a la fruición del derecho a la salud, previsto en las directrices del Mercosur, en los acuerdos binacionales existentes y en los programas nacionales. La primera vertiente es la materialidad orgánico-administrativa y la segunda, la producción de acciones y servicios de salud, siguiendo proposición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para análisis de políticas sociales y que expresarían los movimientos de implementación. La primera vertiente señala las distinciones relativas a las formas organizativas que confieren materialidad a las acciones y servicios de salud. La segunda vertiente se refiere a los valores, culturas profesionales y compromisos ético-políticos de diversos actores que interactúan en los sistemas locales y establecen, o no, las formas de cooperación con los congéneres del otro lado de la frontera.

3. Principales Resultados

Se definió por presentar los resultados a partir de cada grupo de ciudad gemela, debido a las distinciones sociales, económicas e históricas que caracterizan cada uno de estos espacios geopolíticos y las iniciativas distintas, aunque intermitentes y esporádicas de propuestas de integración transfronteriza (Nogueira et al, 2011; Nogueira et al, 2012; Nogueira, 2017). La situación de los municipios brasileños fue rescatada en cada una de las ciudades investigadas, una vez que se ubican en estados diferentes y la actuación asesora del gestor local y estatal imprime características peculiares a las mismas, aunque bajo la protección de una misma legislación fronteriza, a los acuerdos multilaterales y recomendaciones del MERCOSUR.

3.1. Foz do Iguazu, Puerto Iguazú y Ciudad del Este

A partir de estas entrevistas realizadas con los gestores de las ciudades gemelas, Foz do Iguazu, Puerto Iguazú y Ciudad del Este, fueron identificadas varias discrepancias en la manera de organización y oferta de los bienes, acciones y servicios de salud. Esas diferencias, en su mayoría, están relacionadas inicialmente a la manera de organización política administrativa de los Estados Nación, en segundo lugar, por las concepciones de algunos principios y directrices que orientan la implantación de los sistemas nacionales de salud y, en tercero lugar, las demandas y perfiles de los usuarios y las formas de respuestas organizadas por los agentes implementadores locales y estatales.

En lo tocante a la organización del sistema nacional de salud, se observó, en Puerto Iguazú - Argentina, la existencia de equipos públicos sanitarios de responsabilidad provincial - Provincia de Misiones, que corresponde jerárquicamente al ente federado Estado en Brasil, inexistiendo servicios de salud pública municipal. Así, la provincia es responsable por la descentralización de la oferta de acciones y servicios de salud para atención de los ciudadanos argentinos o extranjeros, y responsable por la gestión y costos de los servicios. La característica provincial hace con que no existan intermediarios entre las decisiones federales y los profesionales responsables por la concreción. Una peculiaridad proviene de la autoridad provincial y su posibilidad de establecer convenios internacionales, lo que no ocurre en los demás países.

En Paraguay, de acuerdo con el gestor entrevistado, hay existencia de la Unión, el Sector de Gobernanza que corresponde al nivel jerárquico del estado brasileño, y la municipalidad, que corresponde al municipio. Cuanto a la organización estatal, en términos de prestación de servicios y atención a la salud, esta se presenta dividida en Unidades de Salud y Estrategias de Salud de la Familia en el ámbito municipal, regiones sanitarias y Hospital Regional, que corresponden a la organización de la Provincia, y el Ministerio de Salud y Bienestar Social, entidad nacional responsable por la prestación de servicios de alta complejidad.

La municipalidad y las provincias en Paraguay no poseen autonomía financiera para subsidiar o crear acciones y servicios de salud. Esas decisiones dependen del Ministerio de Salud y del Consejo Nacional de Salud. Se destaca la fragmentación de poderes y la influencia distinta de los profesionales de mediano escalón de los tres niveles jerárquicos.

En Brasil, la organización republicana del Estado Nación conforma la existencia de tres entes federados, Unión, Estados y Municipios, que poseen distintos papeles y obligaciones, así como autonomía para pensar y organizar su planeamiento y presupuesto en el ámbito de las políticas públicas y de los demás servicios de responsabilidad de cada esfera del gobierno. En términos de las políticas públicas sectoriales, como en el caso de la salud, se verifica, en Brasil, a partir del habla del gestor, la presencia y la participación de los diferentes entes federados, tanto en la esfera de la financiación, como en los costos de acciones y servicios de salud. En el ámbito de oferta de acciones y servicios, se constata solamente la participación mínima del estado, y la centralidad del municipio, siendo de responsabilidad de la Unión la cofinanciación, la elaboración de las legislaciones que direccionan, organizan y sistematizan la salud en sus diversos niveles y áreas de intervención.

El municipio, en Brasil, tiene una fuerte presencia en la dirección, organización, oferta y prestación de servicios de salud, posee autonomía para crear servicios de acuerdo con la necesidad de la población, lo que difiere de los demás países, además de ser responsable por parte de la financiación y de los costos de lo que se oferta a la población. De esta manera, el municipio puede ser responsable a partir de las opciones de modelo de gestión que adopte, por la oferta de acciones y servicios de salud de promoción, prevención, protección y recuperación de la salud, sin daños en la asistencia en diferentes complejidades, tales como: atención primaria, asistencia especializada, mediana complejidad y alta complejidad.

Diferentemente de Puerto Iguazú, donde la Provincia es el elemento responsable por la oferta de servicios de salud de distinta complejidad, correspondiendo a la asistencia especializada y mediana complejidad, con poca inversión en la atención primaria. En Paraguay, el municipio es responsable por servicios de atención primaria, el Sector que corresponde al estado es responsable por la asistencia especializada y mediana complejidad, y la Unión o Ministerio de Salud es responsable por los servicios de alta complejidad.

Cada una de las tres ciudades gemelas investigadas en la triple frontera presenta diferentes formas de organización y prestación de acciones y servicios de salud, con participación diversificada de los entes federados en esta construcción. Estas diferencias son resultado de la acción de los gestores y agentes implementadores de mediano

escalón, que realizan las elecciones orientados por valores personales, predominando a veces una perspectiva solidaria, a veces una tendencia xenofóbica, impidiendo cualquier iniciativa de los burócratas al nivel de calle en la línea de la integración de los sistemas.

Cuanto a los servicios brindados y criterios de acceso, se verificó que los tres municipios dispensan bienes, acciones y servicios de salud que van desde la promoción, protección y recuperación de la salud. La gratuidad de los servicios brindados de forma universal es únicamente en Brasil. En Paraguay, aunque el sistema de salud mantenga alguna similitud con el brasileño, solamente algunos servicios públicos de atención primaria son gratuitos, los otros son pagos. Ya en Argentina, para sus nacionales, indigentes y pobres, todos los servicios son gratuitos y, para aquellos que no se encuadran en esta situación, los servicios son pagos por las Obras Sociales, un plan de previdencia social para los trabajadores, que asegura igualmente atención médica.

Con relación al criterio de acceso, tanto en Puerto Iguazú, como en Ciudad del Este, informaron no poseer criterio para el acceso a los extranjeros y a los nacionales, contradictoriamente a algunas informaciones sobre la no gratuidad de determinados servicios de salud, evidenciando que la cuestión financiera es un elemento limitante de acceso. En Foz do Iguaçu, el criterio de acceso exige la presentación de documentación civil, Tarjeta del Sistema Único de Salud (SUS) y comprobante de domicilio; tratándose del extranjero, es necesario que se presente el registro nacional del extranjero, Tarjeta SUS, Catastro de Persona Física o comprobante de domicilio proporcionado por los organismos públicos.

Se constató, aún, en las hablas de los gestores de salud de las ciudades gemelas, una predisposición para la integración, aunque sea por medio de pactos, protocolos o acuerdos informales para que debatan y planeen acciones conjuntas en el enfrentamiento y en el combate de las epidemias, en el surgimiento de enfermedades difíciles de que sean combatidas, como el dengue, la leishmaniosis, la tuberculosis, la rabia, entre otras. Aunque exista esa predisposición para la integración, quedó muy demarcada en las hablas de los sujetos la inexistencia de provisión de presupuesto para costear las acciones y servicios de salud destinados a los extranjeros. Sin embargo, eso no se puso como un elemento limitante para la creación de servicios al extranjero para la gestora de salud de Foz do Iguaçu, que afirmó estar en fase de planeamiento de una Unidad de Salud referencia para atención a los turistas y extranjeros.

En relación con la atención y la búsqueda por extranjeros a las acciones de servicio de salud en Brasil, la gestora de salud de Foz do Iguaçu destaca la existencia de un número considerable de nuevos extranjeros que buscan los servicios ante la gratuidad, la variedad de acciones y servicios de salud en las diversas especialidades, la calidad de los servicios y la receptividad de los brasileños. Se puede constatar como nuevos extranjeros los haitianos, venezolanos, colombianos, bolivianos que se asocian a las otras etnias presentes en la región. La gestora de salud de Puerto Iguazú reveló atender extranjeros que, en la totalidad de las atenciones, un 95% son paraguayos.

3.2. Santana do Livramento y Rivera

Al considerar la Política de Salud en Brasil y su precepto de garantizadora universal de atención y servicios para toda la población brasileña, por medio del Sistema Único de Salud (SUS), mantiene en destaque para las situaciones peculiares encontradas en las ciudades gemelas de frontera, aquí, en especial, para las ciudades de Santana do

Livramento y Rivera. La región fronteriza abarca un territorio diferenciado y con ocurrencias propias de esta localidad, por la multidimensionalidad de sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales. En ella se destacan no solo dificultades, sino también avances validados por el poder público, reconocidos en forma de ley para garantizar el derecho a la salud, sin distinción de nacionalidad para los ciudadanos residentes en las regiones fronterizas.

En el territorio brasileño, es exigida la presentación de la Tarjeta SUS para que el ciudadano pueda acceder a la atención en cualquier servicio de salud. Sin embargo, hay un acuerdo informal entre Santana do Livramento y Rivera que determina que la primera atención de urgencia o emergencia requerida debe ser ofrecida a sus ciudadanos.

La principal puerta de entrada para las atenciones de salud en Brasil es la red de atención básica, y para la continuidad de los servicios brindados por la red de salud, es necesaria la regularización y presentación de los documentos necesarios. En caso de que esto no ocurra, la atención es bloqueada y el requirente es encaminado para las policlínicas de salud en Rivera, excepto los casos de urgencia y emergencia. En esta frontera, la cartera fronteriza es el documento que garantiza la atención por el SUS sin distinción. Es posible al ciudadano uruguayo recibir toda la atención disponible en la ciudad de Santana do Livramento a través del Catastro de Persona Física (CPF), documento de acceso a la Tarjeta SUS.

De acuerdo con las informaciones recibidas, la salud básica es un servicio de fácil acceso para todos. Por otro lado, cuando el asunto se refiere a las especialidades, los uruguayos buscan por estos servicios. Según uno de los encuestados, de la ciudad de Santana do Livramento, al evaluar la integración de la Política de Salud entre Brasil y Uruguay, es necesario considerar que los sistemas de salud son tratados a nivel federal, por el Ministerio de Salud de Brasil y por el Ministerio de Salud de Uruguay. Son políticas con principios diferenciados y con su centro de decisiones distanciado de los gestores locales. Pese a eso, la Secretaria Municipal de Salud de Santana do Livramento, aún puede referirse a la descentralización de la Secretaria Estatal de Salud, diferentemente de Rivera, donde quien incorpora toda la cuestión de salud en este sector es el propio Estado Uruguayo. Esta diferenciación es sentida en las reuniones con los representantes de esta política, no habiendo “un espejo del otro lado”, según uno de los encuestados cuanto al cargo de gestor de la salud en Rivera, pues este está a nivel de director de aquella intendencia, relacionándose directamente con el Gobierno Federal de Uruguay.

Sin embargo, conforme relato, esta diferenciación es una preocupación del Comité Binacional de Salud. Por medio de iniciativas diversas se consigue implementar un trabajo más coordinado, como, por ejemplo, en las acciones de vigilancia sanitaria y epidemiológica, las zoonosis y las relacionadas a la exportación e importación de carne, que pasa por el Ministerio, a través de la vigilancia del estado. Estas acciones integradoras no son reglamentadas administrativa o jurídicamente, habiendo su interrupción cuando se alteran los actores políticos locales. Otro aspecto que impacta en la actuación de los gestores es la ausencia de comunicación oficial con los niveles nacionales.

Otro ejemplo de integración en la política de salud entre los dos países es el Servicio de Atención Especializada (SAE) en lo que se refiere a la prevención de enfermedades como

el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), hepatitis, sífilis, entre otras, por medio de los ejecutores de reducción de daños con los usuarios de drogas. Fue manifestado el alarmante aumento en el número de ocurrencias de sífilis entre los ciudadanos de las fronteras, hecho que viene trayendo varias víctimas, sobre todo debido a la sífilis congénita. Se destaca, en ese punto, la importancia de los agentes de mediano escalón, que tienen competencia administrativa para orientar la ampliación de la atención especializada y articular la concreción de los recursos para atención a la demanda.

Así, se evidencia la importancia de los agentes en la proposición y coordinación de las actividades y operaciones conjuntas de salud entre las dos ciudades, buscando soluciones para los problemas comunes que involucran la población de sus fronteras. Este escenario expresa una construcción colectiva entre los agentes implementadores de ambos países, imbuidos de valores de ciudadanía no restricta al estado nacional, sino a la actuación peculiar transfronteriza, conforme señala el acuerdo bilateral firmado entre Brasil y Uruguay sobre ciudades gemelas.

A pesar de esta integración entre los organismos de salud de las ciudades gemelas, fue revelado que, hace algunos años, la Universidad Federal de Pelotas (UFPEL) implantó, en la ciudad de Santana do Livramento, el Centro de Estudios del Mercosur, por medio del Programa de Bienes de Convergencia del Mercosur (FOCEM). Entre las propuestas de ese programa, estaba la formación del Centro de Salud Binacional, que acabó no avanzando en sus acciones. Incluso, la sede de este centro en la ciudad se encuentra desactivada. Este es un ejemplo de la dificultad de los agentes de mediano escalón en la intermediación entre la punta del sistema y los niveles jerárquicos superiores.

Aún así, las acciones conjuntas entre esas dos ciudades son consideradas con saldo positivo. Otro ejemplo de esta tendencia es una “Formación Trilateral” que está ocurriendo, ofrecida para servidores del área de salud (en este momento dos funcionarias de lo departamento municipal de salud están estudiando y algunos funcionarios del Ministerio de Salud Uruguayo también). Ese programa es financiado por Alemania, recibiendo el nombre de “Programa de Formación de Profesionales en Salud para la Región Fronteriza Brasil-Uruguay”, brindada en todos los municipios de la frontera de los dos países. Los profesores de esta formación son cedidos por las instituciones de la Fundación Instituto Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) y por la Universidad de La República (UDELAR), teniendo este intercambio la propuesta de presentar una política viable para el área de frontera, con el objetivo de conocer los servicios dentro de estos dos países y de construir una Política Pública de Salud adecuada a la realidad en Brasil y Uruguay, con la intención de presentarla, en noviembre, en la Conferencia Nacional de Vigilancia en Brasilia y, en diciembre, en Montevideo. En relación al financiamiento de los sistemas de salud brasileño, fue demostrado que los atrasos en las transferencias de los recursos perturban su funcionamiento, la prestación de servicios y su planeamiento, dañando el crecimiento y el andamiaje de programas establecidos en el pasar del año, en la ciudad de Santana do Livramento.

Una constatación de la falta de reglamentación que atiende la realidad de las ciudades de frontera fue apuntada por uno de los encuestados de la ciudad brasileña, comentando que, por más que la ciudad al lado tenga un servicio de salud que la ciudad brasileña no ofrezca, o que el caso sea inverso, se torna inviable por el hecho de que no exista un permiso para el financiamiento para que se pague, por medio de “un cambio

de servicios”. Es necesario contratar una empresa tercerizada que haga este trámite, que consiste en la permuta de los servicios.

Un ejemplo de esta situación, experimentada actualmente por los ciudadanos de las dos ciudades, sería el cambio de servicios brindados en Santana do Livramento, por el Centro de Referencia en el Servicio de Hemodiálisis, por el hecho de que el municipio no tiene la gestión plena del hospital y del servicio y de que, en Rivera, no existe la prestación de ese servicio. Según el encuestado, podrían ser cambiados por las atenciones/servicios de traumatología, que Santana no tiene. Las referencias para Santana, en lo que se refiere al servicio de traumatología son los municipios brasileños de Rio Grande y Pelotas. Así, por la ausencia de acuerdos, en lugar de que los pacientes “anden 50 metros y atraviesen la frontera, es necesario que ellos viajen alrededor de 400 kilómetros”, de acuerdo al relato, el paciente no tiene como pagar los servicios del otro lado; o incluso el cambio de este servicio, como, por ejemplo, por los servicios de hemodiálisis. Al referirse a este hecho, uno de los encuestados evidenció que las leyes son formuladas “detrás de una mesa” de forma genérica, desconsiderando la realidad vivenciada por los millares de individuos, habitantes en las fronteras. Se anula, en esta situación, la acción de los agentes implementadores de mediano escalón.

Otro ejemplo mencionado en la búsqueda por servicio y/o atención, fue por medio del sistema de vacunación. Por el calendario dispuesto en Brasil, la campaña contra la gripe H1N1 comienza en el país, antes que en Uruguay. Entonces la población busca garantizar su vacunación en Santana do Livramento, siendo necesario, para esto, únicamente la presentación de cualquier documento. Se constató, aún, que la población que busca atención de salud en la ciudad de Santana do Livramento, hace parte de la clase trabajadora y con situación económica precaria.

Bajo la perspectiva de los levantamientos estadísticos o mapeo sobre las atenciones a los ciudadanos uruguayos, no existe una evaluación formal de esos números. Una de las razones que imposibilitan ese levantamiento es por el hecho de que el ciudadano uruguayo que tiene la Tarjeta SUS, en el momento de la atención y/o triaje, no ser distinguido por su nacionalidad. Sin embargo, se establece como número probable más de mil atenciones mensuales, según un estudio binacional, mencionado durante la entrevista. Fue informado que toda transferencia de recursos es realizado por el Producto Interno Bruto (PIB), a través del cuantitativo de la población. Sin embargo, en la mayoría de las veces, esa población no es contabilizada. No obstante, como en las situaciones ya mencionadas, es garantizada su atención.

Según uno de los encuestados, de todas las fronteras de Brasil con Uruguay, Santana do Livramento y Rivera es aquella frontera que más avanzó en los tratados, siendo considerada una referencia. Sin embargo, fue resaltado que en las conferencias de salud no hay un espacio en las agendas de discusión y de construcción para las cuestiones de frontera. Por eso, enfatiza: “[...] es necesario acercar la academia de la realidad, pues las leyes son construidas detrás de mesas, sin que nunca se conozca la realidad”.

Cuanto a los criterios de acceso para los uruguayos al servicio público de salud, es necesario la “cédula de identidad”. Las personas más pobres con “número de cédula” tienen derecho a la salud gratuita, tanto en la red de atención primaria, como en el hospital. El servicio con mayor demanda es la atención primaria. No hay médicos en cada pueblo del interior, solamente en las ciudades a partir de mil habitantes. Y, en los demás,

la atención a la demanda es realizada por medio del mecanismo ya referenciado: una parte es la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), otra parte es el departamento.

En Rivera, los brasileños que poseen la cartera fronteriza tienen el derecho a atención, por ejemplo: una mujer embarazada puede ser atendida y hacer su parto en Uruguay, o si tiene un problema más grave, con esa cartera, puede acceder a servicios en Montevideo. Sin embargo, si el brasileño no tiene la cartera de fronterizo, y sucede una emergencia, no dejará de ser atendido. Después de que el paciente esté hospitalizado, se contacta la unidad de salud de Santana do Livramento y el paciente es enviado para allá. Y es lo mismo que ocurre cuando un uruguayo necesita de atención en Brasil: es atendido, estabilizado y el servicio de salud de Rivera es contactado.

En las reuniones binacionales, con alcaldes e intendentes, la encuestada considera que el problema de salud es mínimo, pues los recursos son nacionales y no dependen del departamento. No obstante, la representante del Ministerio de Salud en Rivera no es convocada y ni invitada para tales reuniones debido a cuestiones partidarias.

Un hecho curioso para destacarse, contado por la encuestada, es que, antes de este acuerdo, era común la siguiente situación: la ambulancia de Rivera traía el paciente brasileño hasta la Plaza Internacional (única plaza binacional del mundo, compartida soberanamente en partes iguales entre ambos países), mientras que otra ambulancia, en el lado brasileño, ya estaba esperando ese paciente, lo que ocurre también de manera contraria. Así, era realizada la atención a las personas que vivían en aquella frontera. Ahora este acuerdo permite el tránsito de ambulancias de ambos países para la atención a los ciudadanos de esa región, sin daños a sus derechos debido a su nacionalidad o falta de documentos.

En lo relacionado al perfil de los usuarios, la encuestada destaca que toda la población hace parte del Sistema Nacional de Salud, tanto los ricos como los pobres. En la parte pública son, en su mayoría, trabajadores informales, desempleados. En ese servicio no se pagan tasas y la medicación y la realización de exámenes son gratuitos. De esos 54.000 usuarios, 13.000 son trabajadores, de acuerdo a la encuestada.

Cuanto a las principales dificultades encontradas en la atención a la salud y en la prestación de servicios, la encuestada apunta que en ambos países estas son parecidas, pero, en Brasil, hay dificultades mayores que en Uruguay: actualmente la Santa Casa de Santana do Livramento pasa por una crisis financiera, mientras que, el departamento de Rivera posee recursos humanos, tecnología, medicamentos y especialistas suficientes para atender la demanda. En Rivera, en el momento de la encuesta, se constataba la falta de neurocirujano, pocos endocrinólogos y cirujanos vasculares.

La entrevistada destaca una limitación presente en el acuerdo actual, que no dispone sobre la temática del trabajo médico, por eso está siendo discutido en el ámbito de los Foros del MERCOSUR y en los Consejos de Medicina de ambos países. En ese acuerdo no consta cómo será realizada por los gobiernos las contrataciones de médicos (médicos brasileños trabajando en Uruguay y médicos uruguayos trabajando en Brasil) para atender a los ciudadanos de zonas de frontera.

Es relevante registrar que, para ultrapasar este límite, una estrategia utilizada por los gobiernos municipales de las ciudades de frontera es la siguiente: el ayuntamiento municipal realiza una llamada pública y, sin embargo, si ningún profesional se postule,

el juez hace una ley previa que permite que los profesionales uruguayos trabajen por falta de recursos humanos brasileños. Se nota que ese mecanismo no está mencionado en los acuerdos de frontera o en acuerdos del Mercosur, pero está funcionando bien en esta frontera. En Brasil, esa estrategia viene siendo utilizada en toda la frontera, tras Santa Vitoria do Palmar ganar un pleito en la justicia, en el cual la secretaria de salud hizo un llamado y ningún médico brasileño se postuló. El juez local, basado en el derecho constitucional a la salud, permitió la contratación de médicos uruguayos.

Hasta el momento de la entrevista, por ejemplo, por ese mecanismo, en la Santa Casa de Santana do Livramento hay cinco médicos ginecólogos uruguayos, pues ningún ginecólogo brasileño demostró interés en trabajar. A ellos es permitido solamente realizar ese trabajo y no pueden, por ejemplo, abrir consultorios en Brasil. Esa situación ocurre también en otras fronteras, tales como Quaraí, que tiene dieciséis médicos uruguayos. Santa Vitória y Aceguá, que, en el momento de la encuesta, tenían únicamente médicos uruguayos en su cuadro.

En el caso de Uruguay, contrariamente, parece que no existen impedimentos para la contratación de médicos brasileños. Si no hay determinada especialidad en un servicio de salud, como en el caso del neurocirujano, el médico brasileño puede ser contratado para ejercer su trabajo y es pago sin grandes problemas, como expresa un testimonio: “[...] se no hay la especialidad, el médico viene, opera y el hospital le paga” sin necesidad de permiso judicial”.

En lo relativo a los motivos que hacen con que los brasileños busquen servicios de salud en Uruguay, se destaca que los que viven en barrios periféricos son los que buscan los servicios de salud pública. La mayoría de esa población atendida tiene la cartera de fronterizo. En este caso, el acceso es facilitado en Uruguay, pero no en Brasil.

El Ministerio de Salud tiene en su banco de datos la información de que 8.000 uruguayos viven en Santana do Livramento; mientras se calcula que la cantidad de brasileños que vive en Rivera es baja. No obstante, es grande el número de personas con doble nacionalidad que viven en las ciudades gemelas, aunque no existan datos precisos. Sobre la cantidad de brasileños que viven en Rivera, se calcula que son tres mil personas y que el número de uruguayos del lado brasileño sea más grande.

Aún se destaca la vulnerabilidad de los ciudadanos brasileños que trabajan en Uruguay con una condición socioeconómica pasada por el trabajo informal: Rivera tiene un 40% de la población económica activa en trabajos informales, desempleados y jubilados.

En resumen, pese a la existencia de varios acuerdos formales y del uso de estrategias informales para la atención del área de salud, lo que se puede constatar es que los actores locales son determinantes en la implementación o no, en el perfeccionamiento y mantenimiento o no, de los servicios prestados en el área de las políticas y protección social en la frontera.

3.3. Guaira y Salto del Guairá

Al comparar la organización y estructuración de los sistemas locales de salud, se encuentran discrepancias en la oferta de servicios, pues, mientras Guaira tiene aparatos para atender a las diferentes especialidades y niveles de complejidad, en Salto del Guairá se constató la existencia de una única unidad prestadora de servicios de salud

que no dispone de atención en el campo de la salud mental y salud indígena, aunque la población indígena sea la mayoría de los habitantes de la ciudad.

En Guaíra y Salto del Guairá, refiriéndose aún a las directrices para organización de los sistemas de salud, se constata que las dos ciudades tienen semejanzas en la estructuración de los mismos, habiendo oferta de servicios de atención básica, asistencia especializada, mediana complejidad y alta complejidad, en que esta última forma de prestación de servicio ocurre en otra ciudad.

Con relación a los criterios de acceso de los nacionales y extranjeros a los sistemas locales de salud, en Guaíra y Salto del Guairá, se evidencia que, en la primera ciudad, el derecho a la salud del extranjero es garantizado siempre y cuando la atención se caracterice como situación de urgencia y emergencia. Ya, en la última, la atención es caracterizada como universal, tanto para el extranjero con documentos, como para el extranjero sin documentos. La limitación es la disponibilidad del servicio, hecho que evidencia las dificultades de atención a las demandas de los usuarios.

Otro hecho de significativa relevancia destacada en Guaíra fue la creación, a partir de 2015, de la Tarjeta Ciudadana para la identificación de los nacionales residentes en la ciudad y que tienen acceso a la Tarjeta SUS para que los ciudadanos brasileños se diferencien de los extranjeros. Para los extranjeros, la Tarjeta SUS es bloqueada luego después de su atención en el sistema local de salud. A partir de lo mencionado, se verifica que la creación de la Tarjeta Ciudadana es una estrategia de prevención para evitar la ampliación de la demanda y consecuente perjuicios de la ciudad, inhibiendo el acceso al extranjero del usufructo de acciones y servicios de salud que no se caracterizan como urgencia y emergencia.

Tanto los gestores de Guaíra, como los de Salto del Guairá afirman que atienden extranjeros en los sistemas locales de salud sobre las jurisdicciones por el hecho de que sea región de frontera. Algo muy común presente en el habla de los individuos entrevistados es la identificación por parte de los brasileños como siendo extranjeros los paraguayos y turistas y, en Paraguay, viceversa. Esa situación se aplica a los brasileños y paraguayos que transitan cotidianamente de un lado a otro de la línea de frontera de ambos países. En Salto del Guairá no se propone y no se registra el perfil socioeconómico de los usuarios, aunque el gestor relate que las personas que buscan los servicios de salud son de todas las clases sociales. Ya en Guaíra, el gestor cualifica los demandantes de servicio como personas pobres, sin documentos y turistas. Ninguno de los individuos señaló tener registro del número de atenciones a los extranjeros en el momento de la encuesta.

Cuando preguntado a los entrevistados sobre los motivos que llevan los extranjeros a la búsqueda de servicios y cuáles son los criterios para la atención, en Guaíra se obtuvo como respuesta los servicios de obstetricia, urgencia y emergencia, considerando como criterio para inclusión en el sistema de la Tarjeta SUS, el CPF, el Registro Nacional de Extranjeros (RNE) y el comprobante de domicilio, evidenciando en este momento la siguiente contradicción: si el uso de la Tarjeta SUS por el extranjero es para diferenciarlo de los nacionales en el sistema de salud, luego, exigir ese documento para usufructo del derecho es una manera de cohibir su ingreso al sistema.

No diferenciando mucho de Guaíra, Salto del Guairá tiene como servicios de mayor búsqueda la clínica médica y las urgencias y, cuanto a los criterios, en la mayoría de las

veces no hay requisitos, esos ocurren cuando los profesionales solicitan diagnósticos médicos por cuestiones legales relacionadas a enfermedades. Se constató que no hay motivos que lleven los extranjeros a buscar servicios de salud en Paraguay, al contrario de Guairá, que apunta como causas para la búsqueda de los servicios, la gratuidad y la cualidad en la atención médica.

Finalmente, sobre la predisposición para integración al gestor de Guairá, se constató la existencia de acuerdos formales, informales que proponían la integración de servicios, no habiendo mención de interés para tal. Ya en Salto del Guairá, se identificó, en el habla del gestor, la existencia de diálogo de la institución con el consulado brasileño, y que, en el momento están siendo firmados acuerdos para el traslado de pacientes de ambulatorio de Paraguay para Brasil. Se cree que estos acuerdos deben estar siendo encaminados entre Salto del Guairá y Mundo Novo/MS, considerando la ausencia de cualquier intención de acuerdos y de integración en las respuestas del secretario de salud de la ciudad de Guairá.

4. Consideraciones Finales

En las zonas fronterizas se construye un relacionamiento entre el local, el nacional y el internacional, formando una tríade entre los poderes que puede constituir límites y posibilidades en la actuación de los agentes locales. Por medio del ordenamiento jurídico-administrativo, tales acciones irán llegar e impactar, definiendo la actuación pública de los agentes estatales implementadores de mediano escalón y por los agentes estatales implementadores de la punta del sistema en la garantía y en el acceso a la salud.

Uno de los puntos esenciales observados es el escaso conocimiento de Acuerdos y Tratados, tanto los de Mercosur, como los binacionales/trilaterales. En la dirección de esta observación, también se puede acordar de la dificultad de los entes subnacionales, con excepción de Argentina, de que establezcan acuerdos formales, permaneciendo el fuerte énfasis en algunos municipios, de acuerdos informales, instituyéndose la paradiplomacia como manera de solucionar demandas urgentes e improrrogables. Sin embargo, hay también el reconocimiento de la fragilidad de los acuerdos informales, individuos a ser interrumpidos ante las alteraciones en el poder local, estatal o nacional.

Del lado de la demanda de la población para las áreas de salud, transparece la cuestión de las barreras geográficas presentes en la delimitación de las fronteras (matas, ríos sin puentes, utilización de balsas para el acceso a las ciudades de los países vecinos) que influyen las opciones para la atención médica. Esta afirmación se confirma cuando se observa la situación de Guairá y Salto del Guairá, pues, aunque sean ciudades gemelas, estas no establecen diálogos para la integración debido a la dificultad de acceso de una ciudad a otra.

Se observa que las ocurrencias específicas de las regiones fronterizas no son atendidas por la legislación brasileña, excluyendo incontables ciudadanos no nacionales que, por el hecho de que no tengan los documentos exigidos, tienen su acceso a la salud negado, mismo que está viva en territorio brasileño.

Un ejemplo de este episodio es verificado en las atenciones de las Unidades Básicas de Salud (UBS), donde, según los encuestados, la primera acogida siempre será garantizada a cualquier ciudadano que busque el servicio de atención básica. Pero, para su

continuidad, se realizará solamente cuando el ciudadano presente la Cartera de Tránsito Vecinal Fronterizo (Cartera Fronteriza)³⁹⁰. Este documento garantiza la obtención de la Tarjeta SUS, sin distinción de nacionalidad, garantizando, de esta manera, toda la atención disponible en la ciudad.

El acuerdo que incide para garantizar la primera atención en las unidades de atención básica, promovido tanto en el lado brasileño como en la ciudad vecina, es establecido de manera informal entre los agentes de salud de las ciudades gemelas investigadas. Sin embargo, de acuerdo a las informaciones encontradas, uno de los principales obstáculos para que este acuerdo no abarque la continuidad de atención es el hecho de que no haya recursos financieros para tales gastos, pues no hay como contabilizar los usuarios que no tienen la Tarjeta SUS.

De acuerdo a algunos (as) encuestados (as), las ciudades gemelas presentan una población calificada de “flotante”, porque están a veces en un país, a veces en otro. Esta es una manera de que busquen una mejor forma de subsistir a los problemas y adversidades impuestos muchas veces porque los ciudadanos son de una ciudad de frontera. Esto significa que, porque viven en un país y son apuntados como ciudadanos no nacionales, acaban siendo excluidos de los servicios ofertados que garantizan la protección social, incluso que estos sean los de orden básica y esencial, como los de la política de salud.

En términos generales, se comprende que el acuerdo formalizado de modo informal, que garantiza la primera atención a los ciudadanos no nacionales, no obtiene posibilidades para avanzar debido a la ausencia de amparo legal de los países involucrados, impidiendo la continuidad de esta situación, afectando directamente los ciudadanos sin documentos.

Al cuestionar los encuestados cuanto a la apropiación de las políticas públicas nacionales relacionadas a la demanda extranjera y, a partir de esta apropiación, cómo son comprendidas las directrices provenientes de las instancias superiores y cómo son pasadas para los profesionales de punta del sistema local de salud; encontramos aún discursos que discuerdan de la atención ofrecida a los ciudadanos no nacionales.

Según declaración, es necesario, primeramente, garantizar la atención para “los nuestros”, pues, en el entendimiento del encuestado, las leyes nacionales deben priorizar la atención a los ciudadanos de su país. También fue dicho que los recursos ya no son suficientes para dar cuenta de la demanda entre los brasileños, y, en el momento que se atiende a un extranjero, se estará retirando medios para realizar más atenciones o aún, mejorar los servicios para los ciudadanos brasileños. Esta consideración revela la realidad vivenciada por los agentes de la política de salud en las ciudades gemelas que, por la falta de amparo legal combinada con la insuficiencia de recursos, prefiere validar la no atención a los ciudadanos no nacionales. En contrapartida, hay relatos de profesionales que expresan que la atención en el ámbito de la salud debe ser garantizada a cualquier ciudadano que de ella necesite.

³⁹⁰ Decisión CMC n° 18/99, firmada en 1999, entre los Estados Partes del bloque, que reglamentan el Acuerdo de Tránsito Vecinal Fronterizo.

Algunas estrategias utilizadas por las entidades de salud para garantizar la atención a los ciudadanos de la frontera son realizadas conforme las necesidades entre el personal de salud. En casos de extrema necesidad, los agentes buscan acciones que no son respaldadas por medio legal, pero son el único medio de garantizar y asegurar la atención al usuario. Se puede mencionar, por ejemplo, el préstamo de vacunas que, cuando estas falten entre las unidades de atendimento de Rivera y Brasil, sean restituidas por los funcionarios cuando el material es restablecido. Situación semejante de préstamo también ocurre en el sector de compras de medicamentos del hospital local, siendo repuesto para el país vecino luego que se normalice el abastecimiento.

Aún en relación con la demanda de la población, todas las ciudades de la línea de frontera en mayor o menor grado atienden a la población fronteriza debido a la movilidad por la búsqueda de atención médica. Hay, aún, un nuevo requerimiento a partir de la corriente migratoria de los últimos años, constituida por otras nacionalidades hasta entonces no presentes en las ciudades de la línea de frontera. Son migrantes de distintas nacionalidades que mantienen residencia pasajera o permanente en los municipios investigados y buscan especialmente las áreas de protección social y de salud.

En relación a los obstáculos enfrentados, relacionados a la implementación de las políticas de salud en la región de frontera, fue apuntada la ausencia de leyes que reglamenten las prácticas que serían necesarias y que ayudarían en el trabajo de agentes implementadores. Algunos ejemplos mencionados que dificultan el desarrollo de sus funciones en el trabajo van desde la ausencia de reglamentación en el cambio de servicios brindados. Esta ausencia de reglamentación también impide la compra de materiales, la misma situación ocurre cuanto al suministro de medicamentos.

Cuando son cuestionados sobre la transferencia de informaciones cuando hay cambios de gobiernos en las ciudades, en relación a Uruguay, los encuestados dijeron que los desafíos que resultan de estas condiciones son constantes, dificultad enfrentada debido a la centralización de la gestión de la política de la salud uruguaya en la capital Montevideo, ocasionando, conforme relatos, en cierto distanciamiento, sobre todo en las decisiones referentes a las situaciones locales, la cual se difiere de la política de salud brasileña, donde la gestión queda a cargo de la administración municipal.

Un aspecto importante identificado es la intencionalidad discursiva presente entre los gestores en implementar las políticas de salud, de educación y de protección social en la perspectiva de los derechos humanos, reconociendo especialmente la relevancia de acciones educativas y de protección. Destacan los gestores y los profesionales la importancia de que se conozca la organización de los Estados-parte cuanto a la estructura y a la conformación de los sistemas de protección social en el sentido de que sean estudiadas posibilidades de que se establezcan acciones fronterizas y protocolos de atención.

Las controversias en relación a los criterios de acceso de nacionales y no nacionales a los servicios en el campo de la salud y de la protección social fueron frecuentes, lo que señala para la divergencia entre los gestores cuanto al grado de universalidad que debe ser obtenido, aunque afirmen, en plan narrativo, que el derecho debe ser universal. Aparece como un indicativo para la solución de esta cuestión la urgencia de debates e interlocuciones entre las ciudades, favoreciendo a los gestores aprender la dinámica de

la organización social de las fronteras, identificando puntos comunes que podrían viabilizar protocolos de atención comunes. Tal medida tendría un impacto positivo entre la población demandando reconocer que esta dinámica conforma un espacio territorial más allá de los límites nacionales, que integran diversos fenómenos sociales, económicos, culturales políticos y jurídicos.

Las hablas de los encuestados de las ciudades gemelas apuntan para la predisposición para integración, aunque sea por medio de pactos, protocolos, acuerdos formales o informales para que se debatan y planteen acciones conjuntas en el enfrentamiento y en el combate de las epidemias, aparición de enfermedades difíciles de que sean combatidas, como el dengue, la leishmaniosis, la tuberculosis, la rabia, entre otras. Esa predisposición para integración es limitada por la existencia de provisión de presupuesto para costear las acciones y servicios de salud destinados a los no nacionales, afirmación reiterada innumeradas veces. Este factor limitante fue atenuado por la gestora de salud de Foz do Iguaçu, al indicar que están en fase de planeamiento de una unidad de salud de referencia para la atención a los turistas y a los extranjeros. Contrariamente, en Guaíra, fue instituido, a partir de 2015, la Tarjeta Ciudadana para identificación de los nacionales residentes en el municipio con acceso al SUS para diferenciarlos de los extranjeros. Para los últimos, la Tarjeta SUS es bloqueada luego después de la atención en el sistema local de salud. Esta iniciativa se sitúa como una estrategia para evitar la ampliación de la demanda y el consecuente gasto del municipio, inhibiendo el acceso a los no nacionales al usufructo de acciones y servicios de salud no caracterizados como urgencia y emergencia.

Con relación a la integración en el área de la salud, fue mencionada la experiencia iniciada por la Universidad Federal de Pelotas que, hace algunos años, implantó en Santana do Livramento el Centro de Estudios del MERCOSUR por medio del Programa de Convergencia Estructural del MERCOSUR, el cual preveía la instalación de un Centro de Salud Binacional, propuesta que no tuvo continuidad y que la sede de este centro se encuentra actualmente desactivada. Estas y otras iniciativas del género podrían ser retomadas considerando el potencial de integración resultante para ampliar los derechos en esta área.

Como evidencia de la experiencia innovadora en el área de la salud, en la misma región fronteriza, es la formación trilateral a los servidores brasileños y uruguayos, a través del Programa de Formación en Salud Pública para el Área de Frontera Brasil-Uruguay, con profesores de la Escuela de Salud Pública Sergio Arouca (ENSP/FIOCRUZ) y la Universidad de La República de Uruguay (UDELAR). El programa es financiado por medio de cooperación trilateral entre los Ministerios de Salud de Brasil y de Uruguay y Agencia de Cooperación Técnica del gobierno alemán, con el objetivo de fortalecer los servicios de vigilancia en salud y énfasis en la vigilancia del Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (HIV/SIDA).

Se destaca, confirmando el resultado de proyectos anteriores, el protagonismo de los profesionales responsables por el tránsito entre el aspecto formal de las políticas y su materialización, o sea, los funcionarios técnico-administrativos integrantes o no de la carrera del funcionalismo público. Este hecho fue evidenciado cuando los gestores, cuestionados sobre los aspectos básicos y las informaciones sobre las políticas, las normativas y los pactos firmados con los otros niveles de gestión, usualmente designaban los supervisores, coordinadores o asesores para brindar las informaciones.

Por su vez, los profesionales de punta del sistema, responsables por la prestación de servicios a los usuarios de los sistemas de salud, desconocen, o conocen superficialmente las normativas y políticas anteriormente mencionadas, lo que sugiere una dificultad relacional con los profesionales de mediano escalón. Resulta de esta situación el *gap* entre los distintos niveles burocráticos en el sector de salud en las regiones estudiadas.

Concluyendo, se puede rescatar como determinantes positivos para pensarse en la realidad de la frontera estudiada:

- la intencionalidad manifestada por los gestores de integración transfronteriza en la perspectiva de los derechos humanos, aunque ni siempre acompañada de acciones concretas;
- la relevancia reconocida por los gestores y profesionales sobre la importancia de la documentación con el desarrollo de estrategias para solucionar la cuestión de la población sin documento de identidad, exigido para el acceso a algunos beneficios sociales;
- la realización de actividades factibles de que conduzcan a una cooperación transfronteriza con participación de la población local, como las ferias de integración, organización conjunta de festividades marcantes para la región, exposiciones culturales y artísticas;

Además de los aspectos positivos, fueron constatadas cuestiones que deben ser superadas para la ampliación de la ciudadanía social en el Mercosur en áreas de frontera:

- la distancia entre el propuesto en los Acuerdos y Normativas y su concreción en nivel local, tanto por el desconocimiento de los mismos por grande parte de los encuestados, la excepción de la frontera uruguaya, como por la distancia de los centros decisorios nacionales;
- la fragilidad en los encaminamientos del poder público federal en relación a las fronteras; a excepción de Uruguay, debido a la distancia de los centros decisorios y administrativos *vis a vis* a reducida influencia de actores locales para insertar las preocupaciones fronterizas en la agenda pública.
la imposibilidad de los municipios fronterizos en abordar términos de políticas públicas de manera uniforme debido a sus peculiaridades, lo que lleva a acuerdos informales en el ámbito de la paradiplomacia;
- la reducida eficacia de la integración formal (Acuerdos y Normativas) cuando no acompañada de debates que favorezcan y su apropiación por los actores locales y por la propia población del sector de frontera;
- la discontinuidad de acciones exitosas es debida a crisis y alteraciones políticas, económicas, nacionales y locales reduciendo o mismo anulando procesos transfronterizos inclusivos en andamiento;
- las asimetrías entre las ciudades gemelas, lo que inviabiliza acciones para la línea de frontera como un espacio homogéneo, e impone la necesidad de estudios más detallados de orden cualitativa para identificar los espacios de posibles convergencias y las dinámicas locales;
- la influencia de crisis políticas y económicas en la dinámica fronteriza, contribuyendo para la permanencia de desigualdades sociales y de dificultades de integración;

- las barreras burocráticas (exigencias de documentos) como impedimento estructural para acceso de no nacionales a los servicios y acciones de protección social, además del aspecto de financiamiento de los programas de protección social siempre inferiores a la demanda identificada;

5. Referencias

- Agustini, J. y Nogueira, V. M. R. (2010). A descentralização da política nacional de saúde nos sistemas municipais na linha da fronteira Mercosul. São Paulo: *Revista Serviço Social & Sociedade*, (102), 222-243.
- Argentina. (2017). *Proyecciones y Estimaciones*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2017.
- Borraz, O. y Guiraudon, V. (2010). *Changer La société. Politique publique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Boussaguet, L., Jacquot, S. y Ravinet, P. (2010). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Science Po.
- Costa, B. L. D. y Bronzo, C. (2012). Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão, en Faria, C. A. P. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. (pp. 50-81). Belo Horizonte: PUC Minas.
- Fagundes, H.S., Nogueira, V.M.R., Kreutz, I.T. y Castamann, D. (2018). Saúde na linha de fronteira Brasil-Uruguai: pactos e protagonismos dos atores locais. Florianópolis: *Revista Katalysis*. 21(2), 293-304.
- Faria, C. A. P. (2012). *Implementação de políticas públicas: Teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas.
- Ferreira, C. M. P. G., Mariani, M. A. P. y Braticevic, S.I. (2015). As múltiplas fronteiras presentes no atendimento à saúde do estrangeiro em Corumbá, Brasil. São Paulo: *Revista Saúde Saúde e Sociedade*, 24(4), 1137-1150.
- Frey, K. (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, en IPEA: *Planejamento e Políticas Públicas*, (21), 211-259, jun. 2000.
- Lotta, G. S. (2012). O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade, en Faria, C. A. P. (org) *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. (pp. 20-49). Belo Horizonte: PUC Minas.
- Mégie, A. (2010). Mise en Oeuvre. Um moment de L'action publique, en Boussaguet, L.; Jacquot, S. Y Ravinet, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de
- Nogueira, V. M. R. (2017). *Cidadania em zonas de fronteira - o caso do Mercosul- Informe final das atividades realizadas no marco do Contrato ISM/FOCEM IV, nº 002/2017 - Instituto Social do Mercosul*. Florianópolis.
- Nogueira, V. M. R.; Fagundes, H; Bontempo, C. (1-3 de septiembre de 2011). *A implementação do Programa SIS Fronteiras e do Pacto pela saúde - perspectivas para a ampliação do direito à saúde aos usuários estrangeiros na fronteira Arco*

Sul. Relatório de Pesquisa. [Presentación]. XXII Congrès de L'ALASS. Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Lausanne, Suisse.

Nogueira, V. M. R., Fagundes, H. S. y Perez, R. G. (5-9 de noviembre 2012). Ampliando o Direito à Saúde - experiências de cooperação entre sistemas e/ou serviços de saúde em linhas de fronteira. [Presentación]. XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social - ENPESS. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora, Brasil.

Tumelero, S. M. (2015). Estratégias e dispositivos e intersectorialidade: crítica e criação na implementação de políticas públicas. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Zittoun, P. (2013). *La fabrique politique dès politiques publique*. Paris: Presses de Science Po.

Análisis de la convivencia intercultural: Un estudio etnográfico

Javier Ferrer-Aracil, Víctor M. Giménez-Bertomeu y Elena M. Cortés-Florín³⁹¹

RESUMEN

Carolinas Bajas es un barrio del municipio de Alicante caracterizado por su alta diversidad cultural. Esta diversidad, unida a otros factores de índole social, había generado en 2017 situaciones de hostilidad manifiesta en el vecindario. Por ello se llevó a cabo un estudio sobre la convivencia enmarcado en la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI), elaborada por el Ayuntamiento de Alicante y cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Los objetivos del estudio eran conocer los factores influyentes en la convivencia y las causas de los conflictos existentes, así como favorecer la generación de espacios de encuentro y diálogo en el barrio. El proceso metodológico seguido fue mixto: por un lado, se utilizaron herramientas propias de la investigación etnográfica como la entrevista y la observación participante; por otro, se realizó un análisis estadístico de fuentes secundarias, principalmente demográficas. Los principales resultados mostraron que: 1) en el barrio confluían dos fenómenos aparentemente contradictorios: la periferización y la gentrificación; 2) parte de los problemas tenían su raíz en la complejización y la diversificación del barrio; 3) las demandas más explícitas tenían una lectura en clave social y económica, no cultural; y 4) cualquier política pública de desarrollo habría de asumir la necesidad de organizar al conjunto de la comunidad entorno a objetivos compartidos de interés general.

Palabras clave: convivencia, interculturalidad, vulnerabilidad territorial

1. Introducción³⁹²

Transcurría el año 2017. Por aquel entonces se iniciaba en el municipio de Alicante (España), al igual que en otros territorios del Estado, la implementación de la *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado* (EDUSI), elaborada por el ayuntamiento y cofinanciada por el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER).

La EDUSI daba "continuidad a la experiencia española derivada del desarrollo de la Iniciativa Urbana, la Iniciativa Comunitaria URBAN y los Proyectos Pilotos Urbanos, cuyos inicios se remontan a principios de los años 90" (Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre).

La EDUSI abordaba aspectos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales, que favoreciesen un desarrollo urbano sostenible e integrado de áreas geográficas determinadas, y todo ello contando con la participación de la ciudadanía.

Según las bases de la primera convocatoria de subvenciones a la que concurrieron ayuntamientos interesados como el de Alicante, las solicitudes debían incluir los siguientes elementos (artículo 8.1):

³⁹¹ Javier Ferrer-Aracil, Víctor M. Giménez-Bertomeu y Elena M. Cortés-Florín, Grupo de investigación sobre Trabajo Social y Servicios Sociales (GITSS), Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales (Universidad de Alicante)

³⁹² Aprovechamos la ocasión para agradecer la participación de todas las personas y organizaciones que hicieron posible esta investigación, entre ellas y especialmente, a Mercedes Jabardo, Pablo Tortosa, Marga Herrero, Luz Morín, José Álamo y Marco Marchioni (†).

- a) La identificación inicial de los problemas o retos urbanos del área.
- b) Un análisis del conjunto del área urbana desde una perspectiva integrada.
- c) Un diagnóstico de la situación del área urbana, así como la definición de los resultados esperados y su cuantificación: valor actual y valor objetivo al final del 31 de diciembre de 2022 en base a indicadores de resultado previamente definidos.
- d) La delimitación del ámbito de actuación.
- e) Un plan de implementación de la estrategia que incluyese las líneas de actuación.
- f) La descripción de los mecanismos de participación ciudadana y de los agentes sociales.
- g) La garantía de la capacidad administrativa para su implementación.
- h) La referencia a los principios horizontales y objetivos transversales: igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación; desarrollo sostenible; accesibilidad; cambio demográfico; y mitigación y adaptación al cambio climático.

En el caso que nos ocupa, el área urbana seleccionada comprendió cuatro barrios (San Antón, Mercado, Campoamor y Carolinas Bajas) y parte de otros dos (Altozano y El Plá), todos ellos situados entre los dos montes más significativos del municipio, el Benacantil y el Tossal, en los que se situaban los dos castillos de Alicante cuyo valor patrimonial era -y es- incalculable.

Tomando como referencia la identificación inicial de los retos detectados en el conjunto de la zona EDUSI realizada por el Ayuntamiento de Alicante (2015), algunas de las debilidades y amenazas más destacadas eran:

- Deterioro de los espacios públicos urbanos.
- Existencia de población inmigrante con escasos recursos y redes familiares.
- Incremento de la población vulnerable y en riesgo de exclusión social.
- Inexistencia de centros sociales juveniles y para la tercera edad.
- Mayor porcentaje de usuarios de servicios sociales que en la ciudad.
- Mayor proporción de personas sin estudios básicos que en la ciudad.
- Menor proporción de mujeres activas que en la media de la ciudad.
- Proporción de ocupados menor que en la ciudad.
- Tendencia a la despoblación de la zona.

Carolinas Bajas, por su parte, era un barrio obrero próximo al centro urbano cuyo tamaño de población había permanecido prácticamente invariable a lo largo de los últimos veinte años, pero que se había ido multiculturalizando progresiva y significativamente. Los datos del padrón mostraban la gradual llegada de personas de diferentes orígenes. De sus 9.622 habitantes en 2017, el 21'8% eran extranjeros (más de 8 puntos por encima del 13,4% de Alicante), entre los que se contaban 76 nacionalidades, siendo las ocho más numerosas la española, la argelina, la rumana, la colombiana, la rusa, la ecuatoriana, la italiana y la marroquí.

Además, había que tener en cuenta a los hijos e hijas de personas de origen extranjero (segundas generaciones) que, pese a ser españolas de nacimiento, y, por lo tanto,

aparecer en las estadísticas como nacionales, podían presentar problemáticas derivadas del proceso migratorio atravesado por sus familias y/o experimentar cierto choque cultural. Asimismo, había que contemplar a las personas nacionalizadas que no aparecían en las estadísticas, pero que igualmente podían vivir los efectos del proceso migratorio tanto en el sentimiento de pertenencia como en las expresiones de rechazo. A todo esto, se sumaba un número relevante de población gitana autóctona también imperceptible estadísticamente.

La distribución por sexos indicaba que existía cierto equilibrio entre hombres y mujeres, aunque el porcentaje de población femenina era ligeramente superior, sobre todo en la población mayor. Según la edad, y atendiendo a los datos estadísticos, puede hablarse de un barrio envejecido (el índice de envejecimiento superaba con creces la media de la ciudad: 174,9 en Carolinas bajas frente al 120,1 de Alicante). No obstante, el mayor porcentaje de población se concentraba en las franjas intermedias, esto es, entre los 20 y los 55 años.

La diversificación del barrio, unida al envejecimiento de la población autóctona y el establecimiento en la zona de población procedente de otras zonas del municipio identificadas como conflictivas en el imaginario social alicantino, en un contexto aún muy marcado por los efectos de la crisis global de 2008, había generado situaciones de hostilidad manifiesta en el vecindario que podían tener una interpretación cultural. Estas situaciones preocupaban de manera creciente a parte de los vecinos y vecinas "de toda la vida" que reclamaban al Ayuntamiento de Alicante algún tipo de intervención.

En este contexto, y como parte de la EDUSI, se llevó a cabo un estudio y un diagnóstico sobre la convivencia vecinal en Carolinas Bajas. El Ayuntamiento de Alicante, como principal impulsor y financiador, tenía interés por una metodología que no se limitase a la mera descripción de la situación, sino que introdujese elementos de pacificación del territorio desde la lógica de la intervención comunitaria. De dicho trabajo, damos cuenta en esta comunicación.³⁹³

2. La metodología de la investigación

La intersección entre la Antropología Aplicada (Jabardo et al., 2008) y el Trabajo Social Comunitario (Marchioni, 1999) resultó un elemento fundamental a la hora de establecer las premisas metodológicas de partida, destacando entre ellas:

- El análisis de la realidad social debía contribuir a mejorar las relaciones y el conocimiento compartido de la misma.
- La identificación, reconocimiento y gestión positiva de la diversidad social y cultural del barrio era condición *sine qua non* a la hora de avanzar en el conocimiento compartido de la realidad.
- El punto de partida debía ser el propio conocimiento ya existente, poniendo en valor la experiencia y los saberes de sus pobladores.

³⁹³ La investigación estaba cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) mediante el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible, para la programación 2014-2020.

- Los métodos y técnicas debían promover la participación y el contacto entre actrices y actores social y culturalmente diferenciados, creando momentos donde se produjesen nuevas interacciones y se tejiesen vínculos sociales positivos.

A partir de estas premisas, se definieron como preguntas de investigación las siguientes:

- ¿Cómo percibían los diferentes actores y actrices sociales de Carolinas Bajas la convivencia?
- ¿Cómo valoraban el aumento de la diversidad cultural en los últimos años?
- ¿Cómo eran las relaciones entre vecinos y vecinas de diferentes diversidades?
- ¿Qué factores facilitaban y cuales dificultaban la convivencia desde el punto de vista de quienes vivían y trabajaban en Carolinas Bajas?
- ¿Cómo era el entorno social y económico en el que se detectaban problemas y oportunidades relacionados con la convivencia? ¿De qué manera el propio barrio (su urbanismo, organización, seguridad, historia, servicios...) generaba bien convivencia, bien coexistencia, bien hostilidad?
- ¿Cómo percibían los diferentes actores y actrices los conflictos? ¿A quiénes afectaba? ¿Dónde y cuándo se producían? ¿Qué relación mantenían los actores y actrices del barrio con estas situaciones? ¿Eran sentidas por la comunidad?

A partir de estas preguntas, se propuso el siguiente objetivo general:

Conocer la situación de la convivencia intercultural de Carolinas Bajas de Alicante, identificando cambios, avances, retrocesos, necesidades y propuestas de mejora en esta materia.

Para alcanzarlo, se contrastó la percepción expresada en la cotidianidad del barrio acerca de la población diversa con las experiencias de trato y relación que efectivamente se tenían, asumiendo los criterios metodológicos de la etnografía (Hammersley y Atkinson, 1994).

La investigación se desarrolló a través de un abordaje histórico y cualitativo. Esta forma de aproximación a la realidad del barrio posibilitó reconstruir el significado de los acontecimientos para sus habitantes, sus sentimientos e interpretaciones; su subjetividad, en definitiva. Se trataba de recoger las voces de quienes residían en Carolinas Bajas y sus experiencias respecto a la convivencia. Se optó por esta perspectiva al considerarla la más adecuada por tratarse del estudio y el diagnóstico de una comunidad con diversidad cultural significativa y por ajustarse mejor al objetivo de investigación planteado. No obstante, con el propósito de contar con una visión más completa del estado de la convivencia y obtener mayor pluralismo metodológico (Beltrán, 2007), se empleó también el método cuantitativo a través del análisis estadístico de datos de fuentes secundarias, fundamentalmente demográficas.

En resumen, la investigación se planteó como una combinación de la sistematización de lo existente con la obtención de nueva información, lo documental con las narrativas, y lo cuantitativo y estadístico con lo cualitativo y perceptivo.

El trabajo de campo se llevó a cabo entre septiembre y diciembre de 2017. Fue un período corto, aunque el proceso completo de reflexión, recuperación, análisis e interpretación de los datos rondó los seis meses de duración.

Respecto a las técnicas de producción de información, se empleó el coloquio (Marchioni, 1999), la observación participante (Angrosino, 2012) y el mapeo de activos comunitarios (Kretzmann y McKnight, 1993).

Por un lado, se realizaron 48 coloquios, tanto individuales como grupales, en los que participaron 261 personas, de las cuales el 60,2% fueron mujeres y el 39,8% hombres. Según franjas de edad, el 43,7% tenía en aquel momento 19 años o menos, el 37,9% entre 20 y 64 años, y el 18,4% contaba con 65 años o más. Según procedencia, el 72,4% era población autóctona y el 25,6% extranjera, sumando 26 nacionalidades distintas.

Los coloquios grupales se plantearon como espacios para favorecer diálogos improbables (Lederach, 2012), esto es, como espacios de encuentro entre personas que no solían interactuar entre sí y que precisamente por ello podían contribuir al conocimiento mutuo y a la construcción de paz.

En la realización de los coloquios se buscó la implicación del mayor número de personas posible, intentado sumar las voces de quienes habitualmente aparecían silenciadas en este tipo de investigaciones. Bien porque se realizaban acercamientos parciales (en el caso de población extranjera o la población gitana, de quienes se hablaba, pero a quienes no se incorporaba como interlocutoras) o bien porque simplemente no se tomaban como posibles actores y actrices sociales capaces de pensar su barrio y de plantear alternativas a las necesidades que percibían (como el caso de la infancia y la adolescencia).

La selección de las y los participantes fue intencional, partiendo del tejido social existente, y a través de la técnica de bola de nieve. La representatividad estructural de la muestra se sostuvo en los siguientes criterios: perfil del sujeto (político, profesional, ciudadano), edad (infancia, juventud, adultez, vejez), nacionalidad (española, extranjera) y sexo (mujer, hombre).

Cada coloquio duró entre 45 y 75 minutos, realizándose en el lugar y horario acordado en cada caso. Para el registro de la información, se empleó la toma de notas.

Por otro lado, se utilizó la observación participante en diferentes horarios (mañana, tarde, noche) y días (de lunes a domingo), priorizando las tres zonas de mayor relacionalidad social del barrio: la plaza de la Pipa, la plaza de Castellón y la plaza de Pio XII. Esta técnica permitió una comprensión más profunda de la realidad, además de facilitar el contraste de la información obtenida a través de los coloquios.

Por último, se recurrió al mapeo de activos para hacer aflorar las fortalezas de la comunidad y no solo los problemas a resolver. Teniendo en cuenta la duración del trabajo de campo y los recursos de la investigación, el mapeo se limitó a realizar una primera identificación y descripción de 29 entidades públicas, privadas y del tercer sector presentes en el barrio.

3. Una lectura antropológica sobre la convivencia vecinal ³⁹⁴

Desde el comienzo del milenio, en Carolinas Bajas confluían dos fenómenos aparentemente contradictorios, pero que se entrelazaban y reforzaban mutuamente en el mismo proceso de vulnerabilidad territorial: la periferización y la gentrificación.

Respecto a la periferización, se daban las tres condiciones que Carabancheleando (2017) sostenía que convertían a un territorio en periférico:

- 1) La concentración de realojos de población socialmente excluida, así como el aumento de realojos sin las medidas adecuadas para amortiguar los problemas.
 - Algunas personas situaban la llegada de población "conflictiva" procedente de los barrios de la Zona Norte de Alicante a través de procesos de realojo y ocupación de viviendas como uno de los elementos más determinantes. A lo que añadían el incremento de la población extranjera: "la llegada de inmigrantes ha desbordado los servicios el barrio", "ha sido la causa del empeoramiento en todos los sentidos", etc.
 - La situación socioeconómica había provocado que parte de la población autóctona que estaba en disposición de hacerlo se hubiese trasladado a vivir a otras zonas de Alicante. Un goteo constante que había contribuido a incrementar la degradación física y social del barrio.
- 2) La ausencia de recursos sociales con el desentendimiento por parte de la administración pública del cuidado de las infraestructuras, dejándolas en manos de comunidades de vecinos pobres, a veces en conflicto, junto con el aumento de recursos, asociaciones, figuras especializadas y programas específicos para colectivos definidos socialmente como problemáticos (drogodependientes, personas sin hogar, inmigrantes, etc.).
 - La baja calidad de alguno de los edificios y la carencia de infraestructuras básicas (ascensores) estaba propiciando el enclaustramiento de la población mayor (muy feminizada) en sus viviendas. A esta problemática, derivada de las propias características del barrio y de una insuficiente intervención pública, se sumaba el hecho de que, en el último lustro, Carolinas Bajas hubiese entrado en la categoría de zona vulnerable: "En el barrio el índice de paro, marginación y pobreza ha crecido geométricamente desde el comienzo de la crisis en el año 2008". De forma paralela, se habían incorporado formas de vida y de ocupación del espacio público propias de zonas calificadas como "marginales": dependencia de los servicios sociales, absentismo y fracaso escolar, alcoholismo, etc.
 - Los vecinos y vecinas, en general, se quejaban de la poca presencia de la administración pública. Desde que el centro social se trasladó a otro barrio hacía unos meses, la presencia de profesionales en las calles era mucho menor. El único centro público ubicado en Carolinas Bajas era un centro especializado para personas mayores. Los centros educativos y los centros de salud estaban todos situados fuera de sus límites.
 - Y, después, estaba la suciedad y el incivismo. Ahí es donde expresaba el vecindario con mayor intensidad acerca de la despreocupación institucional con respecto al barrio, en la ausencia de contenedores adecuados, en la insuficiencia del personal de limpieza, en la permisividad con ciertos actos vandálicos en relación al uso del espacio público

³⁹⁴ Extraído y adaptado parcialmente del informe final de la investigación (Ayuntamiento de Alicante, 2017).

(ruidos, hurtos, deterioro del mobiliario urbano, etc.). Muchos vecinos y vecinas reivindicaban la presencia policial como la única y la mejor solución.

- 3) Las marcas o estigmas sociales. La percepción dominante en buena parte de los coloquios era que Carolinas Bajas se estaba transformando en un barrio "pobre", "marginal", "vulnerable", "problemático", "con mala fama". Esta visión procedía de los y las profesionales y, en general, de las instituciones que operaban en el barrio.
- En esta lectura en términos de degradación se situaba también la asociación de comerciantes, para quienes el cambio poblacional había supuesto una caída de las ventas que había obligado a muchos a cerrar los negocios: "...la gente que ha llegado no tiene dinero. Si no tiene dinero no compra. Y si no compra, el negocio se resiente"; o parte de los miembros de la asociación vecinal, cuyo retrato del barrio era desolador: comercios cerrados, casas, solares y edificios ocupados, casas, solares y edificios vacíos y temor a que sean ocupados; personas ocupando las calles con hábitos incívicos y peligrosos, problemas de alcoholismo, personas de exclusión social, de los que no se hace cargo Servicios Sociales. Niños y niñas en la calle sin que a nadie preocupe que no acudan al colegio. En este caso, además, se situaba al propio ayuntamiento como parte del problema.
 - Desde la red asistencial que trabajaba en el barrio se incorporaban elementos que, por un lado, incidían en el relato de la decadencia y, por otro lado, la corporizaban. Su mirada colocaba el foco en los procesos de empobrecimiento, exclusión y autoestima de los vecinos y vecinas de los que se hablaba: "La crisis ha sido dura con los trabajadores de la zona. En estos años hemos visto cómo familias estables, con un piso acogedor, con un trabajo estable, han ido perdiéndolo con el trabajo, todo lo demás. Y ahora están prácticamente en la indigencia".

Respecto a la gentrificación, fundamentalmente se sustentó en la inversión de dinero público en macro-infraestructuras buscando la revalorización urbanística del territorio. Este proceso se apoyó en la atracción de personas y negocios ligados a las artes y al ocio alternativo.

Comenzó en el año 2000 con el traslado del Museo Arqueológico al antiguo Hospital. El popularmente conocido como MARQ se había consolidado en los últimos años como uno de los museos de referencia de Alicante.

En el año 2009/10 fue el edificio emblemático de la Fábrica de Tabacos el que se transformó con una inyección de dinero público en Las Cigarreras, un centro de arte contemporáneo y de vanguardia que en 2017 centralizaba gran parte de la producción artística y cultural de Alicante.

Finalmente, y como otro de sus referentes icónicos, estaba la construcción del Auditorio de Música de Alicante en la superficie que antes ocupaba el Mercado de Campoamor (el gran motor comercial del barrio desde 1968 hasta su traslado a otra zona en 2008). El auditorio, popularmente conocido como ADDA, fue inaugurado en el año 2011.

Al mismo tiempo, se fueron instalando en la zona asociaciones, entidades o pequeñas empresas orientadas hacia el arte y la cultura, guiadas por el atractivo de una zona limitada por estos tres referentes culturales, y motivadas por las facilidades municipales y el precio de los locales.

Todo esto actuó como un polo de atracción para parejas jóvenes "acomodadas" que buscaban un barrio céntricamente situado, con buenos precios y dinámico culturalmente. Carolinas Bajas estaba de moda, o más bien, se quería poner de moda, porque las lógicas de la gentrificación habían circunvalado al barrio, enmarcándolo, vistiéndolo, pero no habían terminado de penetrarlo. Fue un proceso incompleto debido al proceso paralelo de periferización.

La relación entre el centro y la periferia muta a lo largo del tiempo (Wallerstein, 2004). La posición de las comunidades cambia, evoluciona, a partir y a través de sus intercambios con otras, como ya señalara Wolf (2005). La ubicación de Carolinas Bajas en las proximidades del centro de Alicante, que explicaba la inversión pública y privada realizada en la zona, no había servido para mejorar la realidad de la mayoría de la población del barrio que se percibía cada vez más marginalizada y empujada *desde arriba* hacia los márgenes a causa del deterioro de sus condiciones de vida.

Parte de los problemas sociales planteados y formulados como tales en el barrio tenían su raíz en la complejización y heterogeneización del barrio, en la coexistencia de formas de vivir, de habitar distintas, configuradas por patrones culturales diferenciados.

Detectamos distintas situaciones de tensión, que se hacían explícitas cuando el espacio urbano se convertía en territorio de disputa. El lugar que mejor ejemplificaba esta situación era la plaza de Castellón "Palmeretes". Aunque no era el único lugar ocupado por relaciones poco saludables, era aquel que particularmente disputaban vecinos y vecinas con patrones de vida enfrentados.

En general, era en el espacio público donde se problematizaban las relaciones étnicas, pues era donde contactaban personas con bagajes culturales distintos y rasgos fenotípicos claramente diferenciados. En él se subrayaba la diferencia. Tanto que incluso en algunos discursos se llegaba a sobredimensionar el peso que la población extranjera tenía sobre el conjunto de la población del barrio, en línea con lo apuntado por Aramburu (2008).

Y eso que aparentemente se respetaban las diferencias culturales y se esgrimían otras razones para explicar los conflictos. No había choques entre la población autóctona y la población extranjera. Al menos, aparentemente. La población inmigrante con la que conversamos insistía en que era un buen barrio para vivir. Pero cuando la conversación se personalizaba, comenzaban los matices, emergiendo los relatos sobre actitudes negativas hacia la diversificación cultural del barrio.

Más allá, nada. O casi nada. Coexistencia sin convivencia, en palabras de Giménez (2005). Aclaremos que cuando este autor habla de convivencia se refiere a la relación activa entre las personas. A un proceso de interacción con elementos de reciprocidad, aprendizaje mutuo y cooperación. No solo a compartir el espacio y el territorio, sino a respetar y asumir los valores básicos o centrales de la comunidad así como las normas morales y jurídicas. Habla de coexistencia cuando las personas no se relacionan de forma activa y viven separadamente. La relación entre individuos es de respeto, pero de un respeto pasivo. Se tiene conciencia de que el otro es diferente y se supone que vive en un mundo sociocultural distinto en el que se le deja estar, mientras uno no resulte perjudicado. Predomina la identificación y el sentido de pertenencia con el propio grupo, siendo débil el sentido de pertenencia al grupo más amplio, sea éste la región, la ciudad,

el barrio o la escuela. No hay voluntad de inclusión de todos en una unidad mayor -como ciudadanía, como vecindario, etc.- pero sí de no agredirse y vivir en paz.

Por un lado, había constatación por parte de todo el vecindario de que Carolinas Bajas era un barrio que se había multiculturalizado en los últimos diez años.

Ese hecho había tenido diferentes lecturas entre los y las habitantes del barrio "(...) vive mucha gente diferente y no todo el mundo se lleva bien, ni lo lleva bien": por un lado, quienes percibían la llegada de personas extranjeras como parte del proceso de degradación de la zona y, por otro, quienes lo percibían como uno de sus elementos diferenciadores, incluso como algo positivo y uno de las características que podrían poner en valor el barrio en el futuro. Pero tanto unas personas como otras apenas interaccionaban, limitándose a coexistir de modo pasivo con la excepción de alguna experiencia aislada. "En mi edificio viven un par de familias extranjeras pero no hay problemas con ellas. Nos saludamos y luego cada uno en su casa hace su vida. No montan líos. Imagino que esto no será igual en todas partes", nos indicaban en uno de los coloquios.

La vida en común se desarrollaba entre personas y grupos con trayectorias de vida muy diversas, con costumbres y situaciones económicas diferentes donde el desconocimiento, la falta de comunicación y la desconfianza parecían haberse convertido en la manera predominante de relacionarse. Sin duda a ello contribuían situaciones como la ocupación de viviendas, el trapicheo, la falta de limpieza, etc. En todo caso, la mirada sobre el barrio variaba según el grupo social y cultural de adscripción, apropiándose unos y otros de calles y plazas pero diferenciándose según la cultura, la edad, el sexo... Unas personas acusaban a otras de usurpación del espacio público mientras otras reivindicaban su derecho a habitar lo que también consideraban su barrio. Todo lo cual evidenciaba el debate abierto sobre quiénes, cómo, cuándo y para qué usaban los espacios públicos, mostrando las complejas interacciones que se estaban produciendo entre la población y con la administración pública.

En la intersección entre los procesos de gentrificación y los procesos de periferización, cabe señalar dos experiencias en positivo: el huerto comunitario y las viviendas intergeneracionales.

El huerto comunitario era una interesante intervención sobre el territorio llevada a cabo por iniciativa ciudadana. Su origen fue uno de los muchos solares abandonados y degradados que había en el territorio. En este caso, el solar había devenido en vertedero de basuras. Como respuesta a este deterioro ambiental y como alternativa solidaria en un contexto de crisis, un grupo de vecinos y vecinas decidieron adecentar el solar y darle un nuevo uso. Ellas mismas identificaron los objetivos que pretendían: "a) transformar un solar degradado y abandonado en un espacio verde y vivo para la convivencia y el uso social; b) aprender a cultivar y producir alimentos sanos y ecológicos que luchen contra la especulación alimentaria; c) contribuir a las relaciones entre los vecinos y vecinas; d) proporcionar un espacio verde y ajardinado de descanso y participación; e) autogestionar el espacio vital del barrio".

Las viviendas intergeneracionales de Plaza de América no estaban estrictamente en el barrio pero por su cercanía eran identificadas como parte del mismo por la población. Siendo uno de los edificios pioneros en este campo en España, surgió como una iniciativa del Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Alicante. Combinaba en su

programa 72 viviendas en régimen de alquiler con dos servicios de proximidad: un centro de salud y un centro de día. Las viviendas eran ocupadas por personas mayores de 65 años con diferentes grados de dependencia y por jóvenes de entre 18 y 35 años.

4. Propuestas para la intervención comunitaria

Siguiendo a Cucó (2014), podría decirse que Carolinas Bajas había asumido las características propias del urbanismo neoliberal en el sentido de primar más la construcción especulativa del lugar que la mejora real de las condiciones de vida de sus habitantes, estimulando la gentrificación al tiempo que en paralelo incrementaba la fragmentación y la precariedad.

En el barrio coexistía la degradación urbana con modernas infraestructuras culturales. Había habido inversión, sí, pero no había permeabilizado toda la comunidad. Existían importantes carencias a nivel urbanístico -escasez de espacios públicos y zonas verdes-, así como múltiples solares y locales cerrados y/o abandonados que condicionaban la convivencia vecinal. Sin embargo, su ubicación, próxima al centro histórico y al centro tradicional de Alicante, y su inserción en el triángulo que formaban tres de los centros culturales más relevantes del municipio (MARQ, Las Cigarreras, ADDA), amén del desarrollo de la EDUSI, podían hacer de Carolinas Bajas un lugar potencialmente atractivo para el resto de los y las residentes en Alicante, así como para el turismo nacional e internacional.

Una de las acciones propuestas fue la dinamización de los solares en desuso para reconvertirlos en espacios que contribuyesen a mejorar la imagen de Carolinas Bajas, a través del trabajo colaborativo entre entidades culturales y artísticas, educativas, asociaciones y colectivos del barrio, vecinos y vecinas, etc. Todo ello sin menoscabo de otras acciones necesarias como, por ejemplo, un censo participativo de la desocupación y ocupación de viviendas, actividades de sensibilización cívica, así como mediación en el caso de aquellas relaciones particularmente deterioradas y enquistadas en el tiempo.

Por otro lado, el ámbito de la salud tenía un enorme interés para la implementación de cualquier intervención social que se pretendiese desarrollar en Carolinas Bajas. La salud constituía una de las preocupaciones principales de los vecinos y vecinas según los coloquios realizados. Además, las relaciones sociales, el apoyo mutuo y la cohesión social resultaban elementos clave a la hora de aspirar a una vida saludable, pues la salud y la convivencia estaban íntimamente relacionadas (Ramasco y Lema, 2015).

Un buen marco para trabajar estas cuestiones era la *Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención en el Sistema Nacional de Salud* (MSCBS, 2014), como así lo hicimos constar en el informe final de la investigación, pues proponía el desarrollo progresivo de intervenciones identificadas como buenas prácticas y basadas en la evidencia científica, dirigidas a promocionar la salud, prevenir las enfermedades, las lesiones y la discapacidad, actuando de manera integral sobre necesidades identificadas durante el trabajo de campo como la actividad física, la alimentación, el consumo de drogas y el bienestar emocional, teniendo en cuenta los entornos en los que vivía la población y con una vocación de universalidad de las intervenciones.

Esta Estrategia, a la que se podían adherir los ayuntamientos, compartía parte de los objetivos y principios metodológicos de la EDUSI, considerando la participación social y

la acción intersectorial como elementos clave para la mejora de la calidad de vida de las personas.

En todo caso, cualquier política de desarrollo barrial que se pretendiera transformadora y sostenible en el tiempo habría de asumir la necesidad de organizar la comunidad entorno a objetivos compartidos de interés general, incluyendo las voces de aquellas personas que habitualmente habían permanecido silenciadas en sus expectativas y concepciones sobre el barrio, y hacerlo incorporando sus propias categorías.

La realidad social de Carolinas Bajas era más compleja y más diversa que hacía cinco, diez, veinte años. Los intereses generales parecían haber desaparecido del panorama comunitario y solo prevalecían los particulares. Resultaba esencial recuperar una visión del conjunto y de las necesidades comunes, pues éstas eran las que permitirían salvaguardar los intereses de los sectores más débiles de la población, entre quienes se encontraban aquellos vecinos y vecinas que no gozaban plenamente de los derechos de ciudadanía.

En particular, tras la investigación recomendamos avanzar en cuatro aspectos:

- 1) La integración de las políticas y actuaciones sociales (sectoriales y específicas), asumiendo la comunidad plural como contexto de intervención.
- 2) La coordinación entre los recursos técnicos y profesionales -públicos y privados- que trabajaban en Carolinas Bajas.
- 3) La participación del vecindario como protagonista activo de los cambios sociales y no como destinatario de las prestaciones y los proyectos, incluida la EDUSI.
- 4) La existencia de un equipo técnico que tuviese como único y gran cometido el favorecer la participación y la relación entre todos los actores y actrices sociales.

Todo ello a través de la promoción de un proceso comunitario intercultural más centrado en las causas de los problemas sociales que en las consecuencias, con objetivos a corto, medio y largo plazo.

5. Bibliografía

- Angrosino, M. (2012). *Etnografía y observación participante en investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Aramburu, M. (2008): Usos y significados del espacio público. *ACE: Architecture, City and Environment*, 8, 143-151. Recuperado de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/6586/ACE_8_SE_26.pdf?sequence=7&isAllowed=y
- Ayuntamiento de Alicante (2015). *Estrategia de Desarrollo Sostenible e Integrado de Alicante Las Cigarreras*. Recuperado de <https://www.alicante.es/es/documentos/documento-propuesta-plan-actuacion-y-elaboracion-estrategia-edusi-alicante-area>
- Ayuntamiento de Alicante (2017). *Estudio y diagnóstico de la situación actual de la convivencia vecinal intercultural en el barrio de Carolinas Bajas*. Recuperado de <https://www.alicante.es/sites/default/files/documentos/contenidos/actuacione-s-concejalía-acción-social-marco-edusi-alicante-area-cigarreras/informe-final-situacion-convivencia-vecinal-barrio-carolinas-bajas.pdf>

- Beltrán, M. (2007). Cinco vías de acceso a la realidad social. En M. García, J. Ibáñez y F. Alvira (Eds.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (pp. 15-55). Madrid: Alianza.
- Carabancheleando (2017). *Diccionario de las periferias. Métodos y saberes autónomos desde los barrios*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Cucó, J. (2014). El malestar de las periferias urbanas. Precarización y descontento en las ciudades españolas. En Andreu et al. *Periferias, fronteras y diálogos. Una lectura antropológica de los retos de la sociedad actual* (pp. 55-68). Tarragona: URV.
- Giménez, C. (2005). Convivencia: conceptualización y sugerencias para la praxis. *Puntos de Vista: Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*, 1. Recuperado de [http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CARLOS_GIMENEZ_convivencia1\[1\].pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CARLOS_GIMENEZ_convivencia1[1].pdf)
- Hammersley, M. y Atkinson, P. (1994). *Etnografía: métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Jabardo, M., Monreal, P. y Palenzuela, P. (Eds.) (2008). *Antropología de Orientación Pública: Visibilización y compromiso de la Antropología*. San Sebastián: Ankulegui.
- Kretzmann, J. P. y McKnight, J. L. (1993). *Building communities from the inside out: a path toward finding and mobilizing a community's assets*. USA: ACTA Publications.
- Lederach, J. P. (2012). *Más allá de la mesa. Espacios estratégicos de diálogo en la construcción de la paz*. Barcelona: Fundación Carta de la Paz.
- Marchioni, M. (1999). *Comunidad, participación y desarrollo: teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Madrid: Popular.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2014). *Estrategia de promoción de la salud y prevención en el SNS*. Recuperado de <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/Estrategia/docs/EstrategiaPromocionSaludyPrevencionSNS.pdf>
- Ramasco, M. y Lema, F. (2015). *Juntos por la Convivencia. Claves del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (Volumen 4: Salud)*. Barcelona: Obra Social "la Caixa".
- Wallerstein, I. (2004). *El moderno sistema mundial, Vol. III. La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista*. México: Siglo XXI.
- Wolf, E. (2005). *Europa y la gente sin historia*. México: Fondo de cultura económica.

La minoría étnica gitana en Europa ampliada

Almudena Macías León³⁹⁵

RESUMEN

La CE establece que la población gitana europea podría ascender a los 10-12 millones, (2% de la población). La mayoría vive en el este de Europa. Macedonia, Bulgaria y Rumanía constituyen los países con mayores porcentajes de población de etnia gitana. Si atendemos a los números absolutos observamos que el país europeo con mayor número de personas pertenecientes a la etnia gitana es Rumanía (1,8 y 2,5 millones). Numerosos estudios demuestran que no hay ni un solo país en Europa en el que no sufran desigualdad y algún grado de discriminación. Existe una importante discriminación estructural en los países europeos hacia este colectivo, además de una incapacidad institucional para velar por los derechos fundamentales de esta minoría étnica.

Con la entrada del nuevo siglo se abre el horizonte migratorio de la minoría étnica gitana europea y la emigración empieza a intensificarse en estos países de origen. Veremos como la emigración no ha conllevado una mejora sustancial de las condiciones de vida de esta minoría étnica en el país de destino manteniéndose los altos niveles de exclusión y precariedad en los distintos ámbitos: vivienda, empleo, salud y educación

Se han analizado datos del INE, OCDE, Oficina de Asilo y Refugio, además de consultar otros informes y fuentes secundarias. Esto ha sido complementado con la realización de entrevistas y la observación directa tanto en origen como en las comunidades de destino.

Palabras clave: Minoría étnica gitana, Migraciones internacionales, Derechos fundamentales.

1. Población Roma en Europa: Contextualización.

La minoría étnica gitana es la principal minoría étnica en Europa. La CE establece que la población gitana europea podría ascender a 10-12 millones, (2% total población). Los altos niveles de exclusión y la precariedad laboral están presentes en la comunidad gitana en cualquier país de Europa.

La mayoría vive en los países del Este. Macedonia, Bulgaria y Rumanía constituyen los países con mayores porcentajes de población de etnia gitana (Tabla 1). Los porcentajes en estos países se sitúan entre el 10- 12% de la población. Si atendemos a los números absolutos observamos que el país europeo con mayor número de personas pertenecientes a la etnia gitana es Rumanía (1,8 y 2,5 millones). Esta cifra es muy superior al resto de países europeos. Otros países de Europa con un importante volumen de población gitana son España y Bulgaria, cuya población gitana estaría entre 700.000 y 800.000 personas.

PANEL 8: Diversidad y migraciones

³⁹⁵ Almudena Macías León. Profesor Ayudante Doctor, Departamento de Psicología Social, Trabajo Social, Antropología Social y Estudios de Asia Oriental. Universidad de Málaga,

Tabla 1. Estimaciones sobre la población gitana en Europa.

	Total población	Población gitana	
		Nº absolutos	% sobre total población
Albania	3.549.841	90.000-100.000	3%
Bulgaria	7.928.901	700.000-800.000	10%
República Checa	10.264.212	250.000-300.000	3%
Francia	59.551.227	280.000-340.000	1%
Grecia	10.623.835	160.000-200.000	2%
Hungría	10.174.853	550.000-600.000	6%
Macedonia	2.046.209	220.000-260.000	12%
Rumania	21.698.181	1.800.000-2.500.000	10%
Serbia y Montenegro	10.677.290	400.000-450.000	4%
Eslovaquia	5.379.455	480.000-520.000	9%
España	40.037.995	700.000-800.000	2%
Turquía	66.493.970	300.000-500.000	1%
Total Europa	795.101.136	6.105.600-8.625.150	

Fuente: Petrova, Dimitrina. The Roma: Between a Myth and the future. Roma Rights Quaterly. Number 1, 2004.

En relación a sus condiciones de vida observamos que la mayoría de la población gitana (90%) vive por debajo del umbral de la pobreza según datos de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA 2020). Y un 40% de los hogares no cuenta con ingresos suficientes para garantizar la seguridad alimentaria de todos los miembros de la unidad familiar (UNDP 2012).

En el área de la vivienda encontramos altos niveles de hacinamiento y unas precarias condiciones de habitabilidad. Al menos el 45% de los hogares carece al menos de uno de los siguientes equipamientos: inodoro, cocina, ducha y/o electricidad (FRA 2020). El 30 % no tiene acceso a agua corriente, el 80% vive en viviendas y barrios hacinados y el 40% sin instalaciones sanitarias (EC 2020).

Estas condiciones de las viviendas están presentes especialmente en los asentamientos chabolistas de esta población. En los países del Este de Europa son especialmente llamativas las condiciones de vida de estos asentamientos. Fakulteta, barrio gitano de Sofía (Bulgaria), se considera el gueto más grande de Europa. 30.000 personas viven ahí casi todas hacinadas, sin servicios esenciales, la mayoría en chabolas³⁹⁶. En las principales zonas catalogadas como zonas de exclusión social en Europa, en la mayoría predominan los gitanos³⁹⁷.

³⁹⁶ El Gueto Gitano. M´Sur. Mayo 2012.

³⁹⁷ Guetos gitanos sin salida. 31 de Agosto de 2019.

Presentan altos niveles de analfabetismo. Al menos el 10% de los niños en edad escolar no asiste a la escuela y menos del 10% han finalizado la Educación Secundaria. El Abandono Escolar Prematuro era del 67% antes de la pandemia (FRA 2020).

Los altos niveles de desempleo y el desarrollo de trabajos informales y de la economía sumergida son característicos de esta población. En determinadas zonas de países como Hungría, Eslovaquia o Rumania, donde hay una alta concentración de población gitana, los gitanos tienen tasas de desempleo que alcanzan el 90% de la población y además no desarrollan otro tipo de actividades que contribuya a su subsistencia.

En relación a la salud, la esperanza media de vida de la población gitana es alrededor de diez años menos que la del resto de la población, a lo que hay que sumar mayores tasas de morbilidad, malformaciones, discapacidades, etc. Un alto porcentaje (1/3) tiene problemas de salud que les condicionan sus actividades diarias. La exclusión social y la segregación espacial dificultan el acceso a la atención primaria. El 20% no tiene cobertura sanitaria (EC 2020).

Por último, también se observan altos niveles de discriminación hacia esta minoría en todos los países europeos (UNDP 2004). Desde la ampliación de la UE en 2004, los actos violentos y los delitos de odio se han reducido notablemente en los países del Este de Europa. Pero la mayoría de los gitanos siguen viviendo en peores condiciones que el resto de la población en todos los países de Europa.

El proceso de ampliación de la UE incrementó el volumen de población gitana de 1,7 millones (UE-15) hasta los 6 millones (UE- 27), es decir, la población gitana europea se multiplicó por 4 con las ampliaciones de 2004 y 2007 (Laparra y Macías 2009). Es entonces cuando emerge la denominada "Cuestión Roma"³⁹⁸ centrando la atención de las instituciones europeas al ser uno de los principales ejes en el proceso de negociación de estos países aspirantes.

2. Migraciones de los Roma en la Década de los '90.

El proceso de adhesión a la UE de los países del Este conllevó importantes convulsiones sociales y políticas. La transición desde la economía planificada hacia la economía de mercado en Rumanía en los '90 tuvo un impacto social importante en la población en general, y en la situación de la minoría étnica gitana, en particular. Éste resultó en una crisis económica sin precedentes que incidió en un incremento importante de los niveles de pobreza. Los gitanos fueron especialmente vulnerables en este periodo de modernización y equiparación a las economías de mercado. En primer lugar, el aumento del desempleo y la reducción del gasto social les afectó especialmente con una clara regresión en el proceso de lenta integración que venían experimentando con el régimen anterior (Laparra y Macías 2009).

Para hacer frente a la crisis la población desarrolló una serie de estrategias, la emigración al extranjero constituyó una de ellas. Las migraciones internacionales que tuvieron lugar en la década de los '90 en Europa no constituyeron un nuevo fenómeno, pero el caos económico y político que se produjo en los países del CEE después de 1989

³⁹⁸ "Proceso de análisis técnico-científico y de debate social sobre la situación de los gitanos y sobre las propuestas políticas orientadas a su mejora"

fue algo nuevo, produciéndose en sociedades supuestamente en vías de democratización. Se incrementaron los niveles de desempleo para la población gitana, alcanzándose unas cotas extraordinariamente altas para la mano de obra no cualificada romaní.

Además, en este periodo volvieron a cumplir una vez más en su historia la función de chivo expiatorio por los problemas de una sociedad en plena crisis y que se enfrentaba a grandes contradicciones e incertidumbres (Macías 2005). Esta nueva oleada de violencia y prejuicios de principios de los '90 en CEE intensificaron los flujos migratorios de los Gitanos de CEE hacia países de Europa Occidental. El principal país de origen de estas migraciones internacionales fue Rumanía. Otros importantes países emisores fueron la Antigua Yugoslavia, Bulgaria, Polonia, República Checa y Eslovaquia. La mayoría de estas personas emigradas solicitaban asilo en los países de destino. Los gitanos de Rumanía constituyeron el 40% de los solicitantes de asilo en Alemania entre 1990-1992 (70.000 solicitantes). Rumanía fue el principal país de origen de los solicitantes de asilo en España en el periodo 1994-1997. En 1997, el 30% del total de solicitudes presentadas en la OAR eran de Rumanía.

3. Razones para emigrar.

La población Roma se ha movido bastante dentro de los países y también hacia el exterior durante décadas. Las razones para abandonar su país atienden a un orden global que les excluye y sitúa en los márgenes del orden social y económico mundial. El comportamiento de este flujo migratorio responde a la interacción de estos factores globales. Bauman, Z. afirma que aunque la globalización afecta a todos los miembros de la sociedad no afecta a todos de la misma manera (Bauman 2000). Entre los factores globales que han configurado el flujo migratorio de la población gitana encontramos "factores push" ("de expulsión") y "factores pull" ("atrayentes"). Como factores de expulsión tendríamos la discriminación estructural y la extrema pobreza que soportan los romaníes en estos países. Entre los factores atrayentes encontraríamos una, al menos aparente, sociedad más tolerante y un sistema de protección social más desarrollado en los países de destino.

Una de las principales razones para emigrar de esta población roma/gitana de Rumania es la búsqueda de empleo para la mejora de las condiciones de vida. En su país no tienen un trabajo estable, los salarios son muy bajos y no les permite tener unas condiciones de vida dignas. Los trabajos desarrollados habitualmente suelen ser trabajos informales y eventuales. La tasa de desempleo de los roma/gitanos de Rumania se encuentra entre el 80/90% (ERRC 1999). Esto correlaciona con altos índices de pobreza. El porcentaje de gitanos que viven bajo el umbral de la pobreza se encuentra entre el 40-70% dependiendo de la línea de pobreza que se considere. La pobreza severa podría afectar al 38% de los hogares gitanos de Rumanía (Ringold 2003). Estos niveles de pobreza están determinados, en parte, por los bajos niveles de educación, las limitadas oportunidades de trabajo y el deterioro del estado de salud del colectivo. En algunas comunidades las familias carecen de los medios suficientes para cubrir las necesidades básicas, como la alimentación. Se estima que un 63% de la población gitana se podría encontrar en esta situación (Cace 2004).

Otro importante motivo que les impulsa a marcharse de Rumania es la discriminación. La población Roma es discriminada en el área laboral, sanitaria y educativa. Además,

reciben prácticas discriminatorias por parte de los funcionarios públicos y las fuerzas de seguridad. El deterioro de las condiciones de vida ha sido acentuado por el incremento de los niveles de discriminación en Rumanía. La historia, el gobierno, los medios de comunicación, la iglesia,...han reproducido el estigma social persistente de los gitanos de Rumanía. Sobre esta imagen se construyó un discurso que le sirvió al gobierno rumano para eludir responsabilidades sobre el declive económico y los reveses de los esfuerzos del país para unirse a la UE. El prejuicio étnico tendría sus raíces en el estilo de vida que han tenido tradicionalmente los gitanos y la consideración de un grupo que no se ha adapta a las normas sociales.

Por tanto, podríamos considerar la marginalización económica que padecen en sus lugares de origen como resultado de una profunda discriminación. Además de la marginalización y las pobres condiciones socioeconómicas se producen reiteradas violaciones de derechos humanos en los países de origen. Las últimas han tenido lugar durante la pandemia del Covid-19.

4. La Población Roma en España

El flujo migratorio de los gitanos rumanos hacia España se intensificó considerablemente a principios de los años 90. La pobreza extrema y discriminación estructural tuvieron una intensa incidencia en la población Roma del Este de Europa en este periodo. Además, se produjeron importantes brotes racistas en las comunidades de origen. La pobreza, desempleo y la discriminación en las comunidades de origen conformó este flujo migratorio inicialmente.

Como ocurrió en otros países de Europa, muchas de las personas gitanas emigradas de Rumanía hacia España solicitaron asilo en este periodo. Rumanía fue el principal país de origen de los solicitantes de asilo en España en el periodo 1994-1997. En 1997, el 30% del total de solicitudes presentadas en la OAR eran de Rumanía. Aunque oficialmente no existen datos sobre la etnia de los solicitantes, a partir de otras fuentes, podemos afirmar que la mayoría (90%) de estos solicitantes pertenecían a la minoría étnica gitana (Macías 2008).

Si tenemos en cuenta que la mayoría de los solicitantes de asilo (90%) pertenecían a la minoría étnica gitana, es probable que este flujo migratorio estuviera constituido principalmente por la minoría gitana. Luego la composición étnica de este flujo se modificaría a medida que se incrementó el volumen de población rumana total en España a partir de 2001. La inmigración rumana en España empezó a ser significativa en el año 2001 aunque se incrementaría considerablemente con la exención del visado en el año 2004.

Otra de los registros que nos permiten aproximarnos a este volumen de población es el Padrón Municipal de Habitantes. Las características de esta población y sus condiciones de vida, así como las eventuales trabas administrativas pueden obstaculizar en ocasiones el empadronamiento de esta población por lo que la representatividad de este colectivo en este registro podría ser inferior al volumen real. Estas limitaciones deben ser consideradas para realizar las estimaciones.

Atendiendo a los datos del Padrón observamos que el volumen de extranjeros procedente de Rumanía empieza a ser considerable en el 2001. En este año, los

extranjeros empadronados procedentes de Rumanía suponían un 2,3 % del total de extranjeros empadronados.

En el año 2005, los nacionales rumanos constituyeron el colectivo que experimentó un mayor crecimiento interanual con más de 100.000 nuevas personas inscritas en el padrón. En enero de 2005, la población extranjera empadronada procedente de Rumanía ascendía a 317.366, esto es, el 8,51% del total de extranjeros empadronados. En el año 2007 los rumanos (y los búlgaros) empiezan a ser ciudadanos comunitarios. Los rumanos, junto con los búlgaros, crecieron más que los extranjeros de otras regiones en ese año incrementándose casi un 23% en su conjunto. En el año 2008 los nacionales de Rumanía superan las 700.000 personas entre los extranjeros empadronados en nuestro país. Los incrementos posteriores fueron menores, pero Rumanía siguió constituyendo uno de los principales países de origen de los extranjeros empadronados.

En la actualidad Rumanía constituye el segundo país de origen de los extranjeros empadronados en España (665.598 personas) constituyendo el 12,3% del total de extranjeros empadronados y siendo la nacionalidad más numerosa de la UE-28.

La minoría étnica gitana constituiría sólo una parte de la inmigración rumana en España estando subrepresentada en estos datos oficiales como ya se ha comentado previamente. Considerando las limitaciones descritas, podríamos estimar que al menos el 10% del total de población empadronada de Rumanía pertenece a la minoría étnica gitana pudiendo ascender hasta las 90.000-100.000 personas.

Esta cifra también ha sido estimada por otros autores. Laparra y Pérez establecen que el 10% de la población gitana en España procede de los países del Este (Laparra y Pérez 2008). Estos autores establecen que la población gitana en España asciende a 970.000 personas, por lo que la población gitana del Este podría ser de 97.000 personas. Esta cifra triplicaría al volumen de población en Francia. España podría constituir el principal país de destino de los gitanos del Este de Europa.

Se distribuyen por todo el territorio residiendo particularmente en las grandes ciudades: Madrid, Barcelona, Sevilla, Granada, Valencia, Zaragoza y Murcia, teniendo una alta concentración en Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía.

En España se han localizado varios asentamientos. La Cañada Real es el mayor asentamiento ilegal metropolitano de Europa, un área en la que viven más de 7.500 personas. También existe información relativa a asentamientos en Córdoba y Granada. En Córdoba podría haber asentamientos que acogen a unas 80-90 familias, 340 personas, según los datos que maneja la Asociación Cordobesa para la Inserción Social de Gitanas Rumanas (Acisgru). Y en Granada, los medios de comunicación publican noticias sobre las precarias condiciones en las que viven en algunos lugares localizados. Previamente habían sido desalojados de su anterior asentamiento.

En España, por tanto, las condiciones de vida de la población Roma siguen siendo precarias. Suelen trabajar en el sector informal de la economía. Se han ocupado en actividades marginales como la mendicidad, la venta de periódicos (La Farola, La Calle,...) o la recogida de chatarra.

Otros sectores más normalizados han sido la construcción (peonajes), agricultura (campañas de recolección) y el servicio doméstico (tareas domésticas y cuidado de

personas). Suelen ser trabajos eventuales, con bajos salarios y desarrollados en el sector informal de la economía.

La situación en el área de vivienda de la población gitana procedente de Rumanía es compleja. En los comienzos del flujo migratorio, cuando llegaban a España pasaban un tiempo viviendo en sus furgonetas o caravanas en diversos asentamientos localizados (Madrid, Barcelona, Vizcaya,...). Algunas ONGs desarrollaban programas asistenciales con las personas que vivían en los asentamientos. Otras personas se instalaron en la calle, parques, solares abandonados.

Aunque parece que el tiempo de residencia en España ha mejorado las condiciones de la vivienda. Los que han accedido a una vivienda viven en régimen de alquiler. En general, los precios pagados por los alquileres son elevados y en algunos casos no cuentan con unas condiciones mínimas de habitabilidad. Al encontrar dificultades para acceder a una vivienda más normalizada se pueden observar altos niveles de hacinamiento.

Por tanto, los niveles de precariedad en los distintos ámbitos se mantienen en el país de destino. Esta vulnerabilidad del colectivo le ha predispuesto a sufrir un impacto desproporcionado de la pandemia como veremos en el siguiente apartado.

5. Efectos de la pandemia global.

La pandemia del Covid-19 ha afectado la vida diaria de todas las personas, aunque algunos sectores de población que viven en condiciones de marginación y sufren altos niveles de exclusión social y pobreza enfrentan desafíos particulares. La pandemia ha puesto de manifiesto que las condiciones de las viviendas, la situación laboral y/o el nivel de ingresos de las familias constituyen factores catalizadores de las consecuencias socioeconómicas de la crisis desencadenada por la misma.

La población gitana ha tenido un impacto desproporcionado de esta crisis en todos los países de Europa, principalmente por sus altos niveles de exclusión y sus condiciones de vida. El incremento de las actitudes racistas y xenófobas también ha incrementado el riesgo para este colectivo (FRA 2020).

Desde marzo de 2020 los distintos gobiernos han puesto en marcha una variedad de medidas para contener la propagación del virus. El 14 de Marzo de 2020 el Gobierno Español estableció el Estado de Alarma³⁹⁹. Aunque inicialmente este no vulnera los Derechos Fundamentales de la población, las nuevas medidas restrictivas van a afectar a la libertad de movimiento y de reunión, cierre perimetral de algunos municipios y suspensión de algunas actividades económicas.

Como ya hemos comentado la mayoría de la población gitana del Este se ocupaba en actividades temporales e informales: recogida de chatarra, venta ambulante, campañas agrícolas. Estas familias suelen vivir “al día” y subsisten con actividades precarias, a menudo irregulares y sin protección (FSG 2020).

³⁹⁹ Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19), 14 Marzo 2020.

El confinamiento ha limitado sustancialmente todas estas actividades teniendo un efecto inmediato sobre la capacidad de ganarse la vida de gran parte de estas familias. El estatus informal de dichos trabajos les ha dificultado reclamar cualquier ayuda o prestación del mercado laboral. El registro formal de residencia, especialmente en los asentamientos, ha limitado el acceso a los servicios sociales empeorando aún más su situación.

En el estudio realizado por la FSG en marzo de 2020 se estableció que 47.000 personas aproximadamente carecían de alimentos y recursos básicos para la supervivencia. La pandemia ha conllevado, por tanto, una incapacidad de cubrir las necesidades básicas para muchos de estos hogares. A pesar de los recursos habilitados por el Gobierno para paliar la emergencia social que están viviendo muchas personas, y de las recomendaciones de orientarlos a las familias más vulnerables, las ayudas no estaban llegando con la suficiente premura (FSG 2020). Consecuentemente las familias carecían de alimentos y de productos de primera necesidad.

Este retroceso en las condiciones de vida de la población gitana del Este en España ha influido nuevamente en el flujo migratorio de esta población promoviendo el retorno a sus países de origen. La principal razón para venir a España ha sido promocionar sus condiciones de vida y las de sus familias en origen y destino. La emergencia sanitaria actual ha truncado muchos de esos proyectos migratorios por la imposibilidad de poder seguir desarrollando las distintas actividades económicas.

Se estima que desde mediados de marzo 500.000 personas volvieron a Rumanía desde el extranjero porque temían la enfermedad o porque se quedaron sin empleo⁴⁰⁰. Aunque no se manejan datos al respecto, parte de este retorno ha sido de la minoría étnica gitana.

Este retorno no ha estado exento de tensiones sociales y políticas. Durante la pandemia se han exacerbado los discursos y actitudes racistas y xenófobas hacia la minoría étnica gitana en todos los países europeos (FRA 2020; EC 2020). Podemos afirmar que se ha producido un proceso de etnización de la pandemia promoviéndose los sentimientos anti-Roma en los distintos países de Europa.

Esta oleada de discursos racistas y xenófobos ha tenido una particular incidencia en los migrantes que han retornado. En Rumanía, Bulgaria, Hungría y Eslovaquia se utilizaron las noticias sobre el retorno masivo de migrantes para avivar los temores sobre la propagación del Covid (FRA 2020: 26).

En Rumanía se convirtieron incidentes aislados en determinados asentamientos en una cuestión de emergencia social y salud pública desplegándose las fuerzas policiales en determinados barrios y zonas. Cuando el Ministro del Interior anunció el despliegue de 1500 policías y gendarmes, afirmó que *"el recurso adicional se dirigirá a las zonas con mayor riesgo de criminalidad, comunidades con personas que recientemente han regresaron [del extranjero] y son conocidos por sus actividades delictivas"* (ERRC 2020: 35).

⁴⁰⁰ Crecen las tensiones sociales en Rumanía con el Confinamiento. Euronews. 27/04/2020.

Este proceso de estigmatización tiene cierto paralelismo con las convulsiones sociales y políticas acaecidas en el proceso de transición de Rumanía en los años '90. La minoría étnica gitana fue culpabilizada de todas las tensiones sociales y políticas del país emergiendo brotes xenófobos y racistas en ese periodo en los países del Este.

Por tanto, estas reacciones y efectos sociales se han sucedido en el transcurso de la historia siendo la minoría étnica gitana culpabilizada por la situación y las consecuencias negativas de cualquier crisis o convulsión social, política y/o sanitaria. En estos momentos tan proclives a la histeria colectiva, la comunidad gitana es nuevamente una candidata perfecta para canalizar los miedos hacia "los otros", "los diferentes".

Este importante proceso de etnización de la pandemia ha intensificado las dinámicas exclusógenas en los distintos países europeos materializándose en la incapacidad de cubrir las necesidades básicas e inseguridad alimentaria en la población gitana europea.

6. Conclusiones

En la actualidad vivimos en un contexto global en el que los distintos factores económicos, políticos y sociales están interconectados. Las migraciones internacionales responden a procesos estructurales que tienen lugar a escala mundial. En la sociedad globalizada parece haberse desarrollado una nueva percepción de que ningún lugar es completamente seguro, aunque las personas tienen acceso a múltiples lugares (Bauman 2000). Además, la globalización económica ha incrementado los niveles de desigualdad de las distintas zonas del planeta. Este es uno de los principales elementos que conforma los actuales flujos migratorios, aunque no el único. Según el Informe sobre las Migraciones en el Mundo de 2018 en los últimos años se observa un aumento de las migraciones provocados por conflictos, persecuciones, situaciones de degradación y cambio ambiental y una acusada falta de oportunidades y seguridad humana⁴⁰¹.

Los principales factores de expulsión de la minoría étnica gitana del Este han sido la pobreza, el desempleo y la discriminación en sus países de origen. La emigración puede ser considerada una estrategia de supervivencia para este colectivo. Sin embargo, esta no constituye necesariamente una mejora de las condiciones de vida de esta población en los países de destino donde se siguen manteniendo altos niveles de pobreza y exclusión social.

En este contexto de precariedad y exclusión ha emergido un nuevo factor global, la pandemia del Covid-19. Esta ha reconfigurado en cierta medida el flujo migratorio de la minoría étnica gitana del Este de Europa. El retroceso de las precarias condiciones de vida de la población gitana del Este ha alcanzado niveles alarmantes en los distintos países europeos durante la pandemia, incrementándose los niveles de inseguridad alimentaria y haciendo emerger nuevos procesos de discriminación y estigmatización hacia este colectivo en todos los países de Europa.

Las razones para abandonar su país de los gitanos rumanos han respondido a un orden global que les excluye y sitúa en los márgenes del orden social y económico mundial. La pandemia del covid y sus efectos responden de la misma forma a estas dinámicas

⁴⁰¹ INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2018. IOM.

globales y constituye la nueva razón que les excluye y estigmatiza en el contexto europeo.

Las instituciones europeas han promovido distintas medidas políticas para la consecución de unas mayores cotas democráticas siendo la libertad de circulación uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía europea. A pesar de estos esfuerzos la minoría étnica gitana sigue sin tener garantizados sus derechos fundamentales en el contexto europeo.

Todas las pandemias conllevan la necesidad que tienen las sociedades para atribuir el origen de la letalidad a grupos de población específicos. En este contexto de pandemia global este proceso de estigmatización no ha hecho más que exacerbar la discriminación estructural y los niveles de racismo y xenofobia vulnerando los Derechos Fundamentales de la Población Roma en todos los países de Europa.

Presenciamos nuevamente como las dinámicas exclusógenas y las prácticas discriminatorias se orientan hacia la minoría étnica gitana. A pesar del marco legal y las políticas europeas articuladas para promover los derechos fundamentales de la minoría étnica gitana no parecen existir mecanismos suficientes para garantizar estos derechos de ciudadanos europeos. Los niveles de racismo pueden llegar a cotas inaceptables dentro del marco legal de la UE

7. Bibliografía.

- Bauman, Z. (2000). Globalization: The Human Consequences. Cambridge, Blackwell Publishers.
- Braham, M. y Braham, M. "Romani Migrations and E.U. Enlargement." Cambridge Review of International Affairs 13(2): 97-116.
- Cace, S.(coord) (2004). The health status of Rroma population adtheir access to health care services. Bucharest, The Expert Publishing House.
- EC (2020). Overview of the impact of the coronavirus measures on the marginalised roma communities in the EU.
- ERRC (2020). Roma Rights in the Time of Covid.
- FAGA (2020). Informe sobre la situación de familias gitanas alicantinas en situación de emergencia alimentaria a causa del estado de alarma por la COVID-19.
- FRA (2020). Implications of COVID-19 pandemic on Roma and Travellers communities. University Institute of Studies on Migration y FRA. Junio 2020.
- FSG (2020). IMPACTO DE LA CRISIS DEL COVID-19 SOBRE LA POBLACIÓN GITANA. INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2018. IOM.
- Laparra, M. y Macías, A (2009). Spanish Gitanas, Romani Migrants and European Roma identity: (Re)unification or self-affirmation? Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal order.
- Laparra, M. Pérez, B. (coord..) (2008). "La Exclusión Social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación". VI Informe Foessa sobre Exclusión y desarrollo social en España 2008, Madrid: Fundación FOESSA.

- Laparra, M. y. Fresno, J.M. (2005). La Europa de los Gitanos. Madrid, Cáritas Españolas.
- López, J. (2005). Las pateras del asfalto: Algunas consideraciones sobre los gitanos rumanos en España. II Jornadas Inmigración. Kale dor Kayiko. Bilbao.
- Laparra, Macías-León, Almudena y M. (2008). Spanish ¿Gitanos¿ from a European perspective: reunification or self-affirmation. *Romani politics in contemporary Europe. Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*. Palgrave. pp. 226-245.
- Macías, A.(2005). La población romaní en el flujo migratorio del Este hacia Europa occidental: el caso de Rumanía. *Documentación Social* 137. págs. 79-98
- OSCE (2000). Report on the Condition of the Roma and Sinti in the OSCE Area.
- Petrova, D. (2004). "The Roma: Between a Myth and the future." Roma Rights Quarterly (1).
- Platt, L. y Warwick, R. COVID-19 and Ethnic Inequalities in England and Wales*. *FISCAL STUDIES*, vol. 41, no. 2, pp. 259-289 (2020) 0143-5671
- Revenge, A. and Tracy, W.M. (2002). Poverty and Ethnicity. A Cross-Country Study of Roma Poverty in Central Europe. Washington, WB.
- Ringold, D. and Wilkens, E. (2003). Roma in an Expanding Europe. Breaking the Poverty Cycle. Washington, WB.
- Romani CRISS. (2004). Respecting Human Rights in Romania: Roma citizens of the state of law. Bucharest.
- Sigona, Nando, and Trehan, Nidhi. 2009. Introduction: Romani politics in neoliberal Europe. In: Sigona, Nando, and Trehan, Nidhi, eds. *Romani politics in contemporary Europe: Poverty, ethnic mobilisation and the neoliberal Order*. Houndmills: Palgrave Macmillan. 1-20.
- Sovotka, E (2003). Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy. *Romani Studies. Fifth Series*. 13 (2): 79-121.
- UNDP (2012). The situation of Roma in 11 EU Member States. Survey results at a glance. European Union Agency for Fundamental Rights, 2012.
- Unión Romaní. El coronavirus y los gitanos. Unión Romaní. 19 de Marzo de 2020.
- Zoon, I. On the margins: Roma and public services in Romania, Bulgaria and Macedonia. New York, Open Society Institute.



Derechos humanos, agencias de igualdad y políticas públicas: entre los “techos de cristal” y los “suelos pegajosos”

Ayala Maqueda Aldasoro e Izaskun Sáez de la Fuente Aldama⁴⁰²

RESUMEN

Esta comunicación pretende analizar críticamente el papel de las agencias de igualdad en Europa respecto a sus interacciones con los movimientos de mujeres y, en especial, con aquellos que representan a sus grupos más vulnerables (inmigrantes, minorías étnicas, mujeres con diversidad funcional o integrantes del colectivo LGTBIQ+). Teniendo en cuenta que dichos organismos son quienes lideran los procesos de diseño, coordinación de la implementación y evaluación de las políticas públicas destinadas a garantizar la igualdad de género, los déficits de representatividad ponen en entredicho su potencial para garantizar los derechos humanos de los diversos tipos de mujeres.

Hoy en día, el feminismo se encuentra sumergido en la llamada Cuarta Ola -entre cuyos rasgos destaca la apuesta por la visibilización de sectores de mujeres históricamente más discriminados- Sin embargo, aún las agencias de igualdad tienden a incorporar más las demandas relacionadas con los “techos de cristal” de mujeres blancas, heterosexuales y de clase media que con los “suelos pegajosos”. Para afrontar este dilema, la respuesta del enfoque interseccional también genera controversias porque su implementación ha podido derivar en recortes presupuestarios y en la utilización de las mismas políticas para abordar cualquier forma de desigualdad.

Palabras clave: agencias de igualdad, movimiento de mujeres, políticas públicas, interseccionalidad, derechos humanos

1. Introducción

Esta comunicación recoge las reivindicaciones de los colectivos de mujeres atravesados por múltiples ejes de discriminación que denuncian sufrir la invisibilización por parte un sector del feminismo y de los poderes públicos. En primer lugar, se analiza el tratamiento que las demandas de estos grupos han recibido por parte de la genealogía feminista, para, a continuación, introducir el giro interseccional; un enfoque crítico que surge a finales de la década de los 80 del siglo XX para dar respuesta a la situación de especial vulnerabilidad de dichos colectivos. En un tercer momento, se evalúa en qué medida las agencias de igualdad se hacen eco de las demandas de los grupos más vulnerables de mujeres e incluyen la perspectiva interseccional en las políticas de igualdad que diseñan y en los espacios de participación que habilitan para interactuar con el tejido asociativo de mujeres. Semejante análisis da cuenta de los déficits de representación que todavía a día de hoy soportan las mujeres víctimas de la múltiple discriminación y que dificultan la canalización política de sus demandas.

2. Breve reseña de la lucha histórica contra el canon feminista

Diversos sectores feministas denuncian la existencia de un feminismo hegemónico y occidental, que solo representa los intereses de un determinado perfil de mujeres: las

⁴⁰² Ayala Maqueda Aldasoro, (Centro de Ética Aplicada de la Universidad de Deusto) e Izaskun Sáez de la Fuente Aldama (PhD.Centro de Ética Aplicada de la Universidad de Deusto)

blancas, de clase media, heterosexuales y con estudios. Una tendencia que ha podido reforzar la exclusión de las demandas de los grupos más vulnerables de la población femenina. Asimismo, las mujeres nacidas en países en vías de desarrollo constatan que la genealogía feminista, en términos generales, no ha sabido reconocer los esfuerzos realizados por un gran número de mujeres en pro de su emancipación. Denuncian que la historiografía feminista ha invisibilizado las luchas por la igualdad de género que se han llevado a cabo fuera del marco occidental. Discriminación e invisibilización tienden a retroalimentarse. La múltiple discriminación que sufren estas mujeres ha fomentado el olvido que hasta el momento ha caracterizado la historiografía feminista. A su vez, la invisibilización no solo es resultado de la situación de discriminación que estas mujeres sufren, sino que la refuerza. De ahí que, desde puntos de vista que entroncan con reflexiones críticas postcoloniales, se abogue por nuevos planteamientos historiográficos que den respuesta a la diversidad contextual, mostrando la historia de aquellas luchas feministas que no se han contado y que ayudan a comprender las experiencias concretas de cada lugar.

Como parte significativa de dicha genealogía, se podría recordar el caso de la esclava liberada Sojourner Truth. En 1851, en la Convención de Akron, expuso su discurso “Ain’t a Woman?” (“¿Y acaso no soy una mujer?”). Truth fue la única mujer negra que asistió a dicho encuentro y fue recordada como la heroína de la jornada por defender ferozmente el sufragio femenino frente a los argumentos machistas de los hombres que asistieron al encuentro. Estos defendieron que el sufragio era incompatible con la debilidad femenina, insistiendo en que resultaba ridículo que las mujeres aspirasen a votar cuando no eran capaces de cruzar un charco o subir a un carruaje sin la ayuda de un hombre. Entonces, Sojourner Truth se remangó sus mangas para mostrar sus brazos musculados y pronunció su épico discurso:

“Ese hombre de allí dice que las mujeres necesitan ayuda al subirse a los carruajes, al cruzar las zanjas y que deben tener el mejor sitio en todas partes ¡Pero a mí nadie me ayuda con los carruajes, ni a pasar sobre los charcos, ni me dejan un sitio mejor! ¿Y acaso no soy una mujer? ¡Miradme! ¡Mirad mi brazo! ¡He arado y plantado y he cosechado en los graneros sin que ningún hombre pudiera superarme! ¿Y acaso no soy una mujer? Podía trabajar tanto como un hombre, y comer tanto como él cuando tenía comida ¡y, también, soportar el látigo! ¿Y acaso no soy una mujer? He dado a luz a trece niños, y he visto vender a la mayoría de ellos a la esclavitud ¡y cuando grité, con mi dolor de madre, nadie sino Jesús pudo escucharme! ¿Y acaso no soy una mujer?” (Beltrán y Maquieira, 2001: 47)

En su alegato, Truth arremetió contra el sexismo, pero también contra el racismo y el clasismo de las mujeres blancas. Criticó cómo la identidad feminista se construía de manera homogénea y cómo ello impedía detectar la diversidad de las formas de opresión que sufrían las mujeres. Mediante su pregunta, “¿Y acaso no soy una mujer?”, la esclava liberada Sojourner Truth comparaba su experiencia de mujer negra y madre de hijos vendidos como esclavos con el ideal burgués de la feminidad prototípico del sufragismo decimonónico (Viveros, 2016: 3). Ella se presentó como una mujer negra que había sido víctima de la esclavitud, pero no por ello menos mujer que sus compañeras blancas de clase media. En consecuencia, sus demandas tampoco eran menos legítimas (Davis 2005: 70-71). Truth se convirtió así en uno de los referentes históricos del feminismo afroamericano e introdujo el debate sobre el efecto

multiplicador que tiene para la exclusión la raza respecto al género. Las denuncias al racismo, al clasismo y al heterosexismo propios del feminismo occidental dieron un salto cualitativo a partir de la década de los años 60 y 70 del siglo XX con la aparición de movimientos como el feminismo lesbiano, el feminismo chicano o el *Black Feminism* (Medina, 2013: 53).

3. Los fundamentos del enfoque interseccional

Desde que Sojourner Truth lanzó públicamente su pregunta “¿Y acaso no soy una mujer?” y tras las tres primeras olas del feminismo, la reflexión feminista de carácter académico y con significativas implicaciones políticas e institucionales, trata de abordar la situación de los colectivos de mujeres más discriminados a través del giro interseccional.

A finales de los 80, Kimberle Crenshaw (1989) introdujo el término interseccionalidad. Dicha expresión alude a una nueva forma de gestionar la diversidad que insiste en la complejidad de los procesos que generan desigualdad. La experiencia interseccional va más allá de la suma de discriminaciones e insiste en la importancia de entender esta complejidad como un conjunto indivisible (Crenshaw, 1989: 140). Crenshaw dirigió sus estudios a la intersección entre la raza y el género. La autora mantiene que el racismo afecta de manera diferente a los hombres negros que a las mujeres negras, al igual que el sexismo no influye de la misma manera sobre las mujeres negras que sobre las mujeres blancas. En su obra, la autora señaló la difícil situación en la que se encontraban las mujeres afroamericanas ya que las legislaciones contra la discriminación de género y de raza se aplicaban de forma excluyente. De esta forma, las mujeres negras quedaban desprotegidas ante la ley porque el derecho no tenía en consideración las experiencias de discriminación específicas que padecían estos grupos de mujeres. Por otro lado, Crenshaw denunció cómo los movimientos antirracistas y feministas se articulaban en torno a un sujeto homogéneo y excluyente en el que quedaban fuera los colectivos más vulnerables como las mujeres afroamericanas (Goikoetxea, 2017: 75).

Para demostrar sus tesis, Crenshaw presentó dos casos históricos que ocurrieron en Estados Unidos y en los que las mujeres afroamericanas se sintieron desamparadas por la ley y por las luchas feministas y antirracistas, que no contemplaron su situación de extrema vulnerabilidad. El primer episodio narra el caso de cinco mujeres afroamericanas que fueron despedidas por la empresa automovilista General Motors en 1976. Ellas alegaron que su despido estuvo motivado por una discriminación interseccional y llevaron su caso ante los tribunales. Entonces, su causa fue rechazada porque su experiencia no estaba recogida por el derecho estadounidense y no coincidía con la de las mujeres blancas ni con la de los hombres negros injustamente despedidos por sus empresas. De esta forma, la subordinación de las mujeres afroamericanas se reforzaba ya que su situación de discriminación superaba la suma del racismo y el sexismo y exigía nuevas medidas políticas dirigidas a amparar los derechos de estos colectivos. Los movimientos feministas y antirracistas fueron quienes cometieron el segundo caso de discriminación interseccional. La policía de Los Ángeles quería llevar a cabo un estudio sobre las mujeres afroamericanas que eran víctimas de la violencia de género. Sin embargo, sendos movimientos sociales criticaron esta iniciativa. El movimiento feminista porque podía invisibilizar que la violencia de género era un problema crónico que afectaba a todos los perfiles de mujeres y el movimiento

antirracista porque podía fomentar la estigmatización de la población afroamericana (Cruells, 2015: 35-37).

Crenshaw distingue tres tipos de interseccionalidad: la estructural, la representacional y la política. La primera se refiere a las experiencias que tienen las personas y los grupos sociales que están afectados por la intersección de diversas desigualdades. Por tanto, se centra en las consecuencias que tiene la discriminación múltiple en la vida de las víctimas y que generan un conjunto de desventajas que limitan sus oportunidades económicas, políticas y sociales (Lombardo y Verloo, 2010: 12). La interseccionalidad representacional alude a los estereotipos que se generan alrededor de los diferentes ejes de exclusión y la forma en que confluyen para crear narraciones específicas sobre los sujetos marginalizados (Crenshaw, 1993: 250-252). Estas representaciones están fuertemente arraigadas en la cultura dominante y en el discurso público y se difunden a través de diferentes canales como, por ejemplo, los medios de comunicación, la música, la literatura o el lenguaje. Crenshaw (1991) presenta el caso mediático de *2 Live Crew*, grupo de rap afroamericano, que fue detenido por la policía de Florida tras una actuación por sus letras obscenas. En ellas se cosificaba a las mujeres negras y se las consideraba susceptibles de ser objeto de violencia sexual. Su arresto generó una fuerte controversia y parte de la sociedad se posicionó a favor del grupo. Los defensores de *2 Live Crew* alegaron que se trataba de un arresto racista porque se estaba condenando el lenguaje y los mensajes característicos del rap afroamericano. La interseccionalidad representacional disfruta de un menor recorrido en la literatura especializada. No obstante, tiene una relevancia incuestionable desde la perspectiva ética porque dichas narrativas ayudan a normalizar y a justificar la exclusión y la estigmatización de los sectores de población discriminados y estimulan episodios de violencia física y simbólica contra estos colectivos.

La interseccionalidad política hace referencia a la forma en que el derecho y las instituciones públicas abordan la intersección de las desigualdades. En consecuencia, aporta una mirada crítica para determinar en qué medida el sexismo, el racismo, la transfobia o la homofobia, entre otros factores de discriminación, se abordan conjuntamente o, por el contrario, tienden a reproducirse mediante las leyes y las políticas públicas de igualdad (Sales, 2017; La Barbera, 2017). De ahí que el giro interseccional resulte especialmente relevante en el análisis del funcionamiento de las agencias de igualdad de género.

4. Las agencias de igualdad de género, ¿han respondido al reto de la interseccionalidad política?

Para evaluar en qué medida las agencias de igualdad de género responden a las necesidades de los grupos más vulnerables de mujeres, a continuación, se analiza la incorporación que estos organismos hacen del giro interseccional. Semejante análisis se divide en dos ejes. Se hace una breve lectura crítica del contenido de las políticas que las agencias de igualdad impulsan, pero también de la representación de los colectivos más vulnerables de mujeres en los espacios de participación que habilitan.

4.1. Difícil equilibrio entre los techos de cristal y los suelos pegajosos

Las agencias de igualdad de género son estructuras políticas que nacen con objeto de promover los derechos de las mujeres y generar las condiciones económicas, políticas y

sociales necesarias para acabar con las jerarquías basadas en los géneros (Lovenduski, 2005). Son actores institucionales que buscan favorecer la representación descriptiva y sustantiva de los movimientos de mujeres en el entramado institucional para que influyan en la agenda pública y, de este modo, se generen políticas sensibles al género (McBride y Mazur, 1995: 1-2). Las agencias de igualdad de género están impulsadas por un feminismo institucional que busca estimular medidas que respondan a las vindicaciones de justicia social y de emancipación secularmente reclamadas por el feminismo. Semejantes organismos nacen del seno del feminismo de la igualdad, que apoya el modelo reformista de las democracias paritarias escandinavas -que tienen como ejes fundamentales las medidas de acción positiva y los pactos entre mujeres- como la vía más operativa para conseguir la emancipación (Cruz y Zecchi, 2004: 38).

Desde el punto de vista cronológico, debe tenerse en cuenta que el planteamiento de la interseccionalidad es de finales de los años 80, cuando en España, por ejemplo, pocos años antes se habían creado las primeras agencias de igualdad. Más allá de lo que sucede en EEUU y en otros pocos países, que fueron pioneros en esta materia y crearon sus agencias en la primera mitad del siglo XX, lo cierto es que la mayoría de estos organismos surgen entre la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Ciudad de México en 1975, y la Cuarta Conferencia Mundial, que se celebró en Beijing en 1995. Por lo tanto, las agencias de igualdad de género empiezan a adoptar el enfoque interseccional cuando este ya es una realidad en los estudios de género y en la *praxis* feminista.

En su gestación, las agencias de igualdad asumen diferentes posiciones y funciones dentro de la Administración pública. Para garantizar la transversalidad en el diseño e implementación de las políticas de igualdad, resulta muy relevante su cercanía a los centros de poder y su grado de autonomía. En las conferencias mundiales, la ONU hizo hincapié en que estos organismos debían estar en los niveles máximos de gobernanza, vinculados directamente a la presidencia. Aunque no consta expresamente que lo indicara así, además de su ubicación, resulta fundamental que tales organismos lideren y marquen decisivamente el proceso de implementación de las políticas públicas y no solo su diseño y coordinación. En el caso vasco, Emakunde surgió como un organismo adscrito a la Lehendakaritza, pero limitado en sus funciones y en su poder. Hoy, la reciente reubicación del Instituto Vasco de la Mujer en el Departamento de Políticas Sociales del Gobierno vasco ha generado un gran malestar en el seno del movimiento feminista porque lo consideran una mayor debilitación de su ya de por sí limitado margen de maniobra y por su posible tendencia a centrarse más en las consecuencias que en las causas estructurales que provocan la desigualdad entre hombres y mujeres.

Al analizar cómo las agencias de igualdad han asumido el enfoque interseccional, es importante tener en cuenta la multiplicidad de niveles de gobernanza en los que estos organismos se han materializado, que van desde lo subestatal a lo supraestatal. En las democracias consolidadas, como es el caso de los países que pertenecen a la Unión Europea (UE), sendos niveles son especialmente relevantes. Por un lado, la UE y sus agencias de igualdad influyen en los países miembros y ello ha derivado en una europeización en el tipo de agencias de igualdad que se crean y en las políticas que se implementan. Asimismo, debe tenerse en cuenta que existen organismos de igualdad que operan a nivel federal, autonómico y local. Este tipo de agencias son especialmente influyentes en países con una fuerte descentralización política como España (Diz y Lois

2011: 146). Estados, donde, aunque hay políticas comunes, hay otras cuestiones que son específicas del funcionamiento de cada una de las entidades subnacionales. Precisamente, esta reflexión se apoya en el trabajo de campo de una tesis doctoral que se ubica en el nivel autonómico. Concretamente, la investigación analiza las interacciones entre el Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde) y el tejido asociativo de mujeres en la Comunidad Autónoma Vasca desde la perspectiva de la rendición social de cuentas en clave de género. Una investigación que no tiene afán de generalización, pero que de alguna manera permite contrastar determinados planteamientos del marco teórico y de la literatura académica especializada.

A pesar de la posible europeización de las políticas de igualdad en los Estados miembros, lo cierto es que los países han respondido a la interseccionalidad de diversas formas. Se detectan tres grupos según el nivel de reconocimiento normativo que otorgan a la discriminación múltiple. Algunos países incluyen en su legislación antidiscriminatoria la prohibición de situaciones de discriminación múltiple; este es el caso de Portugal, que la define como aquella que resulta de la combinación de dos o más factores de discriminación. En otros países se reconoce el término, pero no lo definen ni incluyen las posibles soluciones en términos de políticas públicas. Este es el caso de países como Austria, Alemania, Italia o España; por ejemplo, en el caso español, la Ley para la igualdad efectiva de mujeres y hombres de 2007 solo reconoce que algunas mujeres se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad por sufrir una doble discriminación. Por último, existe un tercer grupo de países que no incluyen esta realidad en sus leyes ni de forma directa ni indirecta (Carrasquero, 2020).

La situación también es muy diversa en lo que se refiere al tipo de instituciones de igualdad que se crean. Algunos Estados como, por ejemplo, Suecia, Países Bajos o Dinamarca han creado un solo organismo para abordar los diferentes ejes de opresión de forma conjunta. Aunque, teóricamente, este tipo de agencias podrían estimular el giro interseccional, las organizaciones de mujeres y académicas feministas advierten que su creación ha podido derivar en recortes presupuestarios, en la homogenización de todos los tipos de discriminación y en la utilización de las mismas políticas para abordar cualquier desigualdad (Rolandsen, 2008: 505-517). En síntesis, denuncian que, tal y como se ha llevado a cabo, el giro interseccional puede generar una especie de “olimpiada de los oprimidos” (Alonso, 2012: 605-608), expresión que alude a la competición de los distintos grupos por demostrar ser el colectivo más oprimido y así “acaparar toda la atención y el apoyo político” (Hancock, 2007: 68). Otros países, como España, han respondido a la interseccionalidad a través de organismos unitarios tanto a nivel estatal como autonómico. A pesar de ello, varios de estos organismos empiezan a prestar más atención a aquellas mujeres discriminadas por otros factores además del género, tratando de impulsar algunas políticas que respondan a sus necesidades.

No obstante, todavía queda un largo camino por recorrer. La forma acrítica en la que las agencias de igualdad han asumido las diversidades culturales, sexuales y funcionales, sin desafiar las diferentes formas de discriminación que conllevan, es una de las principales críticas que se hace a su funcionamiento. Se acusa a estos organismos y a las personas que trabajan en ellos de seguir representando un feminismo occidental y hegemónico que prioritariamente beneficia a una élite de mujeres blancas, heterosexuales, con estudios y de clase media. Esta tendencia puede debilitar el acceso y la inclusión de las demandas de sectores de mujeres históricamente invisibles y discriminados. En general,

los movimientos de mujeres perciben que este tipo de agencias han dirigido gran parte de sus esfuerzos a impulsar políticas encaminadas a combatir los techos de cristal y no tanto los “suelos pegajosos”, a pesar de que afectan a un mayor número de mujeres y de los colectivos más vulnerables atravesados por múltiples discriminaciones.

La metáfora del “techo de cristal” señala la existencia de una barrera invisible que modula las aspiraciones de las mujeres. Sin embargo, la invisibilidad de dicha barrera es más que cuestionable, ya que muchas mujeres son conscientes de los obstáculos a los que tienen que enfrentarse para acceder a puestos de liderazgo (López-Zafra et al., 2009: 101). En consecuencia, las mujeres suelen tener aspiraciones más bajas y muchas de ellas ni siquiera intentan desempeñar tales cargos. Sin subestimar su importancia, este tipo de reclamos tienden a favorecer a mujeres que son parte de la élite económica y política o de los mandos intermedios y que quieren ocupar cargos directivos.

Las expresiones “suelo pegajoso” o “suelo de barro” surgen a principios de la década de los 90 para referirse a la situación laboral precaria de las mujeres y de algunos hombres de los Estados Unidos y a las serias dificultades para escapar de esa lamentable situación (Still, 1997: 3). El movimiento feminista ha adoptado ambos términos para referirse al ambiente de precariedad y pobreza del que son víctimas muchas mujeres debido a sus nefastas condiciones laborales. Mujeres que desempeñan tareas feminizadas, que exigen menor cualificación, poco atractivas, nada valoradas, con sueldos muy bajos, en horarios pésimos, con contratos a tiempo parcial y con posibilidades muy limitadas para ascender.

Los trabajos de limpieza, de cuidado de niños, niñas y personas dependientes o el trabajo en supermercados son algunos ejemplos de oficios feminizados que desempeñan las mujeres atrapadas por los suelos de barro. Trabajadoras a las que la pandemia del coronavirus que se desencadenó a principios de 2020 ha puesto en el centro por desempeñar tareas que, aunque históricamente han estado infravaloradas, han demostrado ser esenciales para la supervivencia del ser humano. Con frecuencia, estas mujeres han estado en primera línea durante los momentos más duros de la pandemia sin contar con las medidas de seguridad necesarias y han sido víctimas de despidos masivos. Debido al confinamiento, muchas no han podido acudir a sus puestos de trabajo y han quedado desprotegidas sin saber cuándo volverán a trabajar. En el mejor de los casos, algunas pudieron subsistir acogiéndose a Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs), al paro y a otro tipo de subsidios. Sin embargo, muchas limpiadoras del hogar trabajan sin contrato y ello ha imposibilitado que puedan acceder a ningún tipo de ayuda o subsidio extraordinario, especialmente en el caso de mujeres inmigrantes “sin papeles” (Vilaseca y Anaid, 2020).

Los déficits de representación de las mujeres víctimas de los “suelos de barro” podrían estar alimentados, en parte, por un planteamiento neoliberal de la gobernanza que ha podido afectar también a los organismos de igualdad. La lógica neoliberal podría estar favoreciendo que los poderes públicos tomen decisiones y favorezcan determinadas políticas en función de los costes y beneficios que generan (Elomäki, 2012: 289). Aplicado a las agencias de igualdad, estos organismos podrían estar defendiendo versiones de la transversalidad de género que se ajustan a dicha racionalidad neoliberal y priorizando demandas feministas más acordes con la agenda del mercado (Bacchi y Eveline, 2003: 113).

El planteamiento neoliberal no solo puede acentuar los déficits de representación. La lógica económica ha podido influir en las campañas de sensibilización y en los discursos que emiten las agencias de igualdad de género. Estos organismos subrayan la rentabilidad económica de conseguir sociedades paritarias y no presentan la igualdad de género como un fin en sí mismo. Los posicionamientos actuales justifican que la igualdad de género debe promoverse porque contribuye al progreso económico y que las mujeres deben participar activamente en política porque no hacerlo implicaría perder el potencial de la mitad de la población (Elomäki, 2012: 289). Evidentemente, ha habido una lucha histórica por incrementar la presencia de las mujeres en los puestos de liderazgo económico y político y en los procesos de toma de decisiones. Un acceso que, según las agencias para el desarrollo, y de acuerdo a reflexiones económicas clásicas como las vinculadas a la teoría del goteo (Bauman, 2013), podría afectar positivamente a las mujeres más pobres. Sin embargo, no puede establecerse una relación de causa-efecto entre el acceso de mujeres a puestos de responsabilidad y la disminución de la pobreza. Este tipo de relaciones monocausales obvia otros factores que pueden estar incidiendo en los diferentes contextos.

La instrumentalización de la igualdad de género se aleja de las reflexiones basadas en los derechos humanos y la justicia social. La perspectiva ética debe estar siempre presente en el accionar de la sociedad en su conjunto -tanto de actores públicos como privados- sin supeditarla a criterios de rentabilidad económica. No obstante, debe considerarse la complicada posición en la que se encuentran estos organismos de igualdad. Mientras que para algunas organizaciones feministas pueden parecer “descafeinados”, es posible que muchos poderes públicos y empresariales consideren que son demasiado radicales en sus planteamientos. En ocasiones, las personas que trabajan para estos organismos tienen que persuadir a actores que toman sus decisiones siempre en función del beneficio económico, como puede ser el caso de algunas empresas privadas. En semejantes escenarios, subrayar la rentabilidad de género puede ser un elemento con potencial estratégico para convencer a sus interlocutores para que incluyan la perspectiva de género en sus planes y acciones.

Las dificultades que las agencias de igualdad enfrentan para gestionar las múltiples discriminaciones, muchas de ellas arraigadas en esos “suelos de barro”, se intensifican al abordar jurídica y políticamente la diversidad sexual y las demandas del colectivo LGTBIQ+. Bajo ellas, subyace una fuerte controversia dentro del feminismo entre dos formas de entender el sujeto feminista y la lucha por la emancipación. La crispación ante el borrador de la “Ley trans” dentro del movimiento feminista español e incluso en el propio Gobierno delata la existencia de fracturas no solo estratégicas sino ideológicas y filosóficas. Estas remiten a cuestiones clave presentes en el borrador impulsado desde el Ministerio de Igualdad como la despatologización de la transexualidad, la libre autodeterminación de la identidad de género a partir de los 16 años y que el género no binario sea una categoría en el Documento Nacional de Identidad (DNI).

El feminismo de la igualdad considera que la opresión de la diversidad sexual debe abordarse, pero insiste en que algunos postulados de las corrientes del feminismo de la diferencia y de producciones como la teoría *queer* podrían estar poniendo en riesgo algunos de los fundamentos del feminismo. El feminismo de la igualdad articula su reflexión en torno a las categorías “sexo” y “género”. El sexo lo entiende como la condición biológica, es decir, el haber nacido con genitales masculinos o femeninos.

Mientras, el género lo define como una construcción social y cultural binaria que se asocia comúnmente al sexo biológico y que genera determinados estereotipos y roles diferenciados para hombres y mujeres. Una construcción que ha oprimido a la población femenina y que ha supuesto su subordinación frente a los hombres. Por el contrario, el colectivo LGTBIQ+ y, más concretamente, las personas transgénero, así como el sector del feminismo de la diferencia que los respalda no entienden la identidad de género como un motivo de opresión, sino como algo que les define y que es parte de su identidad (Kohan, 2020) y consideran que esta puede corresponderse o no con el sexo biológico. Por lo que una mujer puede nacer indistintamente con genitales femeninos o masculinos. Las feministas más críticas con estos postulados y, más concretamente, con el borrador de la “Ley trans” subrayan que el hecho de que el sexo deje de ser relevante puede dificultar el reconocimiento de las mujeres como sexo subordinado, como principales víctimas de las violencias producidas por el patriarcado y como sujetos políticos del feminismo y de la emancipación.

4.2. Interseccionalidad en el proceso: espacios de interacción entre las agencias de igualdad y el tejido asociativo de mujeres

Tradicionalmente, los poderes públicos han abordado la interseccionalidad dirigiendo sus esfuerzos a crear políticas que aborden las necesidades y las preocupaciones de las mujeres discriminadas por múltiples ejes de discriminación. Sin embargo, en los últimos años, se observa una mayor preocupación porque esta perspectiva no solo se aplique al contenido de las políticas, sino también al propio proceso de diseño (Strid et al., 2013; Alonso y Arnaut, 2017). Ello implica la gestación de espacios de interlocución entre los poderes públicos y el tejido asociativo de mujeres donde estén presentes las víctimas de la intersección de múltiples desigualdades.

Algunas agencias de igualdad, como el Instituto Vasco de la Mujer, han creado espacios de interlocución –los denominados “espacios invitados” (Gaventa, 2006)- para que las mujeres puedan analizar críticamente las políticas que estos organismos impulsan y hacer propuestas. El objetivo último de estos encuentros es favorecer la representación del tejido asociativo de mujeres para generar políticas que atiendan a las necesidades de la población femenina. Sin embargo, la mera existencia de dichos espacios no significa necesariamente que las alianzas entre el movimiento de mujeres y las agencias de igualdad impliquen una adecuada representación de los colectivos de mujeres más vulnerables. Precisamente, en el estudio de caso en el que se basa esta comunicación se detectan algunas debilidades que tienen que ver con los déficits de representación y que pueden dificultar la adopción de un verdadero enfoque interseccional.

En realidad, la participación de los colectivos más vulnerables de mujeres es todavía una asignatura pendiente. Este tipo de organizaciones representan, en el mejor de los casos, una pequeña parte de todas las asociaciones de mujeres que participan en estos encuentros. Si bien es cierto que las agencias deben ir más allá de lo que escuchan en las comisiones consultivas, lo cierto es que aquellas mujeres y organizaciones que están presentes pueden ejercer una presión mayor. Por otro lado, las asociaciones que representan a mujeres víctimas de una múltiple discriminación y que participan en estos espacios alegan que sus intereses son muy diferentes a los de la mayoría de participantes, lo que dificulta sustancialmente la canalización de los mismos. Por ejemplo, estas agrupaciones explican que mientras que el resto de participantes exigen, por ejemplo, la creación de medidas políticas para conseguir la igualdad salarial entre

mujeres y hombres, ellas todavía tienen serias dificultades para acceder al mercado laboral formal y conseguir un trabajo remunerado.

A su vez, las necesidades y las preocupaciones dentro de los colectivos más vulnerables son muy diferentes entre sí. De ahí la importancia de que los diversos colectivos estén presentes y que no se favorezca la representación solo de determinados sectores de mujeres vulnerables. En el caso de las mujeres migrantes, por ejemplo, se observan diferencias dependiendo del país de origen del que provienen. Las mujeres musulmanas son uno de los colectivos que peor parados salen en los déficits de representación y los que sufren con mayor intensidad la discriminación. Asimismo, no es igual hablar de migrantes musulmanas que han llegado al país de destino en los primeros años de su vida que de otras que lo hacen a edades más avanzadas. Estas últimas suelen tener más dificultades de integración y sufren barreras como la lingüística que limitan severamente las posibilidades de participación como interlocutoras válidas en los espacios de interacción con las agencias de igualdad e incluso comprender lo que en ellos ocurre.

Por otra parte, las mujeres atravesadas por diversos ejes de discriminación sostienen que su participación en estos espacios podría deberse al afán de los organismos por demostrar la inclusividad de tales puntos de encuentro y que se trata más de una cuestión cosmética que ética política. En la práctica, se encuentran con serias dificultades para que su acceso formal se traduzca en una representación sustantiva de sus intereses. Asimismo, estos grupos, autóctonos e inmigrantes, consideran que muchas de las mujeres y asociaciones que participan en estos encuentros podrían estar reproduciendo los mismos sesgos que las agencias. Denuncian que con frecuencia se percibe a los distintos tipos de mujeres como meros objetos exóticos y como víctimas de culturas opresivas y patriarcales, pero se invisibiliza cómo la sociedad las continúa oprimiendo (Sümer et al., 2014: 290).

La ausencia de las mujeres más jóvenes es otro de los déficits de representación más evidentes en los espacios invitados creados por las agencias. A pesar de que la cuarta ola feminista, que se inicia aproximadamente hace un lustro con las primeras movilizaciones y paros internacionales que se organizan con motivo del 8 de marzo, se define por su carácter intergeneracional, lo cierto es que las mujeres jóvenes no están presentes en los espacios tradicionales de interlocución. Ello podría reflejar la existencia de un problema de conexión entre las nuevas generaciones y las agencias de igualdad y es posible que no se estén poniendo los medios adecuados para favorecer la entrada de este sector de mujeres. Lo que significa que las agencias de igualdad deben repensar dichos espacios para que se adecuen a los nuevos formatos asociativos.

Por otro lado, cabe hacerse la pregunta de si la movilización de una ingente cantidad de mujeres jóvenes cristaliza en una participación periódica de estas organizaciones de mujeres y feministas. Según los datos que la Federación de Mujeres Jóvenes de España maneja, se detecta una baja participación de este perfil de mujeres y esto es una fuente de preocupación para las organizaciones de mujeres que llevan mucho tiempo funcionando por las serias dificultades de recambio generacional. No obstante, esta nueva ola del feminismo y la incorporación de mujeres jóvenes a las movilizaciones se está reformulando en el último lustro y puede que todavía no haya habido margen para la incorporación de mujeres jóvenes a las organizaciones de la sociedad civil existentes o la creación de otras nuevas que se ajusten a sus necesidades y expectativas.

Asimismo, es importante tener cuenta que en la interlocución con las agencias de igualdad están asociaciones que no son prototípicamente feministas. De hecho, la mayoría de participantes en estos espacios son mujeres blancas en edad de jubilación que representan a asociaciones socioculturales. Por lo general, hay un menor peso de asociaciones feministas y, más en concreto, de los sectores vinculados a los feminismos de la diferencia. Ello puede deberse a una de las fracturas históricas que divide al feminismo y que tiene que ver con la colaboración institucional. Las feministas de la diferencia, al igual que con frecuencia el resto de nuevos movimientos como el pacifismo o el ecologismo, proponen un tipo de activismo autónomo y rechazan la institucionalización del feminismo (Gómez, 2004: 102).

Precisamente, una de las principales críticas que parte del movimiento feminista hace a los espacios que habilitan las agencias de igualdad es la falta de asociaciones feministas. Consideran que la mayoría de las mujeres que participan en las comisiones consultivas representan a asociaciones de mujeres que no tienen conciencia feminista y que no son críticas con la agencia de igualdad y con las medidas que se impulsan desde estos organismos. La fractura entre las asociaciones de mujeres y las asociaciones feministas ha podido complicar las relaciones dentro de los espacios de interlocución y derivar en una especie de competición por demostrar “quién es más feminista”. No obstante, muchas de estas mujeres que pertenecen a asociaciones que no son prototípicamente feministas aseguran que su participación en estos espacios ha estimulado su empoderamiento. Las formaciones en igualdad que ofrecen las agencias han podido generar entre algunas de sus participantes una conciencia sensible al género y los propios procesos participativos que establecen han podido favorecer la conversión de las organizaciones de mujeres en sujetos políticos.

La literatura académica achaca los déficits de representación a una falta de voluntad por parte de las agencias de igualdad. No obstante, debe considerarse hasta qué punto la fragmentación del movimiento feminista también puede estar afectando. Es posible que estos organismos no sepan cómo responder a las necesidades de las mujeres más vulnerables porque ni siquiera existe un consenso dentro del propio movimiento feminista. No todas las feministas asumen la diversidad de la misma manera, ni existe un consenso dentro del propio feminismo sobre cómo debe producirse la representación de estos colectivos y el tipo de medidas que deben impulsarse para reconocer la heterogeneidad de la población femenina. Este es un factor clave que la literatura académica no está considerando, pero que debe tenerse en cuenta.

5. Conclusiones: retos en una sociedad marcada por la pandemia

Las mujeres discriminadas por otros factores de exclusión añadidos al género denuncian la existencia de un feminismo hegemónico occidental que solo tiene en cuenta las demandas de una élite de mujeres blancas, heterosexuales y de clase media e invisibiliza la realidad de los colectivos de mujeres más vulnerables. Si bien estas críticas han ganado espacio en los últimos años en el contexto de la cuarta ola feminista, lo cierto es que son demandas seculares dentro de la genealogía feminista.

Las mujeres que pertenecen a minorías culturales y étnicas, así como aquellas discriminadas por otros motivos tales como su religión, posición socioeconómica, edad, condición sexual o diversidad funcional exigen la incorporación de sus demandas en los procesos políticos. El reconocimiento de la intersección de dichas características se ha

convertido en una de las principales preocupaciones de un sector del feminismo generalmente vinculado a las corrientes del feminismo de la diferencia. Ello ha derivado en la demanda de nuevas formas de gestión de la diversidad y en la apuesta por la interseccionalidad. Esta última, producto de una de las contribuciones más importantes de la teoría y de la *praxis* feminista de los últimos años, insiste en la complejidad de los procesos que generan desigualdad. El concepto, formulado por Crenshaw, subraya que la experiencia interseccional debe entenderse más allá de la suma de discriminaciones y reclama la importancia, al hacer política, de tener en cuenta dicha complejidad como un conjunto indivisible (Crenshaw, 1989: 140).

Las agencias de igualdad de género son los principales actores que se encargan de impulsar las políticas dirigidas a satisfacer las necesidades de la población femenina y a acabar con su situación de subordinación. Es importante que estos organismos persigan la igualdad entre mujeres y hombres, pero también entre los diversos perfiles de mujeres. Las agencias de igualdad han empezado a incorporar el giro interseccional en sus dinámicas de funcionamiento y se observan avances políticos y legislativos en dicha materia. A pesar ello, las mujeres que sufren una discriminación múltiple y que son víctimas de los “suelos de barro” siguen detectando déficits en la capacidad de las agencias de igualdad para representar sus intereses. Acusan a estos organismos de adoptar un modelo feminista que es excluyente y que prioriza las demandas de una élite de mujeres.

Los espacios invitados que habilitan estas instituciones pueden servir como punto de encuentro para escuchar las demandas y las propuestas que hacen las asociaciones de mujeres que representan a los grupos atravesados por múltiples ejes de discriminación. Es por ello que es importante favorecer la entrada de dichas asociaciones en los espacios de interlocución. No obstante, tal y como ha quedado demostrado, su entrada no implica necesariamente que sus intereses se incluyan en la agenda pública. Las barreras formales e informales que operan en estos espacios pueden estar dificultando la capacidad de dichos colectivos de influir en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que lideran las agencias de igualdad.

A la hora de analizar las posibles causas de estos déficits de representación debe considerarse la fragmentación que caracteriza al feminismo de la cuarta ola. Siglos después de que surgiesen las primeras críticas a la homogenización del sujeto feminista, este movimiento social y político no ha llegado a un consenso sobre cómo responder a la diversidad del feminismo y a las necesidades de los diferentes perfiles de mujeres. Debe sopesarse en qué medida las discrepancias en el seno del movimiento feminista pueden estar fomentando la incapacidad de las agencias de igualdad para plantear soluciones políticas que respondan a semejante diversidad. Asimismo, la posición de estos organismos dentro de la Administración pública es otro elemento que debe tenerse en cuenta. Las agencias de igualdad asumen formas institucionales diversas y se diferencian entre ellas por su cercanía a los centros de poder, su grado de autonomía y las funciones que se les asignan. En algunos casos, este tipo de organismos se dedican a diseñar y a coordinar la implementación de este tipo de políticas, pero no son quienes las ejecutan. Ello puede incapacitar a las agencias de igualdad para asegurar una verdadera implementación de las políticas que ellas diseñan.

La época actual en la que vivimos, atravesada por la pandemia y la pospandemia, plantea grandes retos a las agencias de igualdad de género. Como ya se ha sugerido

anteriormente, las mujeres han sido uno de los colectivos más castigados por la pandemia y, más concretamente, las mujeres que sufren una múltiple discriminación y que son víctimas de los suelos pegajosos. Las agencias de igualdad tienen que ser conscientes de que es muy posible que la situación socioeconómica de estos grupos empeore. Tras la COVID-19, la economía mundial está experimentando una etapa de fuerte recesión y, tal y como ha ocurrido en otros periodos de crisis económica, las medidas de austeridad y los recortes en servicios y gasto público pueden anular los avances en igualdad conseguidos en épocas de bonanza y perjudicar a las mujeres, especialmente a aquellas con ingresos más bajos.

En definitiva, la crisis sanitaria y económica que estamos presenciando exige capacitar a este tipo de instituciones con los recursos materiales y humanos necesarios para que puedan garantizar los derechos de las mujeres más vulnerables. Las agencias de igualdad deben incorporar de manera efectiva el giro interseccional y aumentar sus esfuerzos por impulsar medidas dirigidas a proteger los derechos de las minorías culturales, religiosas, sexuales y étnicas, entre otras. Para que esto ocurra, es importante que se produzca un debate entre las propias mujeres y dentro del movimiento feminista para que este pueda guiar a las agencias en tal cometido. Los espacios que habilitan dichos organismos pueden servir como punto de encuentro y de diálogo entre los diferentes actores. Para facilitar la entrada de los más diversos colectivos de mujeres, las agencias deben esforzarse por visibilizar la existencia de estos espacios de interlocución y que estos últimos se actualicen y adecuen a las nuevos actores y estrategias que caracterizan la cuarta ola feminista.

6. Bibliografía

- Alonso, A. (2012). Intersectionality by Other Means? New Equality Policies in Portugal. *Social Politics*, 19(4), 596-621.
- Alonso, A. y Arnaut, C. (2017). ¿Democratizing intersectionality? Participatory structures and equality policies in Portugal. *Investigaciones Feministas*, 8(1), 165-181.
- Bacchi, C. y Eveline, J. (2003). Mainstreaming and Neoliberalism: A Contested Relationship. *Policy and Society*, 22(2), 98-118.
- Bauman, Z. (2013). *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?* Paidós.
- Beltrán, E. y Maquieira, V. (2001). *Feminismos: debates teóricos contemporáneos*. Alianza.
- Carrasquero, M. (2020). La discriminación múltiple en Europa. *Revista de Estudios Europeos*, (75), 41-55.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, (1), 139-167.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299.
- Crenshaw, K. (1993). Beyond Racism and Misogyny: Black Feminism and 2 Live Crew. In D. Tietjens (Ed.), *Feminist Social Thought: A Reader*. Routledge.

- Cruells, M. (2015). "La interseccionalidad política: tipos y factores de entrada en la agenda política, jurídica y de los movimientos sociales". [Tesis doctoral, Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona]
- Cruz, J. y Zecchi, B. (2004). *La mujer en la España actual: ¿Evolución o involución?*, Icaria.
- Davis, A. (2005). *Mujeres, raza y clase*. Ediciones Akal.
- Diz, I. y González, M. L. (2011). La institucionalización de la igualdad de género en Galicia: un camino abierto. *Gestión y Análisis de Políticas públicas*, (5), 145-164.
- Elomäki, A. (2015). The economic case for gender equality in the European Union: Selling gender equality to decision-makers and neoliberalism to women's organizations. *European Journal of Women's Studies*, 22(3), 15-36.
- Gandarias, I. (2017). ¿Un neologismo a la moda? Repensar la interseccionalidad como herramienta para la articulación política feminista. *Investigaciones feministas*, 8(1), 2017, 73-93.
- Gaventa, J. (2006). Hacia un gobierno local participativo: evaluación de las posibilidades de transformación. *Temas Sociales*, (58), 1-8.
- Gómez, L. (2004). Subjetivación y Feminismo: Análisis de un manifiesto político. *Athenea Digital*, (5), 97-123.
- Hancock, A. (2007). Intersectionality as a Normative and Empirical Paradigm. *Politics & Gender* 3(2), 248-254.
- Kohan, M. (15 de junio de 2020). El debate sobre los derechos de las personas trans divide al movimiento feminista. *Publico*. <https://www.publico.es/sociedad/debate-derechos-personas-trans-divide.html>.
- La Barbera, M. C. (2017). Interseccionalidad. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (12), 191-198.
- Lombardo, E. y Verloo, M. (2010). La 'interseccionalidad' del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea. *Revista Española de Ciencia Política*, (23), 11-30.
- López-Zafra, E. y García-Retameto, R. & Eagly, A. (2009). Congruencia de rol de género y aspiraciones de las mujeres a posiciones de liderazgo. *Revista de Psicología Social*, 24(1), 99-108.
- Lovenduski, J. (2005). *State Feminism and Political Representation*. Cambridge University Press.
- McBride, D. y Mazur, A. G. (Ed.) (1995). *Comparative State Feminism*. Sage Publications.
- Medina, R. (2013). Feminismos periféricos, feminismos-otros: una genealogía feminista decolonial por reivindicar. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, (8), 53-79,
- Rolandsen, L. (2008). Civil Society Participation in EU Gender Policy Making: Framing Strategies and Institutional Constraint. *Parliamentary Affairs*, 61 (3), 505-517.
- Sales, T. (2017). Repensando la interseccionalidad desde la teoría feminista. *AGORA. Papeles de Filosofía*, 36(2), 229-256.

- Still, L. V. (1997). Glass ceilings, glass walls and sticky floors: barriers to career progress for women in the finance industry. *Women and Leadership Working Paper Series*, (10), 1-23.
- Strid, S. y Walby, S. y Armstrong, J. (2013). Intersectionality and Multiple inequalities: visibility in British Policy on Violence Against Women. *Social Politics*, 20(4), 558-581.
- Summër, S. y Halsaa, B. & Roseneil, S. (2015). Gendered Citizenship in a Multidimensional Perspective: The Challenges Facing Norway within the Nordic Model. *NORA- Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 22(4), 283-298.
- Vilaseca, A. y Anaïd D.T (6 de abril de 2020). Empleadas del hogar: ‘Las inmigrantes y sin contrato seguimos excluidas en las medidas del Gobierno’. *Izquierda Diario*. <https://www.izquierdadiario.es/Empleadas-del-hogar-Las-inmigrantes-y-sin-contrato-seguimos-excluidas-en-las-medidas-del-Gobierno>
- Viveros, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, *Debate Feminista*, (52), 1-17.



Brechas y retos para una cultura participativa en NNA: un análisis desde el Trabajo Social con enfoque de género

Sofía Montenegro Leza y Esther Raya Díez⁴⁰³

RESUMEN

La participación en sociedades complejas y tecnológicamente avanzadas es un reto presente y futuro para la consagración de los Derechos Humanos. Para su desarrollo se requiere de una cultura participativa que promueva las condiciones necesarias para la participación y que capacite a los sujetos en las competencias requeridas. Las nuevas tecnologías ofrecen herramientas al servicio de la participación, aunque no son suficientes por sí mismas como garantía del desarrollo de una cultura participativa tal y como se está evidenciando a consecuencia de la COVID -19. En el artículo se muestra, por un lado, la existencia de una brecha de participación por razón de género, a partir de la consulta de fuentes secundarias. Y, por otro lado, se presentan los retos para la participación de la población infanto juvenil identificados, a través del análisis de caso mediante la descripción de una experiencia participativa en el marco de una colaboración con el Gobierno de La Rioja para la puesta en marcha del IV Plan de Infancia y Adolescencia. Para la realización de la consulta a los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA), la metodología seguida ha combinado técnicas de investigación social a través de tres agentes: centros educativos, entidades del tercer sector y redes sociales. Tras el análisis, se concluye que la población infantojuvenil debería ser colectivo prioritario para evitar brechas, especialmente por razón de género, siendo los centros educativos y las redes sociales, complementariamente a las políticas públicas, los canales clave para la consecución de una cultura participativa a partir de las herramientas del Trabajo Social.

Palabras clave: Participación ciudadana, trabajo social, infancia, perspectiva de género.

ABSTRACT

Participation in complex and technologically advanced societies is a current and future challenge for the consecration of Human Rights. For its development, a participatory culture is required that, firstly, promotes the necessary conditions for participation and, secondly, trains subjects in the necessary competences. New technologies offer tools at the service of participation, although they are not sufficient by themselves as a guarantee of the development of a participatory culture as is currently being evidenced as a result of COVID -19. The article shows, on the one hand, the existence of a gender participation gap, based on consulting secondary sources. And, on the other hand, the challenges for the participation of the child and adolescent population identified are presented, through the case analysis through the description of a participatory experience developed within the framework of a collaboration contract with the Government of La Rioja for the implementation of the IV Childhood and Adolescence Plan. To carry out the consultation with children and adolescents, the methodology followed has combined different social research techniques through three agents: educational centers, third sector entities and, finally, social networks. After the analysis carried out, it is concluded that the child and adolescent population should be a priority group to avoid gaps, especially due to gender, being educational centers and social networks, in addition to public policies, the key channels for achieving a participatory culture to starting from the tools provide by Social Work.

Key Words: Citizen participation, social work, childhood, gender perspective.

⁴⁰³ Sofía Montenegro Leza, <https://orcid.org/0000-0003-3224-6614>, Universidad de La Rioja
Esther Raya Díez, <https://orcid.org/0000-0002-8688-5676>, Universidad de La Rioja

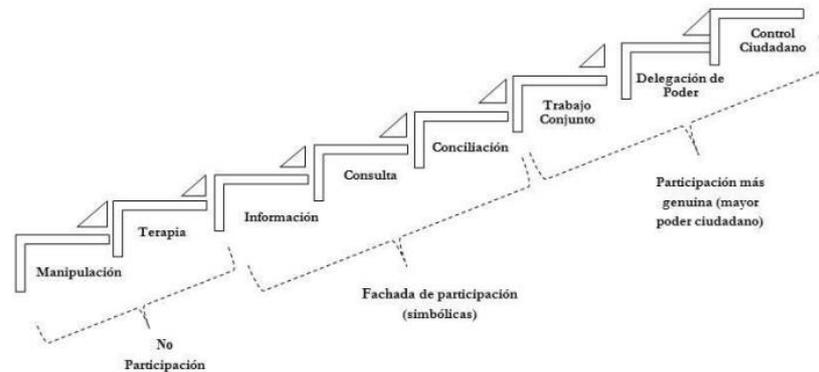
1. La participación de la infancia para la consecución de los Derechos Humanos

El concepto de ciudadanía es definido como aquel «status asignado a todos aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que posean dicho status son iguales con respecto a derechos y deberes» (Marshall, 1998, p. 149). Dicha plenitud conlleva participar activamente en la vida política del Estado (Raya, 2002). Es así como la ciudadanía se define como «un método de inclusión social, de incorporación y de integración activa en la política» (Alabart, García y Giner, 1994, p. 15), es decir, la participación ciudadana es un mecanismo de inclusión social (Raya y Caparrós, 2015).

En el contexto actual de sociedades complejas y tecnológicamente avanzadas la cultura participativa está ligada a las nuevas tecnologías las cuales ofrecen herramientas útiles para los procesos participativos, aunque insuficientes si no van acompañadas de otros elementos que garanticen su óptimo desarrollo. Entre las diferentes disciplinas que intervienen en este ámbito, el Trabajo Social fue la primera profesión que entendió la intervención comunitaria como elemento esencial para el desarrollo social (Marchioni, 2014) y que tiene como objetivo último la participación de las personas como elemento indispensable para alcanzar una democracia participativa efectiva y, en consecuencia, el grado más elevado de ciudadanía (Marchioni, 2015; Ramasco, Giménez y Marchioni, 2020). La participación ciudadana, por tanto, se refiere a las acciones que las personas realizan para luchar por la consecución de sus derechos, cuyo proceso es tan importante como el resultado en aras de la garantía del derecho de participación. Es la persona ciudadana quien participa, y está llamado «a tomar en cuenta el bien público y recibe a cambio la protección pública para sus derechos» (Raynud y Rials, 2001, p. 94).

Sin embargo, y a pesar de lo común del concepto, el proceso participativo requiere de ciertos condicionantes para ser considerado como tal ya que no cualquier acción que suponga saber la opinión de una persona tiene por qué significar que estemos ante un proceso participativo (Continente, 2020). Con esa intención la trabajadora social Sherry R. Arnstein (1969) diseñó la escalera de la participación (figura 1), la cual posteriormente Hart (1993) versionó para poder ser aplicada a la participación de la infancia. Para este autor la participación consiste en «los procesos de compartir decisiones que afectan a la vida propia y a la vida de la comunidad en la cual se vive» (Hart, 1993, p.5). Ello supone el cumplimiento de tres condiciones: Querer, Saber y Poder (Sánchez - Alonso, 2000; Botero - Gómez y Torres - Hincapié, 2008).

Figura 1. La escalera de la participación de Sherry Arnstein



Fuente: Villaroel (2014, p. 101).

La mera comunicación o transmisión de información, como se observa, no supone un proceso participativo de *facto*, aun siendo uno de sus requisitos indispensables. Para que ello se dé se requiere de un trabajo conjunto en el que el poder esté repartido en función de los objetivos establecidos y donde todas las personas que quieran puedan formar parte de cada fase del proceso. Íntimamente ligado a la metodología comunitaria, la consecución de diferentes condicionantes nos vislumbra distintos niveles de participación (figura 2) que son extrapolables a la infancia como sujetos activos de la sociedad para la construcción de su condición de ciudadanía de pleno derecho (Sotelo, Lazo y Aranda, 2012). El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en esta línea, enuncia que la participación no debe limitarse a la mera consulta, sino que debe promover la conciencia crítica y potenciar la capacidad de acción de la ciudadanía en cuanto a titulares de derecho (ACNUDH, 2006, pp. 26 -27).

Figura 2. Niveles de participación

Estar informado/a	Disponer de información en un lenguaje comprensible de acuerdo con su desarrollo personal.
Ser escuchado/a	Sentir que merece la pena expresar las propias opiniones.
Ser consultado/a	Comprobar que su opinión es solicitada por las personas adultas.
Dialogar decisiones	Analizar y discutir las diferentes opciones de forma razonada.
Negociar y conseguir consensos en las decisiones	Experimentar la búsqueda de acuerdos que satisfaga a todas las partes.
Compartir decisiones	Ser conscientes de la parte de responsabilidad de cada persona en relación y acordar qué es lo mejor para todos.
Aceptar y respetar las decisiones del NNA	Respetar y ayudar a asumir las propias decisiones, incluso cuando implican errores de los que se puede extraer un aprendizaje.

Fuente: Raya, Ezquerro y Cuesta (2020, p. 131).

Ahondar en los niveles de participación nos permite evidenciar diferentes enfoques para dar cumplimiento a este derecho que tuvo su origen con el reconocimiento de la infancia como ciudadanía con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN) (Naciones Unidas, 1989). Así se convirtió en el primer instrumento jurídicamente vinculante que reconoce a los niños y niñas como titulares activos de sus propios derechos y en cuyos artículos 12, 13, 15, 23 y 31 (figura 3) se hacen referencias, más o menos directas, al derecho a la participación de las y los menores (Benito, 2006).

Figura 3. Artículos de la CDN (1989) relacionados con la participación ciudadana de la infancia

Art. 12.	Dar la oportunidad a la infancia de expresar su opinión y de ser escuchada.
Art. 13.	Derecho a la libertad de expresión y de buscar, recibir y difundir información, ideas, pensamientos e ideas de todo tipo.
Art. 15.	Libertad de asociación y de reunión.
Art. 23.	La infancia tiene derecho a que le permitan la participación activa en la comunidad.
Art. 31.	Derecho a participar plenamente en la vida cultural, artística y social.

Fuente: Elaboración propia a partir de CDN (1989).

La participación, por tanto, se ejerce a través de diferentes aspectos, que señalados en la Convención. Desarrollar políticas con la implicación de la infancia en todo el proceso, más allá de para dar cumplimiento de los derechos que les son propios (Serrano – Martínez, 2020), dota de mayor eficacia las actuaciones, puesto que cuando las personas destinatarias participan en su planificación, aplicación y evaluación aumenta el vínculo y el compromiso con el conjunto de la intervención (Raya y Caparrós, 2015).

Desde este enfoque, en el que se eleva el principio de que a participar se aprende participando (Ferreiro y Stramiello, 2007), para la garantía de cumplimiento de este derecho es «tan importante como el resultado el proceso, dado el impacto que tiene el aprendizaje de la participación en la socialización de los niños y niñas, el reconocimiento de su condición de ciudadanos y su influencia en la vida adulta» (Raya y Escalona, 2015, p. 43). Para ello, entre otros elementos indispensables, se precisan canales de participación y oportunidades para poder hacerlo (Sotelo, *et al.*, 2012; Save the Children, 2013), entre los que la esfera virtual se posiciona como un mecanismo democratizador (Montenegro y Raya, 2020) y la escuela como un ámbito de actuación privilegiado para la intervención social con menores tal y como se está evidenciando en la crisis sociosanitaria motivada por la COVID – 19 (CGTS, 2020; Montenegro, *et. al* 2020).

En este escenario, formar a la infancia en sus derechos como parte activa de la ciudadanía se posiciona entre los objetivos de las sociedades avanzadas en las que «las escuelas, como parte integral de la comunidad, deben ser un lugar obvio para fomentar en los jóvenes la comprensión y la experiencia de la participación democrática» (Hart, 1993, p. 44). Todo ello con el claro objetivo de paliar los efectos derivados de que «la gente está aprendiendo a participar en estas culturas del conocimiento al margen de cualquier entorno educativo formal» (Jenkins, 2008, p. 256), con todos los riesgos que conlleva.

2. Material y métodos

El análisis del tema objeto de este trabajo se realiza a partir la consulta de fuentes secundarias, tanto bibliográficas como estadísticas, que permiten constatar la existencia de una brecha de participación por razón de género. Posteriormente y de manera complementaria, se presentan los resultados de una experiencia participativa desarrollada en el marco de la elaboración del IV Plan de Infancia y Adolescencia de La Rioja.

El objetivo del proceso participativo consistió en conocer la opinión de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) sobre los diferentes aspectos en torno a los cuales pivota el Plan. La metodología seguida en el proceso participativo ha combinado diferentes técnicas de investigación por medio de la recogida de información a través de tres medios: centros educativos de los diferentes niveles de formación obligatoria y postobligatoria; entidades sociales del sector de infancia, en particular las de discapacidad junto a las de diversidad étnica y cultural; y, finalmente, a través de redes sociales.

Para el diseño del instrumento de recogida de información —cuestionario online semiestructurado con preguntas abiertas— se han tenido en cuenta, por un lado, el proceso participativo de los NNA en la elaboración del Plan de Infancia y Adolescencia de Andalucía y, por otro lado, las líneas estratégicas identificadas en la fase de diagnóstico de la situación de la infancia en La Rioja. Se daba la opción de cumplimentar el cuestionario online o en papel, para facilitar la participación.

El cuestionario se ha adaptado a todos los grupos de edad y/o capacidad, ofreciendo la posibilidad de participar mediante una versión simplificada del cuestionario, a través de un instrumento denominado *Hoja de Sueños*, en el que se daba la oportunidad de dibujar el mundo ideal, como respuesta a la pregunta *¿Cómo te gustaría que fuera el mundo para los niños y niñas de tu edad?*, «siendo un modo creativo con el que expresar aquello que las palabras no alcanzan a definir» (Serrano – Martínez, 2020, p. 149).

El análisis de contenido de la información se ha realizado a través del programa NVIVO mediante el cual se ha elaborado *Nubes de etiquetas* y *Mapas conceptuales* en los cuestionarios enviados a través de la plataforma digital y la tabulación de la información en los cuestionarios rellenados en formato papel. A partir del análisis de frecuencias de los conceptos, se ha realizado un análisis de contenido semántico del conjunto de los cuestionarios.

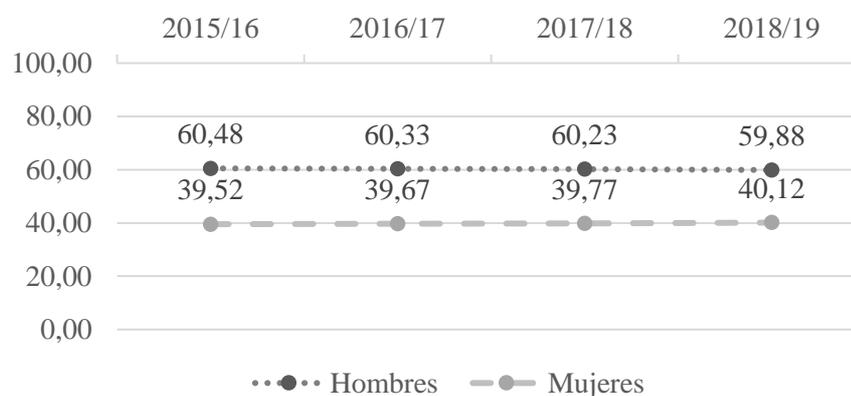
3. Análisis y resultados

A continuación, se presenta el análisis que justifica la pertinencia de llevar a cabo políticas encaminadas a ampliar el derecho a la participación entre las y los NNA. A tal fin, se muestran distintas ejemplificaciones de la brecha existente en la actualidad entre hombres y mujeres. Seguidamente, se muestran algunos de los resultados del proceso participativo. Ambas líneas de análisis permiten elaborar planteamientos en aras de la mayor efectividad de este derecho entre la población infantil.

3.1. La brecha por razón de género en la educación, participación social y uso de nuevas tecnologías

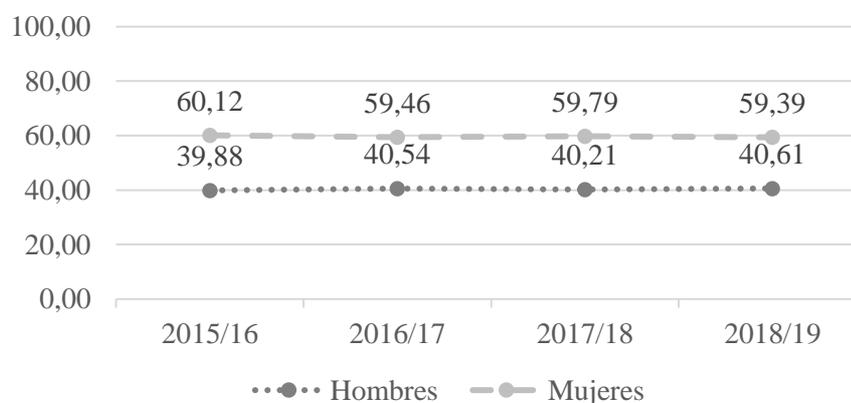
Conforme los derechos son adquiridos por la ciudadanía surgen voces críticas que elevan la queja de que la mera igualdad formal, es decir ante la ley, es requisito necesario, pero no por ello suficiente para alcanzar la igualdad efectiva. Ejemplo de ello, y a pesar de lo que dice el artículo 14 de la Constitución Española que enuncia el principio de igualdad entre la ciudadanía española, nos encontramos brechas en la participación de diferente naturaleza como las de género. Dicha situación es constatable en cualquier circunstancia que se quiera analizar. Para evidenciarlo, a continuación, se presentan a continuación algunos ejemplos de esta brecha de participación en diferentes ámbitos. En primer lugar, la brecha por razón de sexo en relación al alumnado que repite alguno de los cursos de Educación Secundaria Obligatoria (en adelante ESO) (figura 4) o del estudiantado de Grado egresado en los últimos años (figura 5).

Figura 4. Porcentaje de alumnado de ESO repetidor por sexo biológico



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021).

Figura 5. Porcentaje de alumnado de Grado egresado por sexo biológico



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021).

En la figura 4 se observa la existencia de una brecha motivada por el sexo biológico del alumnado por el que los chicos repiten en mayor número de ocasiones que las chicas y cuya tendencia se mantiene a lo largo del tiempo. En la figura 5, se puede observar que la tendencia también está sostenida en el tiempo siendo superior el número de chicas que finalizan sus estudios de Grado satisfactoriamente. Estos datos permiten considerar que el sexo biológico de las personas condiciona parte de la vida social de éstas.

Además de la brecha de género en el ámbito educativo, también se pueden analizar la brecha en la participación a través del acceso y uso a las tecnologías como otro de los escenarios (tabla 1).

Tabla 1. Brecha digital por razón de sexo

	2017	2016	2015	2014	2013
Uso de Internet	1,8	3,9	3,2	3,4	4,1
Uso frecuente de internet	1,5	3,7	3,5	4,4	6,4
Compras por internet	4,9	6,1	3,9	5,1	3,3

Fuente: Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. INE (2018).

La brecha digital ha evolucionado reduciéndose la distancia entre el uso que hacen hombres y mujeres de internet, pero sin que eso haya supuesto una equiparación de su uso en función del sexo biológico de las personas usuarias. Esta afirmación viene corroborada por los datos según los cuales, en el año 2017, las mujeres continuaban 1,8 puntos por debajo de los hombres en el uso de internet. Esta cifra asciende hasta los 4,9 puntos en el caso de las compras por internet. Este dato cobra importancia al encontrarnos en un escenario en el que las nuevas tecnologías, y en consecuencia la competencia digital, son un elemento clave en participación ciudadana.

Adicionalmente, otra forma de constatar la brecha de participación es a través de la asunción de responsabilidad de hombres y mujeres en los partidos políticos (tabla 2):

Tabla 2. Participación de hombres y mujeres en los cargos ejecutivos de los principales partidos políticos españoles en 2017

	% HOMBRES	%MUJERES
IZQUIERDA UNIDA	50%	50%
PODEMOS	55,9%	44,1%
PSOE	59,2%	40,8%
PP	66%	34%
CIUDADANOS	67,6%	32,4%

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta de Participación política, mujeres en cargos ejecutivos y de Gobierno (2017).

Como se puede observar en todos los partidos, salvo en Izquierda Unida, la participación de hombres en cargos ejecutivos es superior al de mujeres. Esto es especialmente acusado en PP y Ciudadanos, con una relación de dos tercios.

Con todo, en la actualidad vivimos en un escenario donde la igualdad efectiva entre hombres y mujeres está más cercana que en décadas pasadas. Muestra de ello, son los esfuerzos que desde distintos niveles de la administración se han llevado a cabo y que han logrado que la brecha por razón de género se vea reducida en multitud de ámbitos. Sin embargo, y tal y como anunciábamos al principio de este trabajo, en la actualidad los retos son múltiples a la hora de lograr el cumplimiento de los derechos de la infancia. Con este horizonte es imprescindible reducir las brechas existentes en materia educativa ya que marcan el futuro de NNA. Adicionalmente, y dentro de un escenario globalizando y altamente conectado, la competencia digital se convierte en clave a la hora de alcanzar derechos tan importantes como el de una educación en igualdad o el de participación social. Muestra de su importancia es la gama de planes que se han aprobado en material de igualdad y de uso de TICs en relación a la participación de los y las menores y, especialmente, de las mujeres (figura 6).

Figura 6. Medidas de participación y TICs en planes estratégicos

CC.AA	PLANES	MEDIDAS
Euskadi	Pacto Vasco por las Familias y la Infancia	Favorecer el acceso de las y los menores a los servicios de manera autónoma por medio de procesos de información.
	VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE	Fomentar el movimiento asociativo y la presencia en organismos de decisión. Promover espacios de participación. Formación en ocio y nuevas tecnologías.
Andalucía	II Plan de Infancia y Adolescencia 2016 - 2020	Principios inspiradores del plan: Participación infantil real y estable. Promoción de la ciudadanía activa. Construir una cultura participativa en la infancia.
	1 ^{er} Plan Estratégico para la igualdad de Mujeres y Hombres 2010 - 2013	Apoyo al tejido asociativo. Creación del Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres.
La Rioja	III Plan Integral de la Infancia 2011 - 2014	Fomentar el movimiento asociativo.
	IV Plan Integral de la Mujer 2011 - 2014	Fomentar espacios de información y encuentro. Participación de los colectivos de mujeres en el diseño de medidas dirigidas a su colectivo.

Fuente: Montenegro y Raya (2020, pp. 112 - 113).

Ante este panorama aquí expuesto es de elevada importancia seguir avanzando en reducir las brechas de participación existentes entre hombres y mujeres prestando especial atención a las derivadas del uso de las nuevas tecnologías. Las TIC se han

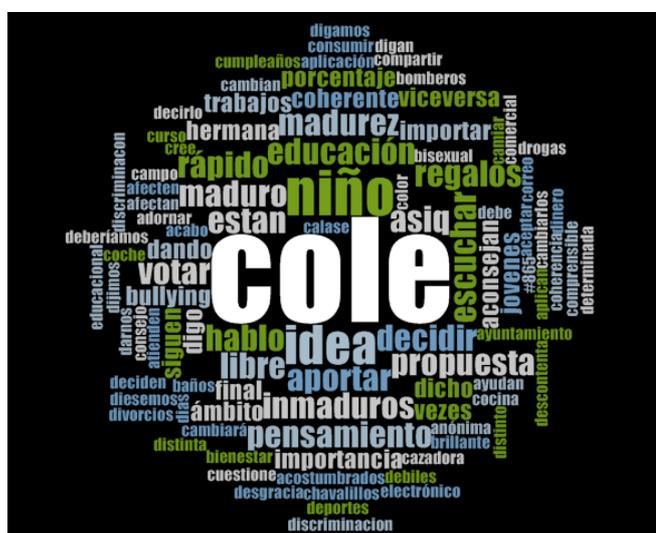
convertido en el centro de la vida diaria de las personas por lo que una brecha en este ámbito hace que las mujeres y las niñas queden privadas del desarrollo efectivo de sus derechos (Montenegro, et. al., 2020). Sumado al sexo biológico, las circunstancias socioeconómicas también condicionan el hecho de participar y adquirir una cultura participativa. Ello motivado de que «las TICS no se pondrán a disposición de todas las personas, entre otros motivos porque, en una economía global, ellas se convierten en un elemento de carácter estratégico y en un factor de competitividad de primera magnitud (...)» (Cabrero, 2002, p.23). En consecuencia, aumentar las competencias digitales es fundamental para reducir las brechas de participación, entre otras, de la participación de la infancia, en general, y de las niñas, en particular. Este aspecto no solo un derecho de la infancia sino también una aspiración, como se muestra en el epígrafe siguiente en el que plasmamos las opiniones de los NNA respecto al derecho a la participación.

3.2. La opinión de los NNA sobre participación

En este epígrafe se presentan los resultados del proceso participativo desarrollado en el marco del diseño del IV plan de infancia y Adolescencia de La Rioja.

Se presenta en primer lugar, el resultado de la nube de etiquetas respecto a la cuestión ¿Crees que se tiene en cuenta la opinión de las personas de tu edad?

Figura 7. Nube de etiquetas sobre OPINIÓN DE LOS NNA



Fuente: Cuestionario de Opinión NNA (2017).

La palabra Cole sobresale en el centro de la nube. Junto a ella, aparecen otros términos como votar, escuchar, decidir o aportar. Las respuestas dadas a esta cuestión fueron en un 61,25% de los casos discursos elaborados, frente a respuestas cortas del tipo sí, no, a veces. El contenido de las respuestas en algunos casos destaca que no se les tiene en cuenta por la edad:

«Casi nunca porque se piensan que nuestra opinión vale nada porque se creen que no sabemos nada respecto a estos temas»

«No, creo que no se nos considera que nuestra opinión sea relevante, porque "siempre los adultos llevan razón"»

A pesar de que predominan las respuestas negativas en cuanto a que su opinión sea escuchada, también se reconoce que, en las situaciones graves, se les escucha:

«Yo creo que no nos hacen mucho caso, pero los casos graves sí que los atienden para ver qué medidas pueden tomar»

Junto a la escuela, la familia es un espacio natural de participación, donde es importante la comunicación:

«En casa, mi madre sí me escucha, pero mi padre no»

«Las familias, si estás hablando mucho al final no te escuchan, y tienes que volver a repetírselo o incluso pasan por que como somos pequeños creen que no nos enteramos, pero muchas veces nos enteramos más que los adultos»

Algunos discursos hacen autocrítica:

«No, pero porque nosotros tampoco nos movilizamos para cambiar nada»

«Sí, pero no tenemos el valor para decirlo así que el problema es nuestro de los jóvenes»

Resulta interesante también subrayar las referencias a la participación implicándose en los problemas de la sociedad:

«En el colegio propuse poner cajas de cartón para depositar el papel que no nos sirviera y así otros podrían cogerlo y usarlo de nuevo para hacer cosas en sucio. Así reciclamos y no tálamos tantos árboles»

Estas vivencias dan oportunidades de participación y de aprendizaje de una cultura participativa. Sin embargo, algunas referencias señalaban experiencias frustradas:

«Yo y mis amigos pedimos al ayuntamiento que en un campo de fútbol pusieran luces para poder ver de noche como en todos los demás deportes de la instalación pero no tomaron medidas»

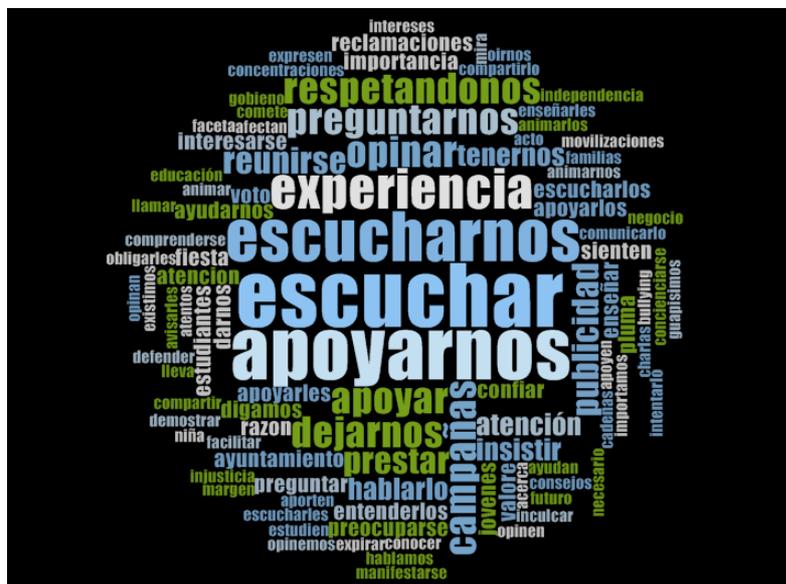
En este caso, resulta interesante subrayar la iniciativa de solicitar una mejora en su entorno, aunque no consiguieran ver cumplida su demanda. En estos casos, sería deseable que la demanda no quedara en el olvido y que, al menos, reciban una respuesta en el sentido de la decisión tomada.

De hecho, la cultura de participación se aprende cuando es sostenida en el tiempo, y no como un hecho puntual:

«En mi pueblo (...) nos toman en cuenta de vez en cuando. Cuando hicieron el día del DERECHO DEL NIÑO nos tomaron como el invitado principal»

Este tipo de actividades son interesantes para poner en valor los derechos de los NNA. Sin embargo, se suelen plantear más como actividad que como proceso, en contra de lo señalado en la Observación general nº 12 del Comité de los Derechos del niño. En la misma se establece que la participación no debe ser un acto momentáneo, sino el punto de partida de un intercambio de puntos de vista entre menores y adultos.

Figura 9. Nube de etiquetas sobre PAPEL DE LAS FAMILIAS PARA OPINIÓN DE LOS NNA



Fuente: Cuestionario de Opinión NNA (2017).

En la nube se observa una demanda clara de *escucha* y *apoyo*, junto a *respeto* y *atención*.

Finalmente, se les preguntaba por el papel de las personas con responsabilidad política. Las respuestas se orientan a actuaciones que permitan reforzar su participación:

«*Campañas de escucha ciudadana en la que hubiera un debate por el que un líder político debatiera con el público*»

«*Hacer asambleas especiales para que podamos tomar algunas decisiones*»

«*Tener como una sociedad de delegados por cada ciudad para poder presentar nuestras quejas a los adultos para que se nos tenga más en cuenta*»

También hay varias referencias a la realización de encuestas que recojan la opinión de los NNA:

«*Realizar más encuestas, y ofrecer cosas más atractivas para la gente joven*»

«*Crear y mandar más encuestas a los alumnos de los institutos*»

Una de las respuestas se centra en el derecho del niño a que su opinión sea escuchada en los procedimientos judiciales:

«*Que en los jurados aunque sean 5 minutos dejar hablar al niño y dejarle y hacerle caso*»

Esta respuesta sirve para poner de manifiesto la debilidad de la participación en diferentes sistemas de protección y entre ellos el de justicia, a pesar del impacto que tiene en el desarrollo vital de los menores afectados por procesos civiles o penales.

4. Propuesta y conclusiones

La población infanto juvenil, y de manera concreta las niñas y las jóvenes, están viendo limitado su derecho a la participación social y, en consecuencia, su condición de ciudadanía. Es por ello que, desde una perspectiva en defensa de los Derechos Humanos, los NNA se convierten en colectivo objetivo con el que intervenir para reducir las brechas de participación como las señaladas a modo de ejemplo en el presente trabajo.

Las diferentes instituciones sociales, como la escuela y la familia, tienen un papel esencial en la socialización de los NNA. Por tanto, las experiencias de participación en estos ámbitos son fundamentales para la adquisición de una cultura participativa. Sin embargo, es preciso que se generen espacios efectivos de participación, que canalicen los tres requisitos de querer, saber y poder.

El primero de ellos, en el caso de los NNA parece evidente, dados los resultados obtenidos en el proceso participativo aquí presentado. El segundo, requiere aprendizaje y entrenamiento de habilidades básicas por parte de los agentes, tales como asertividad, escucha activa, hacer y recibir críticas, entre otras.

En tercer lugar, se deben generar los cauces para poder participar, a través de canales estables de participación efectiva. En este punto las tecnologías de la información y comunicación ofrecen nuevas oportunidades de interacción.

En suma, se puede señalar algunas premisas para promover una cultura participativa:

Generar canales estables de participación, donde las tecnologías son un aliado.

Avanzar en la escalera de participación es un proceso continuo de aprendizaje de todos los agentes implicados.

Desarrollar marcos normativos para la participación es condición necesaria pero no suficiente. Es preciso dinamizar los procesos de participación.

El Trabajo Social, y en especial, en sus dimensiones grupal y comunitaria, cuenta con metodología y recursos para la dinamización de tales procesos.

Promover la cultura participativa es fortalecer la ciudadanía activa, crítica, informada y corresponsable ante los desafíos de la sociedad. La sociedad postglobal del siglo XXI debe aspirar hacia la superación de las brechas de participación y de género, y para ello es necesario el desarrollo de políticas orientadas a tal fin y de profesionales capacitados para ejecutarlas.

5. Referencias bibliográficas

- ACNUDH. (2006). Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo. Naciones Unidas.
- Alabart, A., García, S. & Giner, S. (1994). Clase, poder y ciudadanía. Siglo XXI.
- Benito, A. (2006). La participación infantil en los programas de educación no formal. En González, R. (coord.) El derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo. Comunidad de Madrid y Save the Children.
<https://bit.ly/3dlb6XV>

- Botero - Gomez, P. & Torres - Hincapié, J. (2008). Perspectivas teóricas para comprender la categoría participación ciudadana - política juvenil en Colombia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 6 (2), 565 - 614. <https://bit.ly/3keNQSE>
- Cabrero, J. (2002). Mitos de la sociedad de la información: sus impactos en a la educación. En Aguiar, M.V., Farray, J.I. & Santana, J.B. (coord.). *Cultura y educación en la sociedad de la información* (pp. 17 - 38). Netbiblo.
- Continente, R. (2020). Innovación social, cocreación y metodologías. En Juenada, E. & Montenegro, S. (coord.) *Desafíos y oportunidades para el desarrollo y la atención integral de adolescentes. Propuestas multidisciplinares en entornos globales* (pp. 265 -291). Wolters Kluwer.
- Consejo General de Trabajo Social (CGTS). (2020). Propuestas desde el trabajo social en educación ante el estado de alarma sanitaria COVID -19. <https://bit.ly/3kijxs2>
- Ferreiro, J. & Stramiello, C.I. (2007). Resignificar la escuela como escenario de participación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 42, (extra). <https://bit.ly/3sxSVbR>
- Flyvbjerg, B. (2016). Five Misunderstandings about Case - study Research, *Quality Inquire*, 12 (2), 219. <http://dx.doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Hart - Roger, A. (1993). La participación de los niños: de una participación simbólica a una participación autentica. *Ensayos Innocenti*, (4). UNICEF.
- INE (2021). Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. INE (2018).
- INE (2021). Encuesta de Participación política, mujeres en cargos ejecutivos y de Gobierno. INE (2017).
- Marchioni, M. (2014). De las comunidades y de lo comunitario. *Revista Espacio Transnacionales*, (3), 112 - 118. <https://bit.ly/3dEsSv2>
- Marchioni, M. & Morín, L.M. (2015). Las profesiones sociales ante los cambios y retos de la democracia participativa. *Quaderns d'animació i educació social*, (22), 1 - 9. <https://bit.ly/2Mf3lNO>
- Marshall, T.H. (1998). *Ciudadanía y Clase social*. Alianza Editorial.
- Martínez Carazo, P.C. (2006). El método de estudio de caso. *Estrategia metodológica de investigación científica, Pensamiento y Gestión*, 20 (julio), 65 -193. <https://bit.ly/3aJBChT>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2021). *Servicio al ciudadano. Estadísticas*. <https://bit.ly/3qhJsUI>
- Montenegro, S. & Raya, E. (2020). *Cultura participativa desde la infancia: una propuesta desde el trabajo social*. En Caparrós, N. & Raya, E. (coord.) *Escucha y participación en la infancia y adolescencia: del derecho a la acción* (pp. 103 - 121). Thomson Reuters.
- Montenegro, S., Raya, E. & Navaridas, F. (2020). Percepciones docentes sobre los efectos de la brecha digital en la Educación Básica durante el Covid -19. *Revista*

- internacional de educación para la justicia social (RIEJS), 9 (extra 3), pp. 317 - 333. <https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.3.017>
- Naciones Unidas. (1989). Convención de los Derechos del Niño. <https://bit.ly/3aL5Twt>
- Rmasco, M., Giménez, C. & Marchioni, M. (2020). Una década trabajando por la mejora de la convivencia. Revista Madrileña de Salud Pública: REMASP, 3 (9), 1 - 7. <https://doi.org/10.36300/remasp.2020.052>
- Raya, E. (2002). Políticas sociales y ciudadanía. Gobierno Vasco. <https://bit.ly/2JgtRD5>
- Raya, E. & Caparrós, N. (2015). Ciudadanía e inclusión social en las políticas y planes de juventud en España. En Segado, S. (coord.). Juventud, emancipación y trabajo social (pp. 105 - 126). Thomson Reuters.
- Raya, E. & Escalona, M.J. (2015). Derecho a la participación. En Raya, E. & Muñoz, D. (coord.) Informe sobre la infancia en La Rioja (pp. 43 - 44). UNICEF. <https://bit.ly/37I9Slp>
- Raya, E., Ezquerro, M. & Cuesta, A.B. (2020). Promover la participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes desde el Trabajo Social. En Caparrós, N. & Raya, E. (coord.) Escucha y participación en la infancia y adolescencia: del derecho a la acción (pp.123 -145). Wolters Kluwer.
- Rayanud, P. & Rials, S. (2001). Diccionario Akal de Filosofía política. Akal.
- Sánchez - Alonso, M. (1996). Metodología y práctica de la participación. Popular.
- Save the Children. (2013). La participación infantil en Euskadi. Informe sobre experiencias de participación de niñas, niños y adolescentes en procesos de decisión. Gobierno Vasco. <https://bit.ly/3dFwHAI>
- Serrano - Martínez, C. (2020). Imaginarios y creatividad infantil a través del dibujo. El uso de la hoja de los sueños en un proceso participativo en La Rioja. En Caparrós, N. & Raya, E. (coord.) Escucha y participación en la infancia y adolescencia: del derecho a la acción (pp.147 -166). Wolters Kluwer.
- Sotelo, J., Lazo, C. & Aranda, G. (2012). El derecho a la información de la infancia: participación de los niños en los medios de comunicación. Revista Nueva Época, (11). <https://bit.ly/3aKODrr>
- Villarroel, C. (2014). Análisis de la participación ciudadana del programa Quiero mi barrio: el caso de Valparaíso. Líder: revista labor interdisciplinaria de desarrollo regional, 24, 95 - 125. <https://bit.ly/2ZIOyQc>



Reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como garantía de su integración

Susana Cuesta Manjón⁴⁰⁴

RESUMEN

El proceso de integración de las personas migrantes en España pasa por el reconocimiento pleno de sus derechos. Sin embargo, el marco jurídico actual contempla solamente un reconocimiento progresivo de derechos en función de la situación jurídica administrativa, en primer lugar, y de la temporalidad de la estancia o la residencia legal una vez obtenida la autorización correspondiente. Solo la obtención de la nacionalidad española garantiza la plena equiparación con los nacionales. En un contexto de crisis, la involución de los derechos afecta especialmente a las personas extranjeras, sobre todo a quienes se encuentran en situación administrativa irregular (es decir, que carecen de autorización de estancia o residencia). Ocurrió tras la crisis económica de 2008, con la llamada exclusión sanitaria o el endurecimiento de los requisitos administrativos para acceder a algunas prestaciones sociales básicas, entre otros, y está ocurriendo en la actualidad como consecuencia de la crisis socio-sanitaria generada por la Covid-19. Precisamente, las medidas aprobadas a nivel estatal en materia de vivienda, trabajo o prestaciones destinadas a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social dejan fuera a las personas en situación irregular, que son las que están sufriendo en mayor grado los efectos de la pandemia.

Palabras clave: Derechos, crisis, integración.

1. Derechos de las personas extranjeras en España:

El Tribunal Constitucional establece que el régimen jurídico de las personas extranjeras, es decir de quienes carecen de nacionalidad española, tiene su fuente primera en la Constitución Española⁴⁰⁵.

El artículo 13 de la CE, que pertenece al Título I De los derechos y deberes fundamentales, indica que “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los Tratados y la Ley”. Ese mismo artículo en su párrafo segundo, excluye a las personas extranjeras de la posibilidad de participación en asuntos públicos o acceder a las funciones o cargos públicos, con la salvedad que se recoge: “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”.

De la lectura del citado artículo puede parecer que las personas extranjeras gozan de todos los derechos reconocidos a los nacionales, con independencia de su situación administrativa, salvo los regulados en el artículo 23 en los términos establecidos en el propio precepto. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha matizado esa interpretación

⁴⁰⁴ Cooperación Internacional y Migraciones. Cáritas Bizkaia

⁴⁰⁵ En adelante CE

en las Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre de 2007⁴⁰⁶, al señalar que puede resultar constitucional que el legislador atienda a la diferencia entre regularidad e irregularidad administrativa para configurar la situación jurídica de las personas extranjeras, siempre que al hacerlo no vulnere preceptos o principios constitucionales.

Es por ello que las personas extranjeras tienen diferentes derechos en función de su situación administrativa: quien carece de autorización de estancia, residencia o residencia y trabajo no podrá acceder a los mismos derechos que quien dispone de una autorización. Asimismo, hay un reconocimiento progresivo condicionado por el tiempo de residencia: una persona con residencia temporal no es titular de los mismos derechos que otra con residencia de larga duración, por ejemplo. Este reconocimiento progresivo se hizo muy evidente en la reforma de la Ley de Extranjería de diciembre de 2009.

2. Clasificación de los derechos

El propio artículo 10.2 de la CE establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Por lo tanto, serán también estos acuerdos y tratados ratificados por el Estado⁴⁰⁷ los que condicionen la configuración de la situación jurídica de las personas extranjeras y los posibles límites que el legislador establezca en su regulación. Es el Derecho Internacional de los derechos humanos el que impone un estándar mínimo que no debería ser rebajado.

Según las sentencias del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre de 1984 (Sala Segunda. Igualdad de derechos entre españoles y extranjeros), y la 236/2007 mencionada anteriormente, podemos distinguir tres grupos de derechos:

1^{er} grupo: Derechos reconocidos a todas las personas extranjeras con independencia de su situación administrativa.

- Aquellos derechos que corresponden a las personas extranjeras por mandato constitucional

⁴⁰⁶ Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001. Interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Derechos fundamentales de los extranjeros: reunión y manifestación, asociación, educación, sindicación, intimidad familiar y reagrupación; motivación de la denegación de visado; asistencia jurídica gratuita; expulsión por conducta delictiva; internamiento de retornados; defensa en el procedimiento de expulsión preferente. Nulidad, inconstitucionalidad e interpretación de preceptos legales. Votos particulares.

⁴⁰⁷ Andalucía Acoge y la Red Acoge en su documento “Propuestas de modificación de la normativa de extranjería. Avanzando hacia el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes” recogen entre las fuentes del derecho internacional relativas a la protección de los derechos de los no ciudadanos: la Declaración Universal de DDHH, la Observación General 15 del Comité de Derechos Humanos. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, la Observación general N° 20 del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales, sobre la no discriminación de los derechos contemplados en el Pacto, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, la Recomendación general N° 30 sobre la discriminación contra los no ciudadanos. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

- Pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadana. Por lo tanto son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana
- No resulta posible un tratamiento desigual respecto de las personas con nacionalidad española. Es decir, el legislador goza de una limitada libertad de configuración al regular estos derechos y no podrá modular ni atemperar su contenido, ni por supuesto negarlo
- No constituyen una lista cerrada y exhaustiva
- Para determinar cuáles son esos derechos, revisten especial relevancia la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España

Ejemplos de estos derechos:

- Derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica
- Derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho instrumental a la asistencia jurídica gratuita
- Derecho a la libertad y a la seguridad
- Derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social
- Derecho (y deber) a estar documentado
- Derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas
- Derecho a transferir sus ingresos y ahorros a su país y cualquier otro
- Derecho de reunión, asociación y manifestación
- Libertad de sindicación
- Derecho a la asistencia jurídica gratuita
- Derecho a la educación obligatoria

2º grupo: Derechos reconocidos a las personas extranjeras en situación administrativa regular.

- Derechos reconocidos constitucionalmente a las personas extranjeras, respecto a las cuales el legislador puede establecer “condicionamientos adicionales” en el ejercicio de los mismos: la autorización de residencia y/o trabajo
- Las personas extranjeras serán titulares de estos derechos en la medida y condiciones que se establezcan en los Tratados y las Leyes
- El legislador goza de mayor grado de libertad al establecer límites y restricciones a estos derechos, pero esta libertad no es absoluta puesto que debe respetar las prescripciones constitucionales (el contenido delimitado por la Constitución, los Tratados Internacionales y las Leyes que los regulan)

Ejemplos de este grupo de derechos:

- Derecho de residencia y desplazamiento en territorio español
- Derecho a la reagrupación familiar
- Derecho a la vivienda
- Derecho al trabajo
- Derecho a la prestación de desempleo

- Derecho a la participación pública
- Derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales
- Derecho a la documentación acreditativa de su situación administrativa
- Derecho a la salud

3^{er} grupo: Derechos no reconocidos a las personas extranjeras salvo lo que se pueda establecer, atendiendo a criterios de reciprocidad, por Tratado o Ley.

- Derechos que no pertenecen en modo alguno a las personas extranjeras.
- Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 CE, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.
- El artículo 23 señala que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las Leyes.
- La excepción del “criterio de reciprocidad” ha permitido a las personas extranjeras nacionales de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Noruega, Nueva Zelanda, Islandia, Trinidad y Tobago, Corea y Cabo Verde con residencia legal de larga duración en España votar en las elecciones municipales (en el caso de Noruega, es suficiente con la residencia legal de tres años de duración). Las personas nacionales de un país de la UE tienen derecho al sufragio activo y pasivo; las nacionales de terceros países solo tienen derecho al sufragio activo.

3. Legislación aplicable a las personas extranjeras

A las personas extranjeras que se encuentran en España les puede ser de aplicación:

-La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. Ambos se aplican a las personas extranjeras, como indica en el artículo 1.1 de la Ley, pero matiza que los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por las normas que lo regulan, siéndoles de aplicación la presente Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables.

-El Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Este real decreto, como indica en su artículo 1, regula las condiciones para el ejercicio de los derechos de entrada y salida, libre circulación, estancia, residencia, residencia de carácter permanente y trabajo en España por parte de los ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea y de los restantes Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como las limitaciones a los derechos anteriores por

razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Asimismo, los artículos 2 y 2bis señalan que el real decreto se aplica también, cualquiera que sea su nacionalidad, y en los términos previstos por este, a una serie de familiares de ciudadano de otro Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, cuando le acompañen o se reúnan con él.

- La ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, y su reglamento de desarrollo, se aplica a las personas nacionales de países no comunitarios y a las apátridas que gocen en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria.

La legislación española regula los derechos reconocidos a las personas extranjeras que serán diferentes para cada una de las categorías (trabajadores migrantes, menores extranjeros, ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares, solicitantes y beneficiarios de protección internacional...), porque también lo es la protección que les dispensa el Derecho Internacional y el Derecho de la UE. No obstante, como se ha indicado anteriormente, existe un estándar mínimo de protección que debe garantizar la dignidad humana y del que se derivan derechos reconocidos a la persona por el hecho de serlo y no por su condición de ciudadana. El problema radica en que los contextos de crisis parecen legitimar a los Estados para rebajar ese estándar de protección.

4. El derecho a la salud en contexto de crisis

El desarrollo económico español, sobre todo a partir de la entrada en la Unión Europea, provocó un cambio en la tendencia migratoria del Estado que pasó de ser un Estado de emigración a otro de inmigración. En los primeros años, las personas extranjeras, mayoritariamente jubiladas con altos ingresos económicos, se asentaban en algunas zonas de nuestro territorio por motivos turísticos. A partir del año 2000 el perfil de persona migrante cambia y los motivos de los flujos migratorios son de carácter económico, movidos por el auge de sectores económicos como la construcción y el sector servicios. España pasa de tener una población extranjera de aproximadamente 600.000 en 1998, lo que representaba el 2% de la población, a 5,7 millones a finales de 2010, un 12% de su población. La crisis económica de 2008 trae consigo un nuevo cambio de tendencia y los flujos migratorios hacia el país se reducen desde 2009 hasta 2013, con la excepción del 2011. A partir de 2014 el saldo migratorio vuelve a ser positivo.

En el caso de Euskadi, Ikuspegi, el Observatorio Vasco de Inmigración, señala en su Panorámica 76, de Mayo de 2020⁴⁰⁸ que podemos distinguir tres etapas claramente diferenciadas de llegadas de población extranjera a la comunidad autónoma. De 1998 a 2008 se vivió un periodo en el que los flujos migratorios aumentaron fruto del crecimiento económico del momento. Con la crisis económica y las dificultades derivadas de la misma, el número de llegadas se redujo de forma significativa. Esta fase empezó en 2009 y se alargó hasta el año 2013-2014. Aunque señala el estudio que los

⁴⁰⁸ Panorámica 76. Mayo 2020. Población de origen extranjero en la CAE 2020

flujos migratorios hacia la CAE se han reavivado actualmente, puesto que en 2019 llegaron a Euskadi 19.201 personas, datos similares al periodo anterior a la recesión económica, esta tendencia se ha frenado con motivo de la pandemia debido al cierre de fronteras y a la paralización de la movilidad humana entre países.

La visión cortoplacista y utilitarista de las personas extranjeras con la que se han gestionado los flujos migratorios a lo largo de estos años ha traído consigo una involución en los derechos reconocidos a este colectivo a partir del 2008, como si estuviésemos hablando de privilegios concedidos como contrapartida a un supuesto beneficio aportado por sus integrantes, en lugar de derechos fundamentales. Este retroceso, que ha sido más evidente en el caso de las personas extranjeras en situación irregular, afectó a derechos tan importantes como el de la salud.

La Ley de Extranjería señalaba en su artículo 12.1 que los extranjeros que se encuentren en España, inscritos en el padrón del municipio en el que tengan su domicilio habitual, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. Al margen de las dificultades de las personas extranjeras para acceder al padrón, podríamos decir que la asistencia sanitaria se garantizaba por igual a quienes tenían autorización y a quienes carecían de ella.

En abril de 2012, sin embargo, se aprobó el Real Decreto-ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad de la seguridad de sus prestaciones, desarrollado por el Real Decreto 1192/2012, de 3 agosto, por el que se regulaba la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud. Las personas extranjeras en situación irregular no se encontraban en ninguna de las dos categorías, asegurado y beneficiario, y el propio Real Decreto matizaba que los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España recibirían asistencia sanitaria en las siguientes modalidades:

-De urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica.

-De asistencia al embarazo, parto y posparto.

-En todo caso, los extranjeros menores de dieciocho años recibirán asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles”.

Como consecuencia de ese Real Decreto-Ley, se modificó el artículo 12.1 de la LOEX y a partir de entonces, los extranjeros pasaron a tener derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria y no en igualdad de condiciones con los españoles como ocurría anteriormente. Asimismo, las comunidades autónomas adaptaron su legislación a la situación establecida por el Gobierno central y en el caso del País Vasco se publicó un nuevo decreto⁴⁰⁹ que exigía un año de

⁴⁰⁹ Decreto 114/2012, de 26 de junio, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud en el ámbito de la comunidad autónoma de Euskadi, que desarrolla la Orden de 4 de julio de 2013, del Consejero de Salud, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la asistencia sanitaria en la Comunidad Autónoma de Euskadi a las personas que no tienen la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud, y se regula el documento identificativo y el procedimiento para su emisión

empadronamiento para que las personas extranjeras mayores de edad en situación irregular pudiesen recibir atención sanitaria, lo que supuso un retroceso con respecto al anterior decreto que solo exigía estar empadronado.

En este contexto, el Parlamento de Navarra promovió recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos y disposiciones adicionales del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril. Entre los motivos aducidos en el recuso se puntualizó que “el derecho a la protección de la salud es un derecho social tanto en su aspecto de protección de la salud pública como en el de asistencia sanitaria, mediante el que se garantiza la salud, indispensable para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, por lo que fácilmente se puede entender que se trata de un derecho que pertenece a las personas en cuanto tales y no como ciudadanos, un derecho imprescindible para la garantía de la dignidad humana y por lo tanto no resulta posible un tratamiento desigual de los extranjeros respecto de los españoles ni tampoco entre extranjeros en función de si estos últimos disponen o no de una autorización para residir”.

Pese a ello, el Tribunal Constitucional, en la sentencia dictada el 21 de julio de 2016, consideró que la exclusión de los extranjeros sin permiso de residencia en España de la asistencia sanitaria pública gratuita no vulneraba el art. 43 de la Constitución, porque el legislador podía modular las condiciones de la prestación de dicha atención médica. Con su pronunciamiento dejó claro que “la protección de la salud es un derecho de configuración legal, que corresponde regular al legislador respetando los valores y los principios constitucionales, así como el contenido que se desprende del artículo 43 CE en lo que atañe a las condiciones de acceso a las prestaciones sanitarias. Es, por tanto, un derecho susceptible de ser modulado en su aplicación a los extranjeros”. Además, estableció que, dentro del margen del que dispone el legislador, la nueva regulación no respondía a una opción arbitraria, sino a la preservación de bienes o intereses constitucionalmente protegidos, como el mantenimiento del sistema sanitario público, haciendo referencia a las posibilidades de este sistema en un momento de intensas complicaciones económicas. Viene a confirmar el fallo que, a pesar de encontrarnos ante un derecho inherente a la dignidad humana, el legislador puede tener en cuenta la situación legal de las personas para exigir una contraprestación por el acceso al mismo.

La exclusión sanitaria de las personas migrantes en situación irregular, denunciada por entidades sociales y por la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria (SEMFYC), entre otras, se revirtió en 2018 con el Real Decreto-Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. Sin embargo, este nuevo cambio legal no ha supuesto una vuelta a la universalidad de la atención sanitaria. Por un lado, nos encontramos con una falta de armonización en los procedimientos para la solicitud y expedición de las tarjetas sanitarias a las personas extranjeras con la finalidad de que puedan recibir la cobertura sanitaria en las mismas condiciones que las españolas, ya que cada comunidad autónoma establece el suyo. Por otro lado, la indeterminación en relación con la protección de situaciones de vulnerabilidad como embarazos o menores y la exclusión de las personas ascendientes reagrupadas siguen generando de facto trabas en el acceso a este derecho fundamental⁴¹⁰.

⁴¹⁰ Médicos del Mundo Bilbao

En palabras de Javier de Lucas, “la disputa en torno al derecho a la salud de los migrantes es solo un botón de muestra, como otros tantos: no se habla del derecho a la salud, sino de qué tipo de prestaciones sanitarias y hasta dónde hay que garantizar a los migrantes (a diferencia de los ciudadanos), casi en términos de cuáles son los «costes de mantenimiento» asumibles para mantener los beneficios (...)”⁴¹¹. Si esto ocurre con los derechos inherentes a la dignidad humana, que gozan de una mayor protección, podemos deducir la fragilidad de aquellos otros cuyo reconocimiento a las personas extranjeras está condicionado a la titularidad de una autorización de estancia o residencia.

5. El reconocimiento de derechos y la integración de las personas extranjeras: Cáritas Bizkaia como observatorio de la realidad.

5.1. Datos de atención en 2020

Cáritas Bizkaia⁴¹² atendió el pasado año a 11.629 personas de las cuales un 56,2% eran mujeres y el 43,8% hombres.

Sexo	Personas	%	Hogares	Proyectos
Hombre	5.094	43,8%	5.985	242
Mujer	6.535	56,2%	7.706	256
	11.629	100,0%	11.863	280

De ese porcentaje, 7.366 eran personas extranjeras lo que supuso un 63,3% del total.

Sexo	Personas	%	Hogares	Proyectos
Hombre	3.343	45,4%	4.048	209
Mujer	4.023	54,6%	4.905	214
	7.366	100,0%	7.689	242

⁴¹¹ La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración. Universidad de Valencia.

⁴¹² Caritas Bizkaia es una organización de la Iglesia que orienta, desarrolla y promueve la acción socio caritativa.

Y dentro del colectivo, 4.175 se encontraban en situación irregular. Un 56,68% del total de las personas extranjeras y un 35,9% del total de las personas atendidas, por lo tanto, carecían de autorización de estancia o residencia. Si observamos la evolución de las personas en situación irregular atendidas por Cáritas Bizkaia en los últimos cinco años, constatamos una tendencia similar a la mencionada por Ikuspegi: la consolidación de la pauta ascendente en consonancia con la mejoría de los datos económicos en Euskadi, a excepción del último año en el que se produjo un estancamiento originado probablemente por la Covid-19⁴¹³.

5.2. Reflexión sobre personas en situación irregular

La tercera línea del plan estratégico de Cáritas Bizkaia consiste en acompañar procesos de inclusión social generando iniciativas innovadoras de espacios de relación y participación comunitaria, desarrollo de la dimensión espiritual y respuesta a necesidades descubiertas. Entre esas necesidades descubiertas, la entidad puso el foco en las personas extrajeras en situación irregular cuya atención, como se ha indicado anteriormente, venía aumentando desde el año 2015.

Para llevar a cabo una reflexión sobre el acompañamiento a este colectivo, se constituyó un grupo de trabajo compuesto por profesionales de diferentes áreas de la entidad: Menores, Promoción Social y Personal, Empleo y Economía Solidaria, Acogida Integral y Cooperación Internacional y Migraciones. A lo largo de cuatro sesiones se detallaron las dificultades a las que se enfrentan las personas extranjeras en situación irregular en su proyecto migratorio, se analizaron los motivos y se plantearon propuestas de mejora a la entidad. Al mismo tiempo, Cáritas Bizkaia participó en otra reflexión a nivel estatal centrada en la inserción laboral de este colectivo⁴¹⁴. La simultaneidad de ambos grupos de trabajo permitió hacer una comparación de los requisitos y trabas en el acceso a la formación y al empleo por parte de las personas en situación irregular atendidas por Cáritas Barcelona, Madrid, Salamanca y Bizkaia.

La reflexión de Cáritas Bizkaia giró en torno a su Modelo de Acción Integral que se basa en el acompañamiento a la persona en sus diferentes dimensiones: trabajo, familia, ocio y tiempo libre, situación jurídico-administrativa, salud, ingresos económicos, vivienda-hogar, desarrollo personal y dimensión relacional. Las características fundamentales de este modelo son:

-Acompañamiento personalizado, basado en la evaluación integral de la realidad de las personas/familias atendidas

⁴¹³ Panorámica 76. Mayo 2020. Población de origen extranjero en la CAE 2020

⁴¹⁴ Orientaciones para la atención a personas migrantes en situación administrativa irregular en los programas de empleo. Octubre 2020. Grupo de trabajo del Nivel técnico mixto de Empleo y Economía Solidaria y del Nivel técnico mixto del Hecho Migratorio de Cáritas española.

- Acompañamiento en la que participan de manera integrada distintas áreas de intervención de Cáritas
- Respeto a los ritmos y momentos vitales de las personas (voluntad de la persona, participación)
- Trabajo de las potencialidades y capacidades de las personas
- Fortalecimiento de la dimensión relacional
- Desarrollo de habilidades generadoras de autonomía personal, participación y ejercicio de derechos

Algunas de las dificultades detectadas en el estudio dejaron en evidencia que las personas extranjeras en situación irregular tienen un mayor riesgo de pobreza y exclusión social como consecuencia del reconocimiento limitado de sus derechos. No en vano, de los 3 millones de euros que Cáritas Bizkaia destinó a ayudas económicas durante el año 2020, más de la mitad fueron para personas que no disponían de una autorización de estancia o residencia. Este dato pone de manifiesto las mayores necesidades de un colectivo que ha afrontado los efectos derivados de la pandemia con menos recursos que otros.

a. Dimensión jurídico-administrativa:

En el caso de las personas extranjeras, la dimensión jurídico-administrativa tiene un impacto directo en el resto: empleo, salud, vivienda, ingresos económicos, etc. Cuando nos referimos a esta dimensión, hablamos de cuestiones como el pasaporte, el empadronamiento o la autorización de estancia o residencia de las personas a las que acompañamos.

En el caso de la expedición o la renovación de los pasaportes, las personas migrantes en situación irregular se encuentran con dificultades derivadas de la imposibilidad de reunir los requisitos exigidos por sus correspondientes consulados, de la necesidad de desplazamiento a las grandes ciudades en las que se encuentran situados, con el correspondiente riesgo de ser expulsados si la policía requiere su documentación y comprueba que no está en regla, o de la inexistencia o inoperatividad de algunas de esas Oficinas Consulares, por poner solo tres ejemplos. Sin pasaporte, la persona carece de un documento que acredite su identidad y se complica su empadronamiento y el correspondiente acceso a derechos. Alternativas como la cédula de inscripción contemplada en la Ley de Extranjería no constituye en la práctica una vía de documentación alternativa debido a los requisitos exigidos reglamentariamente para su obtención.

El padrón ha pasado en los últimos años de ser una herramienta estadística a ser la puerta de acceso a derechos y servicios, convirtiéndose en ocasiones en una barrera infranqueable para muchas de las personas extranjeras a las que atiende Cáritas. El artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre el Derecho a una Buena Administración señala que toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, pero la realidad nos demuestra que no siempre los ayuntamientos facilitan la realización de este trámite a pesar de su obligación de actualizar los datos de las personas que residen efectivamente en su municipio. Si a esto le añadimos la obligación de renovar el padrón cada dos años cuando

la persona está en situación irregular o con una autorización de residencia temporal, nos encontramos con que estas dificultades impiden de facto el ejercicio de derechos como la asistencia sanitaria, la educación o la obtención de prestaciones sociales.

Por último, la regularización de quienes se encuentran en el territorio español pasa, en la mayor parte de las ocasiones, por la obtención de una oferta de empleo de un año de duración, a jornada completa, y por la que se perciba al menos el salario mínimo interprofesional. La situación del mercado laboral previa a la pandemia ya complicaba en la práctica la posibilidad de encontrar un empleo con estas características, pero en la actualidad las probabilidades se han reducido sustancialmente.

b. Dimensión formativa/laboral:

La formación se plantea como una opción para aquellas personas que no pueden acceder a un trabajo por carecer de la autorización correspondiente, y como una necesidad para quienes acaban de llegar y desconocen el idioma o los idiomas oficiales de la sociedad de acogida.

Por un lado, las personas extranjeras en situación irregular pueden acceder a los talleres prelaborales, que son formaciones iniciales en un determinado sector laboral en las que se trabaja, junto con la formación técnica, la adquisición de competencias personales y sociales. No suelen llevar incorporadas prácticas en empresas. Están dirigidos a personas con muy bajo nivel de empleabilidad, que necesitan trabajar diferentes aspectos previos antes de realizar formaciones de mayor exigencia. Estos aspectos van desde formación en competencias básicas (lectoescritura, matemáticas) a formación en competencias transversales (puntualidad, imagen personal, trabajo en equipo, resolución de conflictos, etc.).

Por otro lado, en Euskadi, a diferencia de otras comunidades autónomas del Estado, las personas en situación irregular tienen acceso tanto a las especialidades formativas vinculadas a un Certificado de Profesionalidad (especialidades acreditables), como a las no vinculadas a Certificados de Profesionalidad (especialidades inscritas) ofrecidas desde Lanbide, Servicio Vasco de Empleo. En el primero de los casos, pueden recibir un certificado de asistencia hasta que la regularización les permita obtener el título oficial. También tienen posibilidad de cursar formaciones de nivel básico, previas a los certificados de profesionalidad, cuyo objetivo principal es trabajar competencias transversales, sociolaborales y personales, y que normalmente van vinculadas a otras formaciones de capacitación básica en las distintas familias profesionales.

A pesar de ello, el equipo de Cáritas identificó las siguientes dificultades en el acceso a la formación por parte de estas personas:

- Los requerimientos de algunos financiadores. En algunos casos vetan su acceso y en otros, la incorporación de personas en situación irregular repercute en los niveles de inserción exigidos por los financiadores porque no pueden acceder al mercado laboral, con el riesgo de que se minore o no se renueve la financiación.
- El idioma. No siempre las competencias lectoescritoras de las personas atendidas por Cáritas Bizkaia permiten seguir las formaciones con garantías de aprovechamiento adecuado.

- Los ingresos económicos. Sin disponer de unos ingresos mínimos estables, la persona no está en condiciones de empezar la formación o de finalizarla porque prioriza el trabajo, aunque sea en economía informal, y ese abandono puede conllevar una penalización por parte de algunos financiadores. Además, algunas de las personas acompañadas no pueden sufragar los gastos de transporte derivados de la formación. Si no están garantizadas las necesidades básicas, el riesgo de abandono es muy alto.
- La conciliación en el caso de las mujeres solas con hijos o personas a su cuidado.
- Las dificultades administrativas. La necesidad de estar empadronado o de disponer de un pasaporte en vigor se reveló como una de las dificultades recurrentes en este colectivo.

Si bien es cierto que en Euskadi las personas extranjeras en situación irregular tienen más opciones de acceder a formaciones ofrecidas por la administración pública que en otras comunidades autónomas, la vulnerabilidad en la que se encuentran por la falta de recursos económicos y de redes de apoyo dificulta o impide esa vía de capacitación orientada a su inserción laboral. Además, la población de origen extranjero sufre de forma especialmente grave la vulneración del derecho al trabajo decente, al ser personas que, con frecuencia, se ven obligadas a cubrir puestos de trabajo en la economía informal. La falta de empleo afecta con especial dureza a las personas y familias migrantes que se encuentran en situación de irregularidad. Incluso, cuando la situación administrativa es regular, la desigualdad salarial medida en términos de brecha salarial alcanza una ganancia media inferior del 24% entre los trabajadores extranjeros.

Si la Ley de Extranjería no exigiese tres años de permanencia continuada para acceder a una autorización de residencia y trabajo por la vía excepcional del arraigo social, y si flexibilizara los requisitos laborales adaptándolos a las circunstancias actuales de nuestro mercado de trabajo, entre otras medidas, la plena integración de las personas extranjeras en la sociedad española que dice promover en su artículo 2 ter no sería una utopía.

c. Ingresos económicos:

El artículo 14.3 de la Ley de Extranjería, referido al derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales, señala que las personas extranjeras, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas. Estaríamos, por lo tanto, ante el primer grupo de derechos que debe reconocerse a las personas nacionales y extranjeras en igualdad de condiciones.

En el caso de Euskadi, las personas en situación irregular tienen acceso a las ayudas municipales de emergencia social destinadas a cubrir gastos concretos ordinarios o extraordinarios de cara a prevenir, paliar o evitar situaciones de exclusión social, a las ayudas especiales para la inclusión social, gestionadas por las Diputaciones y dirigidas tanto a la cobertura de los gastos asociados a las necesidades básicas como a la de los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral, y a la Renta de Garantía de Ingresos, de competencia autonómica, destinada a atender las necesidades básicas de las personas y familias que no disponen de recursos suficientes, y que les ayuda a encontrar una ayuda laboral.

Pese a ello, la modificación de la Renta de Garantía de Ingresos en 2011, en plena crisis económica, con la ampliación del tiempo de empadronamiento exigido de uno a tres años, trajo consigo un empeoramiento en las condiciones de vida de las personas migrantes en situación irregular por ser un colectivo especialmente vulnerable. Hasta ese momento, gracias a esta prestación mensual veían garantizadas sus necesidades básicas cuando no podían trabajar en la economía informal.

Aquella modificación legal puso de manifiesto que, si bien el derecho a las prestaciones sociales básicas debe ser reconocido a las personas extranjeras con independencia de su situación administrativa, el endurecimiento de los requisitos de acceso impide de facto el ejercicio del derecho.

No obstante, resulta inaceptable que otras prestaciones sociales básicas excluyan de inicio al colectivo de personas extranjeras en situación irregular. Es el caso de la prestación estatal del Ingreso Mínimo Vital aprobada el pasado año para prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas. Ni siquiera una situación excepcional como la pandemia garantizó su inclusión entre los perceptores destinatarios.

5.3 Integración y derechos

Las conclusiones de la reflexión sobre el colectivo migrante en situación irregular pusieron de manifiesto que la Ley de Extranjería, paradójicamente denominada Ley Orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, afecta a la mayoría de las dimensiones de la persona según el Modelo de Acción Social de Cáritas Bizkaia. Desde la exigencia del empadronamiento y las barreras en el acceso al mismo, como punto de partida en el reconocimiento de su condición de vecinos, hasta la exclusión de derechos inherentes a su dignidad, esta ley traza un camino angosto que se estrecha todavía más en tiempos de crisis. En todos los proyectos de Cáritas Bizkaia se ha podido constatar el impacto de la Covid-19 en las personas migrantes en situación irregular: la pérdida de empleos en la economía informal, la mayor exposición al virus de este colectivo por las condiciones en las que viven (dificultades para hacer cuarentena por contacto con un positivo de la enfermedad o por tener síntomas relacionados), la brecha digital en el caso de los menores que ha repercutido en su rendimiento escolar, la brecha digital en el caso de los adultos que se ha traducido en trabas para la realización de sus trámites administrativos, o el empeoramiento en el estado emocional y la salud mental por el mayor control policial en la calle y por la situación de sus familias en los países de origen.

Si de verdad queremos garantizar la integración socio-económica, cultural y política de las personas extranjeras, el único camino pasa por la protección de los derechos humanos y la garantía del principio de igualdad y no discriminación.





**PANEL 9: GLOBALIZACIÓN Y ESTADOS DE BIENESTAR
EMERGENTES**



Política social neoliberal: las mediaciones teóricas de la reforma universitaria brasileña de la primera década del 2000

Clara Martins do Nascimento y Cristiane Luíza Sabino de Souza⁴¹⁵

RESUMEN

Este texto aborda la reforma universitaria de la primera década del 2000 y sus actuales desarrollos en la política educativa brasileña (expresados en el PNE 2014-2024) situándola, socio-históricamente, como una respuesta institucional al "dilema educativo brasileño" (Fernandes, 1975). Para ello, avanza en la problematización de las condiciones estructurales que configuran estos dilemas, relacionándolos con el movimiento del imperialismo-dependencia (Marini, 2011) y la recreación de mecanismos colonialistas impuestos en América Latina. Además de la referencia para un análisis estructural de la educación en Brasil, recupera síntesis más coyunturales, presentes en los textos de Lima (2019, 2005) y Minto (2018, 2014), para identificar las principales mediaciones teóricas señaladas por los mismos autores, en el contexto de las contradictorias relaciones sociales forjadas por la dinámica dependiente de la economía brasileña. Los elementos expuestos en el texto señalan que lo que aparece como un dilema educativo a lo largo de la trayectoria histórica del país es, en realidad, la esencia de un proyecto educativo dinamizado por el proceso de producción y acumulación de capital en las particularidades del capitalismo dependiente.

Palabras-clave: reforma universitaria brasileña; dilema educativo; capitalismo dependiente.

1. Introducción

Las preocupaciones que atraviesan nuestra trayectoria académica como profesores e investigadores de educación superior justifican los estudios y la persistente intención de particularizar la Universidad Brasileña en nuestros análisis. Este trabajo es, por lo tanto, parte de un desarrollo de investigación más amplio, que busca entender las configuraciones de esta Universidad, los problemas históricos que presenta, así como las respuestas gubernamentales que se les formulan. Entre ellos, será objeto del análisis más detallado en este artículo, el más reciente, Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024.

Entendemos que el análisis de las políticas educativas, así como de otras políticas sociales, debe situarse desde las relaciones sociales contradictorias que estructuran la sociedad burguesa, una concepción anclada en el materialismo histórico y dialéctico como método de investigación y explicación de la realidad. Un método que gana sentido, en nuestros análisis, a partir de la crítica de la economía política latinoamericana y la construcción de mediaciones teóricas entre las formas particulares a nuestra realidad social y el proceso de acumulación de capital en su totalidad. En esta dirección, capturar el movimiento de la relación imperialismo-dependencia (Marini, 2011) y la recreación de mecanismos colonialistas impuestos a América Latina

⁴¹⁵ Clara Martins do Nascimento, Profesora del curso de Trabajo Social de la Universidad de Pernambuco-UPE (Brasil), Campus Mata Sul. Estudiante de doctorado del Programa de Posgrado en Trabajo Social de la Universidad Federal de Santa Catarina-UFSC (Brasil) y del Programa de Comunicación de la Universidad de Cádiz-UCA (España).

Cristiane Luíza Sabino de Souza, Profesora del curso de Trabajo Social de la Universidad Federal de Santa Catarina-UFSC (Brasil).

constituyen aspectos teórico-metodológicos fundamentales. Así, confirmamos que las ofensivas políticas e ideológicas, que determinan la estructuración y el desarrollo de la Universidad brasileña, también deben pasar por el tamiz de las críticas sobre su inserción en el capitalismo dependiente brasileño, especialmente las funciones que cumple en el patrón de reproducción del capitalismo dependiente (Osório, 2012).

En este texto, discutiremos la reforma universitaria de la primera década de los años 2000 y su actual evolución en la política educativa brasileña (expresada en el PNE 2014-2024), socio-históricamente, como respuesta institucional a los dilemas educativos brasileños (Fernandes, 1975). Avanzaremos en la problemática de las condiciones estructurales que componen estos dilemas. Así, además de la referencia para un análisis más estructural de la educación en Brasil, vamos a recuperar algunas síntesis teóricas coyunturales, como las de Lima (2019, 2005) y Minto (2018, 2014), con el fin de identificar las principales mediaciones teóricas señaladas por ellos y correlacionarlas con el objeto aquí presentado, buscando dar concreción al análisis de la realidad educativa brasileña desde sus configuraciones contemporáneas.

En el ámbito de esta síntesis, debates como el neoliberalismo, como un proyecto político-ideológico que condiciona y da dirección a las respuestas del capital a su crisis estructural, aparecen como mediaciones necesarias, de las que es posible explicar la dinámica hegemónica del capital financiero y sus implicaciones para la clase trabajadora, como reestructuraciones laborales, ajustes fiscales, etc. Se trata de mediaciones teóricas fundamentales para explicar las transformaciones operadas en la Universidad Pública brasileña de la primera década del 2000, pero especialmente la contrarreforma universitaria que marcó este periodo.

De los elementos presentados anteriormente, demarcamos que el objetivo de este artículo es recuperar este tipo de mediaciones para dar a conocer los elementos explicativos de la Reforma Universitaria. Para ello, buscamos dar concreción a estas abstracciones de mayor alcance (cuando se trata de los países centrales y periféricos) para reflexionar sobre la Universidad Pública brasileña, particularmente. Por lo tanto, pretendemos sumar esfuerzos con investigadores que partan desde una perspectiva crítica para discutir Brasil y, en este caso, políticas educativas brasileñas, sabiendo que la praxis reflexiva debe alinearse con la lucha política en la defensa de una *educación pública, libre, secular, de calidad* y conectada con los intereses de la clase trabajadora.

2. El dilema educativo brasileño: la esencia de un proyecto educativo en el capitalismo dependiente

Fernandes (1975) en sus escritos sobre la Reforma Universitaria Brasileña de 1968, señaló que la Universidad Brasileña nace como resultado de la conglomeración de las antiguas escuelas superiores y está estructurada a partir de un "patrón brasileño de educación superior". Este patrón reproduce históricamente un carácter ultra elitista de la Universidad, un privatismo exaltado que restringe las "oportunidades educativas". Estas características impregnan todos los procesos pedagógicos, el acceso y la permanencia en esta institución. Es dentro de este patrón privatizador y elitista donde se construyen las preguntas y respuestas, de lo que el mismo sociólogo llamó "dilema educativo brasileño". También cuando se trata de la génesis y la estructuración de la Universidad Brasileña, Fernandes (1975), considera que los procesos mencionados dan cuenta de la difusión de una escuela superior obsoleta: distante de los problemas

nacionales, demarcado por jerarquía en la relación profesor-alumno, subsumido a la lógica de la acumulación de capital, y, por lo tanto, a los intereses privados (Fernandes, 1975). El "patrón brasileño de la educación superior" (Fernandes, 1975) que, a su vez, actuaría como marco para los "dilemas educativos" experimentados en el país. ¿En qué consistiría este dilema?

El concepto de "dilema educativo brasileño" se refiere a la contradicción que demarca episodios clave de la historia de la educación en Brasil (al igual que la Reforma Universitaria de 1968). Se trata de una síntesis que considera que **las determinaciones socio-históricas engendradas por la dinámica del capitalismo heterónomo impusieron demandas de intervención por parte de la educación. Sin embargo, el sistema educativo retrógrado era en sí mismo un obstáculo para la aplicación de estas solicitudes.** En otras palabras, si bien las deficientes instituciones educativas exigían cambios estructurales y complejos, las respuestas a esas necesidades educativas eran insuficientes. Según Florestán, este movimiento se llevó a cabo de la siguiente manera: por un lado, el avance de la etapa del capital monopolista engendró la necesidad de extender la educación superior a las clases subalternos y, por otro lado, el conservadurismo del sistema educativo limitó la demanda y se resistió a los cambios internos.

Hasta el momento de la elaboración teórica sobre el "dilema educativo" (1968), Fernandes comprendió la cuestión educativa como un factor de modernización de la sociedad brasileña, cuyos obstáculos a la democratización surgen como un dilema resultante de un conservadurismo social, como factor de retraso cultural. Sin embargo, las formulaciones posteriores de este intelectual sobre el capitalismo dependiente (Fernandes, 1975b) le avanzaron en la percepción de que los problemas educativos son engendrados por la reproducción dependiente del propio capital, de modo que las respuestas educativas acompañan este patrón particular de reproducción. En este sentido, se desarrollan de las propias elaboraciones del autor, la conclusión de que no es, predominantemente, el pasado brasileño esclavo y colonial lo que explica y condiciona los problemas educativos en este país; pero la forma en que el capitalismo dependiente reactualiza la estructura desigual que engendró nuestra formación socio-histórica, resultando, entre otros procesos, en la conformación de una educación dependiente, no como una expresión de retraso o desviación, sino de un proyecto⁴¹⁶.

En este sentido, se delimita que las respuestas institucionales se formulan en el ámbito de estas determinaciones estructurales, en otros términos: las mismas determinaciones socio-históricas que engendran problemas educativos se ajustan a las respuestas institucionales que se les formulan. Por lo tanto, es en la comprensión de la dinámica del capitalismo dependiente brasileño y la sobreexplotación de la fuerza laboral lo que la sostiene (Marini, 2011; Fernandes, 1975b), así como la dominación imperialista-colonialista que describe y condiciona los dilemas educativos brasileños, actualizándolos, que podemos avanzar en el análisis crítico de la característica actual de

⁴¹⁶ Este argumento es profundizado por el profesor Roberto Leher en una entrevista concedida al LEMA (IE-UFRJ) en honor al centenario del nacimiento de Celso Furtado y Florestan Fernandes. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Y9PcbYHYWDO>. Acceso en 25 de febrero de 2021.

la Universidad Brasileña y su estricta conexión con un proyecto de educación dependiente y reproductiva de los intereses de las clases dominantes.

Esta universidad, como afirma Sguissard (2009), es "neoprofesional, heterónoma y competitiva". O, según Freitag (1996) citado por Chauí, (1999), una "Universidad operativa". En cualquier caso, expresión de la transposición de la lógica del marketing en el ámbito académico, con la intención de ser productivo y flexible. Chauí (1999) traduce bien la tendencia actual, señalando que se trata de una Universidad:

[...] regida por contratos de gestión, evaluados por índices de productividad, calculados como flexibles, la universidad operativa está estructurada por estrategias y programas de eficacia organizacional y, por lo tanto, por la particularidad e inestabilidad de los medios y objetivos. Definida y estructurada por normas y normas totalmente ajenas al conocimiento intelectual y la formación [...]. La heteronomía de la universidad autónoma es visible a simple vista: el aumento descabellado de las horas de clase, la disminución del tiempo para maestrías y doctorados, la evaluación por el número de publicaciones, coloquios y congresos, la multiplicación de comisiones e informes, etc. [...] (Chauí, 1999, S/N).

En Brasil, y en otros países latinoamericanos, como Chile, se piensan estos nuevos parámetros para medir la productividad universitaria en el contexto de los procesos políticos de reformas institucionales, cuyas repercusiones, ligadas a los intereses imperialistas, alcanzan una escala global. La Unión Europea, por ejemplo, es una referencia de gran peso político en cuanto a la creación y, sobre todo, a la difusión de un sistema educativo global de modelo angloamericano. Un ejemplo de esto es el "Proceso de Bolonia"⁴¹⁷, que propuso la construcción de "[...] un espacio europeo de educación superior coherente, compatible, competitivo y atractivo para estudiantes europeos y de terceros países (Lima et al., 2008, p.10). Un marco para redefinir las reformas universitarias llevadas a cabo en varios países en la primera década del 2000.

La propuesta de Bolonia fue diseñada para impulsar la movilidad de los estudiantes, haciendo que la educación europea fuera más competitiva y atractiva. Los críticos de este proceso denuncian un paradigma de la educación superior, donde los procesos educativos de evaluación y gestión de la universidad se inspiran en una lógica de gestión empresarial y mercantil. En esta dirección, el análisis de Lima et. al. (2008, p. 14) concluye que:

El Proceso de Bolonia, con vistas a crear un espacio europeo de educación superior altamente integrado y competitivo, requiere un movimiento hacia la convergencia, para que podamos hablar de un sistema, sujeto a las mismas directrices y normas, y que la competencia interna funcione según criterios comunes y comparables. Un mercado competitivo para la educación superior requiere un mínimo de regulación sobre el establecimiento de las grandes normas de juego competitivo y la inclusión de organismos competidores, la estructura común de los servicios que deben prestarse, los

⁴¹⁷ El Proceso de Bolonia siguió al compromiso establecido entre los ministros de Educación de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido en la construcción de un espacio europeo de educación superior, materializado en el documento conocido como Declaración de Sorbonne de 1998 en París. Fue en 1999 cuando 29 Estados europeos construyeron la Declaración de Bolonia.

criterios para evaluar su calidad y la información que se ha de facilitar a los consumidores.

En Brasil, el proyecto de la "Universidad Nueva" (Santos y Filho, 2008) se inspiró en el Proceso de Bolonia. En la concepción de Lima et. Al. (2008), entre las medidas de contrarreforma consolidadas en el ámbito de la educación superior, llevadas a cabo por el Gobierno de Lula (2003-2010), la institucionalización del Decreto No. 6.096, del 24 de abril de 2007, que dispone sobre el REUNI, se presentó como una posibilidad de materialización de aquel proyecto⁴¹⁸.

A partir de lo anterior, es posible señalar que la característica actual de la Universidad Operativa Brasileña es la repetición del *dilema-proyecto* para la educación bajo el capitalismo dependiente. Se basa en las últimas reestructuraciones universitarias, formuladas a partir de proyectos propuestos por países "desarrollados" y para satisfacer los intereses de los mercados dominantes; sin embargo, trasplantado y presentado como respuestas gubernamentales a la necesidad de intervención en la educación superior en los países dependientes. Ajeno a los intereses de la mayoría, el carácter de tales reestructuraciones se manifiesta en la Universidad pública brasileña a partir de la desigualdad de acceso y permanencia, la evasión, la ociosidad de las vacantes, las altas tasas de deserción escolar y las tasas de finalización más bajas, las precarias condiciones laborales de los profesores y técnicos, etc. Echemos un vistazo a estas expresiones con más profundidad en el siguiente elemento.

3. La cara privatista y productivista de la expansión universitaria brasileña en la primera década del 2000

En la primera década del 2000, el tema de la expansión universitaria (incluido en el Plan de Desarrollo Educativo (PDE), puesto en marcha por el gobierno federal en 2007) articuló una serie de proyectos de ley, decretos y ordenanzas. Estas medidas han dinamizado las principales tendencias⁴¹⁹ que históricamente dan forma a la educación superior brasileña en el sentido de: 1) privatización/mercantilización, expresadas en la expansión de instituciones privadas y, en programas como el Programa Universidad para Todos/PROUNI, el Fondo de Financiación estudiantil/FIES, además de las Fundaciones de Apoyo; 2) expansión de la Educación a Distancia/EAD⁴²⁰ y, 3) aumento de las

⁴¹⁸ El proyecto de la Universidad Nueva, una propuesta para cambiar la estructura de los cursos de grado, con énfasis en la implementación de Bachilleratos Interdisciplinarios (BI), proporcionando educación universitaria general, como Pre-graduación que precederá a la formación profesional de graduación y la formación científica o artística del programa de posgrado. Según Santos y Filho (2008) la propuesta implica una transformación radical de la arquitectura académica de la Universidad pública brasileña, con el objetivo de superar los desafíos y corregir [una serie de] defectos. Se pretende, por lo tanto, construir un modelo compatible tanto con el modelo norteamericano (de Flexnerian) al igual que con el modelo europeo unificado, el proceso de Bolonia, sin que ello signifique la sumisión a ninguno de estos regímenes.

⁴¹⁹ Trabajado por: Andes (2007), Cislaguí (2010), Lima (2005), Neves & Pronko (2008), Sguissardi (2009).

⁴²⁰ La expansión del sector de EAD es significativa: "en el primer año después de la promulgación del Decreto N° 5.622 de 2005, ya había 349 cursos de EAD que ofrecían 813.550 vacantes y con 207.206 alumnos matriculados. Entre 2006 y 2011, el número de cursos creció un 199%, cerrando 2011 con 1.044 cursos, 1.224.760 vacantes y formación de 151.552 profesionales. Aún más impresionante fue el

necesidades de productividad (incluyendo el personal docente) en la Universidad pública, especialmente a partir del Programa de Apoyo a planes de reestructuración y expansión de las universidades federales/REUNI⁴²¹.

Bajo el discurso de "mejor uso de la estructura física y los recursos humanos en las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES)" (BRASIL, 2007b), REUNI tenía como objetivo promover el logro gradual de una tasa promedio de finalización de los cursos de grado a un porcentaje del 90%, concomitante con el aumento de la ratio alumno-profesor a dieciocho – al final de cinco años, a partir de la fecha de inicio de los planes de reestructuración firmados por el IFES⁴²². Además de alcanzar estos objetivos, el Programa asumió como **principales directrices la reducción de las tasas de abandono escolar, la ocupación de vacantes ociosas y el aumento de las vacantes de entrada, las reestructuraciones curriculares, la ampliación de las políticas de inclusión y la asistencia a los estudiantes** (Mec, 2009, p. 35). Estas mismas directrices fueron incorporadas por la Ley nº 13.005/2014 (Brasil, 2014) que aprobó el Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024.

En el nuevo PNE, las estrategias esbozadas para alcanzar los objetivos 12, 13 y 14⁴²³ están relacionadas con la expansión y reestructuración político-pedagógica del Programa REUNI; la expansión del FIES, para estudios de grado y posgrado stricto sensu, incluso a distancia; la mejora del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes); y la expansión de la Educación a Distancia (EaD) a través de la Universidad Abierta de Brasil (UAB) (Lima 2019). En otras palabras, está configurado para responder a la demanda de crecimiento de la educación superior a través de la diferenciación institucional y la diversificación de las modalidades de enseñanza y financiación. En el análisis de Lima (2019) y Minto (2018), mediante la incorporación de las mismas directrices de REUNI, el PNE, permite la transformación de un programa de gobierno (el REUNI) en una Política de Estado.

Sin embargo, Brasil está muy lejos de lograr su propio objetivo de expansión de la educación superior⁴²⁴. Así, Casero y Azevedo (2019) en un estudio que reveló que era

crecimiento de la tasa de vacantes, que fue no inferior al 4.922%, de 2002 a 2011, una tasa de crecimiento nunca antes registrada en la Educación Superior brasileña" (MACHADO, 2013, p. 134).

⁴²¹ Una de las críticas hechas al REUNI, recuperada por Machado (2013), es que hubo una desproporción entre los objetivos de expansión deseados y la construcción de los medios necesarios para la expansión de la estructura física y los recursos humanos de las Universidades federales. El REUNI llega a su conclusión en 2012, con obras inacabadas.

⁴²² El primer año de aplicación del REUNI, de 2008 a 2009, el Programa, registró "[...] 43, 1 mil vacantes totales, de las cuales 22,3 mil vacantes en cursos nocturnos y 13, 2 mil vacantes en grados de grado" (Mec, 2009, p. 36). Para 2012, REUNI preveía la ampliación de los cursos de pregrado en un 53%, una ampliación del 70% de las vacantes y un 60% en la matriculación (Mec, 2009). Además de la reducción del costo de estudiante-pregrado de R\$ 15,1 mil en 2007 a R\$ 9,4 mil en 2012 (38%).

⁴²³ En cuanto a la Educación Superior, las metas 12, 13 y 14 del PNE, abordan, respectivamente, el aumento de la matrícula en este nivel de educación, la calificación del profesorado y el aumento en el número de matrículas en el stricto sensu (maestría y doctorado) (Brasil, 2014).

⁴²⁴ Esto es: elevar la tasa bruta de matriculación en la educación superior al 50% y la tasa neta al 33% de la población de 18 a 24 años, garantizando la calidad de la oferta y la expansión de al menos el 40% de las nuevas matriculaciones en el sector público.

necesario incluir a 3,51 millones de estudiantes en cursos de grado, un total de 11,42 millones de estudiantes hasta 2024, y garantizar el acceso a 2,24 millones de jóvenes más de 18 a 24 años a la educación superior, sumando un total de 7,53 millones de personas de este grupo de edad que asisten o ya han completado este nivel de educación al final del PNE. Según el mismo estudio, la ampliación de las matrículas en el segmento público es la que está más lejos de realizarse, y es necesario un aumento del 87,9% en relación con el nivel de matriculación pública observado en 2016 (Caseiro y azevedo, 2019). En 2017, de los casi 11 millones de vacantes ofertadas en 2017, sólo 823.843 eran públicas y 9.955.243 privadas (Brasil, 2019).

Esta importante expansión de la oferta de vacantes por parte del sector privado fue impulsada y financiada por programas como ProUni (Programa Universidad para Todos), cuya operación prevé el financiamiento de becas totales y parciales a estudiantes de pregrado o licenciatura secuencial, o formación secuencial, en instituciones privadas de educación superior. A través de ProUni, el gobierno opera en la expansión de la educación superior, a partir de la compra de vacantes en instituciones privadas, otorgando becas a los estudiantes solicitantes del Programa.

Es la lógica de la mercantilización de la educación superior la que sustenta el desarrollo de programas como ProUni, donde el Estado celebra la asociación con la iniciativa privada para proporcionar un bien público desechado en la Constitución Federal como un derecho, que es la educación⁴²⁵. Esto se debe a que, a través del acuerdo del programa, las instituciones privadas de educación superior reciben del Estado la exención fiscal sobre el pago de contribuciones tales como: Contribución Social sobre la Renta Neta (CSLL), Contribución Social al Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS) y Contribución al Programa de Integración Social (PIS) - e Impuesto - Impuesto sobre la Renta de las Sociedades (IRPJ).

También sobre la inserción de la política educativa en el contexto de la financiación del capital, destacamos el Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES) como una política que también financia la Educación Superior Pública con recursos públicos. Según datos de Machado (2013), en dos años de operación, el Banco do Brasil, por ejemplo, atendió a más de 300.000 estudiantes de IES privadas, sumando un total de R\$ 11.300 millones en contratos. La misma autora también destaca la presencia de fondos de inversión en la aplicación de una cantidad significativa de capital en las empresas educativas. El hecho de que entre 2001 y 2008, el sector de la educación privada haya aumentado su movimiento de capital de 10 mil millones de reales a 90 mil millones, es bastante revelador.

⁴²⁵ Más recientemente, Lima (2019) señala en su texto que la política de profundización de la privatización y comercialización de la Educación Superior también puede ser evidenciada en la institución del Nuevo FIES por la Medida Provisional N° 785/2017. Según la autora, dicha legislación dividió el programa en modalidades, extinguiendo el período de gracia y obligando a los estudiantes a comenzar a pagar inmediatamente la financiación inmediatamente después de la finalización del curso, así como abrió la posibilidad de financiación por parte de los bancos privados, asegurando que el capital ampliara un movimiento rentable en el prometedor mercado educativo. Otro dato mencionado por la misma autora tiene que ver con la creación de dos nuevas modalidades: FIES Técnico y FIES Empresa. Estos datos demuestran el fortalecimiento del sector privado en la política brasileña de educación superior. La Ley N° 13,005/2014, que aprobó el Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024, reafirma esta dimensión.

Favorecidos por la diversificación de fuentes de financiación, los oligopolios educativos formados por la combinación de empresas como: Kroton Educacional S.A. y Anhanguera Educacional Participações S.A. lideraron este tipo de programas atendiendo a 200.000 estudiantes (Machado, 2013). En este sentido, podemos reafirmar la tendencia privatizadora de la expansión universitaria en la primera década del 2000, traducida en exenciones fiscales a las IES privadas, en la financiación educativa a través de préstamos estudiantiles, bajo la gestión de bancos, en la inserción de la educación en el capital financiero, en la bolsa de valores.

La coyuntura neoliberal, por lo tanto, estimula las reformas educativas, en general, y la universidad, en particular: profundiza las orientaciones privatizadoras que atribuyen un significado mercantil directo a la educación, que esta llamada a componer la reproducción del capital de una manera más directa, asumiendo una forma mercantil. La educación, bajo el neoliberalismo, se transforma en un mecanismo de apropiación de la riqueza producida socialmente, un medio para transferir el fondo público a los grandes conglomerados de venta de la educación en bienes y la sobreexplotación de aquellos y los que trabajan en ella. Impulsado por la política económica e ideológica neoliberal, la educación expresa cómo, especialmente en el capitalismo dependiente, el Estado cumple con la tarea principal de garantizar la reproducción del capital (Osório, 2019). El Estado es el principal mediador de la transferencia del fondo público de la parte que debería dirigirse a las políticas sociales de la clase trabajadora, entre ellas la educación, a los sectores privados.

En la coyuntura actual, bajo la acentuación de la dinámica neoliberal, se consolida la tendencia del sistema educativo brasileño a ser excluyente de la mayoría y ajeno a los intereses de la clase trabajadora. Esta situación, que se profundiza en el siglo XXI, ya había sido señalada por Marini y Speller (1977), quienes, reflexionando sobre la Reforma Universitaria iniciada en 1968, señalaron las características fundamentales de ese proceso y sus tendencias futuras.

El liberalismo en el ámbito educativo, practicado por el régimen militar, se manifiesta: a) en la impartición de educación superior a la empresa privada, lo que conduce a la privatización de la educación y convierte la educación en negocio; b) liberación de la matrícula, que sólo encuentra límites en la capacidad del capital privado para crear oportunidades de enseñanza y en la capacidad de los estudiantes para aprovecharse de ellas (se entiende aquí que esta capacidad es tanto intelectual como socioeconómica); y c) la adecuación entre la oferta y la demanda de la mano de obra técnica y profesional de acuerdo con el juego de libre mercado (Marini y Speller, 1977, p.13).

Así, las reformas educativas llevadas a cabo en la década de 1970, bajo la oda a la modernización y la ideología de "orden y progreso" de la Dictadura Militar en el gobierno expresan las disposiciones necesarias para un proceso que, con la apariencia de desarrollo, significó la profundización de la dependencia y todo su significado para la clase trabajadora - sobreexplotación de la fuerza de trabajo, marginación de su gran mayoría, acentuación de las desigualdades, etc.

En el contexto que se abre con la crisis de capital en la década de 1970, la tríada de reestructuración productiva, neoliberalismo y destrucción de los Estados nacionales convergen como una resolución para la reanudación de los niveles de acumulación. Para los países de la periferia, del capitalismo dependiente como los de América Latina, los

mecanismos de dominación imperialista se han intensificado. Esto se expresa ampliamente, en nuestro caso, en el llamado Consenso de Washington de 1989⁴²⁶, que delimitó unilateralmente las directrices económicas a seguir por los países latinoamericanos bajo el yugo neoliberal.

En el marco característico de los Estados latinoamericanos y sus funciones bajo economía dependiente (Cueva, 1980), al amoldarse a las demandas de la clase dominante, cancelan "de una vez por todas el proyecto de desarrollo nacional autónomo, implementando en su lugar un modelo de desarrollo 'asociado', es decir, perfectamente insertado en una perspectiva de transnacionalización de los sectores clave de nuestra economía" (Cueva, 1980 s/p). La salida del capital a sus crisis a partir de la década de 1970 fue la inversión en capital financiero/capital portador de intereses, lo que resultó en una "[...] reorganización completa del sistema financiero mundial con la aparición de poderes inmensamente ampliados de coordinación financiera [...]" (Harvey, 1993, pág. 152), las potencias que avanzan sobre los Estados nacionales, y en particular en América Latina, se expresan fuertemente en las enormes deudas públicas que asolan a prácticamente todos los países latinoamericanos.

En vista de esto, lo que se ha llamado contrarreforma del Estado (Behring, 2003) revela cambios en las relaciones en el desempeño del Estado frente a los intereses dominantes⁴²⁷ que hacen cada vez más necesario garantizar la acumulación de capital, lo que significa, por otro lado, su falta de disponibilidad para la creación de cualquier mecanismo de integración social de la clase trabajadora, aparte de lo necesario para la circulación de capitales, es decir, mediado por el mercado; significa la voraz apropiación de los recursos públicos, la pérdida de derechos y, de una manera cada vez más acentuada, la represión de la clase trabajadora, actuando no sólo en el control del precio de su fuerza laboral y en la creación de mecanismos para bajar el valor de su trabajo, sino también en el control violento de sus insatisfechos y su posible revuelta.

Por lo anterior, se percibe que la consolidación de un proceso privatista de educación, asociado a una perspectiva productivista, no es, sustancialmente, algo nuevo. Es, de

⁴²⁶ El consenso de Washington marcó, en medio de la destrucción del Muro de Berlín, una idea de un camino único y hegemónico de capital sobre las ruinas del socialismo real, que para toda América Latina tuvo acontecimientos inmediatos. Según James Petras (1997, p.27): "El fin de la Guerra Fría fortaleció en Washington el impulso para consolidar su imperialismo informal en América Latina. Además, la relativa disminución de la posición global ocupada por Estados Unidos, especialmente su cambio de Europa a Alemania, y asia a Japón, intensificó los esfuerzos de Washington para asegurar su dominio favorito de exploración, ganancias y pagos de intereses: la América Latina.

⁴²⁷ Según Batista (1994) Bajo el Consenso de Washington, " Se empezó a admitir abiertamente la tesis del fracaso del Estado, considerado incapaz de formular la política macroeconómica, y la conveniencia de transferir esta grave responsabilidad a las organizaciones internacionales, consideradas por definición como agentes independientes y desinteresados a los que teníamos derecho a recurrir como socios". Por lo tanto, no es sólo más si el Estado debe o puede ser un hombre de negocios. Si podría o debería monopolizar actividades estratégicas. Simplemente se aceptó como premisa que el Estado ya no sería capaz de ejercer un atributo esencial de soberanía, el de hacer política monetaria y fiscal". Comenzó a cuestionarse si el Estado tendría competencias para gestionar responsablemente los recursos naturales en su territorio, siempre que, como en el caso de la Amazonía, fueran considerados en nombre del equilibrio ecológico mundial, un "patrimonio mundial". En cuyo caso, esos recursos naturales estarían en principio sujetos a al menos una Cogestión con la participación de organizaciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales en los países desarrollados (Batista, 1994, p. 9).

hecho, la dinámica de las tendencias esbozadas por el *dilema-proyecto* para la educación en el capitalismo dependiente, que se reconfiguran de acuerdo con las exigencias de la acumulación de capital. Circunscrito por la crisis y la profundización de la dependencia, cada vez más atravesada por los mecanismos de dominación imperialista, este proyecto descarta cualquier posibilidad de una "educación liberadora", mientras que se transforma en gran medida en mecanismos para la viabilidad de la sobreexplotación y la dominación ideológica de la clase trabajadora. En el siguiente punto traeremos algunas mediaciones para explicar, desde una perspectiva histórica, los elementos constitutivos de ese proyecto.

4. Particularizando las mediaciones teóricas para un análisis estructural de la reforma universitaria brasileña

La orientación productivista, basada en el discurso del "mejor uso" de la universidad pública (de sus instalaciones y recursos humanos), y, en su mayoría privatizadoras, dada la reforma universitaria temática de la primera década del 2000, revela la Universidad Brasileña inscrita en la dinámica neoliberal, condicionada por los ajustes fiscales y alineada con los requisitos de acumulación de capital en su fase financiera. Sin embargo, para explicar el carácter estructural del "dilema educativo brasileño", es necesario buscar mediaciones teórico-históricas que nos permitan analizar las contradicciones dinámicas que las forjan, así como las tendencias que se afirman y confirman la esencia desigual y subordinada de la educación bajo el capitalismo dependiente, de ella reflejo y desenvolvimiento.

Considerando la constitución particular de la Universidad en Brasil y su desarrollo histórico, señalamos que es una clave importante para el análisis su dinámica bajo modernización conservadora, en particular a partir de los años 1960 y los impactos de la crisis capitalista de la década de 1970 y la expansión global de la financiación del capital. Este proceso asume acontecimientos particulares en las décadas siguientes y, en Brasil, logra una importante profundización en las primeras décadas del 2000, particularmente bajo el llamado "neodesarrollo"⁴²⁸, dando lugar al escenario presentado en los temas anteriores. Sin embargo, a raíz de los elementos ya expuestos, argumentamos que las mediaciones teóricas para el análisis de la Reforma Universitaria deben exceder los datos de coyuntura. También es necesario cuestionar los elementos nucleares de la formación socio-histórica de una sociedad que nunca podrá superar las desigualdades fundadas por su origen colonial y esclava, que crearon la base de una economía dependiente, alimentada por el subdesarrollo y la subordinación imperialista.

Las tendencias generales del sistema/políticas educativas expresadas por las transformaciones del capitalismo dependiente, en su interacción subordinada en la división internacional del trabajo y bajo el yugo imperialista de cada época, son sustantivas por subordinación económica, política, cultural e ideológica, y sus

⁴²⁸ En América Latina del siglo XXI, "[...] Los gobiernos socialdemócratas prevalecieron con prácticas efectivas de antiguos líderes de derecha, una mezcla sui generis entre medidas de neoliberalismo social y nuevo desarrollo" (Castelo, 2010, p. 24). Esta denominación se refería a proyectos nacionales que exigían un supuesto crecimiento económico con desarrollo social, mediante la mejora de las normas distributivas de estos países.

consecuencias en el genocidio, el “memoricidio”, el racismo y otros métodos colonialistas desarrollados durante más de 500 años.

En este sentido, entendemos que hay dos dimensiones de la dinámica de la educación en Brasil que, conectadas, necesitan acompañar el análisis, la primera es su inserción en el marco más amplio del desarrollo social, es decir, su establecimiento en respuesta a las demandas de clases sociales, procesos productivos y acumulación de capital. La otra es el desdoblamiento de la función que realiza dentro de estos procesos.

Con respecto a la educación universitaria en Brasil, su marca es el carácter tardío, elitista y restringido. Se dinamizó con una cierta densidad sólo en el marco de las necesidades de expansión del capital monopolista y estrictamente en los espacios definidos por el – como polos de extracción de riqueza y acumulación. Es bajo la ideología de la modernización, en el siglo XX, particularmente en el salto a su segunda mitad, que se consolida la educación pública brasileña en general, y la superior en particular. Sin embargo, bajo la dinámica de la dependencia, se consolida en la misma dinámica del supuestamente deseado desarrollo urbano e industrial: quienes lo sustentan quedan fuera del acceso y disfrute de sus supuestas modernizaciones, por lo que también quedan fuera del sistema educativo básico y superior.

La educación y el conocimiento científico en la sociedad burguesa están fundamentalmente asociados con las necesidades de la producción y reproducción del capital (Mandel, 1984). Bajo la dinámica del imperialismo y la dependencia (Dos Santos, 1978) que determina la reproducción del capital en la economía brasileña, la educación se asocia con la condición cumplida por Brasil en la división internacional del trabajo, es decir, de la economía primaria de exportación y del bajo desarrollo de las fuerzas productivas (Marini, 2011). Se asocia, por lo tanto, con las diferentes fases de las relaciones de doble articulación dependiente (Fernandes, 1975b) entre capitales transnacionales-financieros, externa e internamente, por sus representantes y aliados, como la oligarquía agraria, la agroindustria, la banca industrial y la burguesía rentista. Tras el movimiento histórico de esta asociación nos permite explicar las determinaciones del dilema educativo, la atrofia de la estructura educativa brasileña, así como sus configuraciones actuales bajo la expansión privatizadora y financiera.

Analizando la sustancia de la Universidad brasileña, Marini y Speller (1977) ponen de relieve que, en el plano de la dominación burguesa, la Universidad en la sociedad capitalista en general cumple tres funciones: 1) reproducción ideológica del estatus de la clase dominante; 2) ciencia y técnica debido al mantenimiento y expansión del capital; 3) alianza de clase efectuada por la burguesía nacional, industrial-comercial, frente a las herencias históricas del poder de la burguesía agraria-oligárquica. Sin embargo, señalan los autores, en Brasil, sólo una de estas funciones gana un dinamismo histórico significativo. En este país, el surgimiento y desarrollo del sistema educativo está inscrito frente a la formación social e histórica del Brasil colonial y su trayectoria esclava, la recreación de símbolos e ideologías esclavas como formas de orden social y organización de la inmensa masa de trabajadores “libres” repelidos del proceso de trabajo en la dinámica productiva restringida del capitalismo dependiente, como también señaló Clóvis Moura (1977). Según Marini y Speller (1977), atravesados por las desigualdades históricas y estructurales de la sociedad brasileña, la educación en Brasil nunca cumple con sus principales funciones. La lógica esclava de la separación entre el trabajo intelectual y el manual, inherente a la esclavitud colonial, fue recreada por las

necesidades de organización de fuerzas productivas en la sociedad posterior a la abolición, ya que marginó al antiguo esclavo y a la población negra y lo repelió de la participación en procesos de desarrollo centrados en el trabajo libre.

La esclavitud lleva la separación entre el trabajo manual e intelectual hasta su límite extremo. El trabajo manual se considera no sólo como algo desagradable, sino también degradante, signo visible de estado de sujeción. La formación educativa de las capas media y superior es entonces distante, en la medida de lo posible, de todo lo relacionado con la producción de materiales. Cuando el trabajo productivo se identifica como sujeción y degradación, la cultura cristaliza en otro polo como refinamiento y excelencia. *Por lo tanto, la educación superior no puede desarrollar las tres funciones que la caracterizan, en el marco de la sociedad burguesa, y aparece, mutilada y caricaturizada, reducida a su función puramente ideológica* (Marini y Speller, 1977, p.6, nuestro énfasis).

Esta reducción es su tendencia más dinámica, reiterada a lo largo del tiempo, ya sea en el siglo XIX, el siglo XX o el siglo XXI. Y bajo ella se expresa la segunda dimensión necesaria para el análisis, que se desarrolla: en la internalización colonialista del conocimiento forjado de los intereses dominantes; en el diseño de bases epistemológicas y objetivos academicistas académicas que llevan a nuestros intelectuales a reproducir amplia y poco críticamente las ideas importadas; en un sistema de producción muy académico que poco se vuelca en la producción de sus propios conocimientos, anclado en intereses nacionales (precisamente porque los intereses dominantes son los presentados como los de toda la nación) (Bomfim, 2008; Fernandes, 1975b; Ouriques, 2011)). Esta, además, es una tendencia que se confirma en la protuberancia de las sociedades periféricas y, en particular, en América Latina. El colonialismo se expresa en la dominación imperialista-colonialista en la producción de conocimiento parcializado sobre nuestra propia realidad, que sólo sirven para consolidar la alienación y subordinación necesaria para la sumisión de la clase obrera a los desmembramientos del capital - como se señaló, ya a principios del siglo XX por intelectuales críticos como Manoel Bomfim (2008) y José Carlos Mariátegui (2010).

La Universidad brasileña fue construida académica y subordinada a los preceptos externos. La condición de dependencia y subsoberanía de nuestra economía implica el no desarrollo del conocimiento científico y tecnológico propio enfocado en los intereses de la mayoría. En este proceso, condicionando el conocimiento producido a los intereses de las clases dominantes, se configura como un aparato ideológico del Estado, tratando de crear una historia oficial, elitista y marcial; dirigido por el colonialismo y tergiversando la realidad, como bien ha señalado Moura (1994).

Cabe destacar que la constitución del sistema educativo en su conjunto está marcada por la exclusión formal y real de una gran parte de la clase trabajadora, en particular, los negros, los pobres, los campesinos y los pueblos indígenas. Los siguientes datos muestran la faceta contemporánea de esta tendencia y contribuyen a reforzar que el análisis de la educación superior no debe estar aparte de la observación de su dinámica en los niveles básico e intermedio.

Según el Censo de Educación Básica (Brasil, 2019) Brasil tiene 180.600 escuelas de educación primaria (niños, primaria I y primaria II), con casi 48 millones de matrículas en 2019. En conjunto, las redes públicas municipales y estatales representan el 80% de

las matrículas. Del total de escuelas primarias en Brasil, preescolar y primaria comprenden más del 70% del número de escuelas (109.6440), mientras que la escuela secundaria tiene sólo 28.860 escuelas, lo que ya demuestra un cuello de botella en el acceso a medida que aumenta el nivel de educación.

En la reducción contracorriente de las sumas de inscripción de la educación regular, la educación técnica o vocacional creció un 28,3% alcanzando un total de 623.000 matrículas; y educación para jóvenes y adultos (EJA) se redujo, promedio, 7,7%, con 3.3 millones de matrículas, según el mismo Censo, sufriendo así evasión. Analizando los datos sobre el EJA, es evidente cómo el proceso de exclusión se lleva a cabo en el sistema educativo brasileño, elitista y racista: el 75,8% en la escuela primaria y el 67,8% en la escuela secundaria, son ocupados por negros, lo que revela la desigual dinámica en el acceso y la permanencia en la educación regular. Por lo tanto, debemos reflexionar sobre las distorsiones de la serie y la demarcación intencional de la educación profesional y la educación para jóvenes y adultos (EJA) como mecanismos sustitutivos de la educación regular y cómo el análisis de la situación universitaria no puede ser desplazado de la situación del sistema educativo en su conjunto. El estrechamiento en el acceso y conclusión de la educación básica y media y la tendencia a la tecnicización refleja la dinámica de la educación por las exigencias del capitalismo dependiente y tiene una relación directa con la situación de la Universidad, constituyendo, a priori, como otro tamiz, por el cual los hijos e hijas de la clase trabajadora están excluidos.

En la educación superior, las tendencias impuestas a la educación básica se radicalizan, especialmente en relación con el acceso. El Censo de Educación Superior 2018 mostró que sólo el 21,7% de los jóvenes en edad universitaria (de 18 a 24 años) estaban matriculados en algún curso universitario en escuelas públicas o privadas (Brasil, 2019). Según datos del censo, hay 2.448 instituciones de educación superior en el país y, a diferencia de la educación básica, en su mayoría pública, en la educación superior, la supremacía en el número de instituciones y matrículas es la educación privada, expresión de la mercantilización de la educación superior transformada en negocio. Hay 296 instituciones públicas y 2.152 instituciones privadas. Como hemos señalado anteriormente, de los casi 11 millones de vacantes ofertadas en 2017, sólo 823.843 eran públicas y 9.955.243 privadas. (Brasil, 2019).

En un punto de vista, lo que se explica es que el *dilema-problema* de la educación en Brasil y, particularmente, la Reforma Universitaria, entendida en el marco de estas elaboraciones, expresa la dinamización de un proceso histórico en el que la estructura de la educación superior está condicionada a los intereses del capital y la condición dependiente de nuestra economía, se presenta, por lo tanto, como resultado de un proyecto articulado y desarrollado por las clases dominantes y no como un problema aparte de la lógica de la modernización dependiente.

5. Consideraciones finales

Buscamos en este artículo acercarnos a la educación en Brasil, en particular a la Universidad, situándola en el contexto de las relaciones sociales contradictorias forjadas por la dinámica dependiente de nuestra economía. Los elementos presentados pretendían señalar que lo que aparece como un dilema educativo a lo largo de la trayectoria histórica del país es, de hecho, la esencia de un proyecto educativo

dinamizado por el proceso de producción y acumulación de capital en las particularidades del capitalismo dependiente.

Por lo tanto, entendemos que las configuraciones actuales de la educación superior, fuertemente expresadas por la Reforma Universitaria demarcada en la primera década del 2000, corresponde a la eficacia de los términos de ese proyecto, mediado por la profundización de la crisis de capital, la ideología neoliberal y el avance de la financiación. A raíz de estos procesos, la actual situación económica y política brasileña revela la intensificación de la lógica mercantilista y productivista en la Universidad pública insertada en el proceso de radicalización del proyecto liberal para Brasil, después del golpe legal-parlamentario-mediático que en 2016 llevó al impeachment de la entonces presidenta Dilma Rousseff. Este logro ha acentuado el proceso de subordinación de los recursos públicos a las demandas de capital; estableció una agenda gubernamental aún más comprometida con el ajuste fiscal, el pago de intereses y la amortización de la deuda pública y, en consecuencia, con la reducción de la financiación pública de las políticas públicas de protección social. Una de las expresiones más llamativas de este proceso es la Enmienda Constitucional 95, aprobada en 2016, que congela las inversiones públicas por un período de 20 años, lo que afecta directamente a la drástica reducción de recursos destinados a las universidades públicas. En resumen, estos últimos acontecimientos delimitan la respuesta del Estado, en el capitalismo dependiente brasileño, a la ofensiva de la crisis de 2008.

Bajo el gobierno de Jair Bolsonaro, que comenzó en 2019, se intensifica la reestructuración político-pedagógica en curso. El avance hacia la privatización de la educación diseñada en los últimos años, tiene su manifestación más reciente en el Proyecto *Future-se*⁴²⁹, un intento de radicalizar las imposiciones de capital a la educación.

Estamos pasando por un momento muy grave en términos de salud pública, debido a la pandemia de Covid-19, cuyas instrucciones están absolutamente definidas en Brasil, no por la gravedad de la enfermedad en sí, sino por la opción de una política de muerte adoptada por el gobierno. El escenario pandémico afecta a todas las esferas de la vida social y la educación es una de ellas; sin embargo, tal escenario parece perfecto para la profundización del proyecto en curso. La necesidad de aislamiento social, una medida sanitaria fundamental para controlar la contaminación, ha sido apropiada por los sectores financiero-liberales, representantes de grandes conglomerados tecnológicos, como una oportunidad excepcional para implementar sus proyectos. La mercancía educación a distancia (EaD) gana protagonismo en las propuestas y debates, y, bajo el manto de resolución de emergencia de un problema, es necesario presentar universidades a grandes empresas que poseen patentes tecnológicas y paquetes listos

⁴²⁹ El Programa Institutos y Universidades Emprendedoras e Innovadoras - el *Future-se* - presentado como Proyecto de Ley por el Ministerio de Educación, en la gestión de Abraham Weintraub (2019-2020), fue remitido al Congreso Nacional, aún en análisis. Los tres ejes impulsores del *Future-se* son: 1) Gestión, Gobernanza y Emprendimiento; 2) Investigación e Innovación; y 3) Internacionalización - otros que se añaden después del proceso de consulta pública (MEC, 2019). El Programa objetiva alentar a las universidades federales a recaudar recursos privados. Todavía no se ha implementado y continúa en polémica discusión, pero, de ser así, significará un amplio desmantelamiento del sistema público de educación superior y el fin de, ya restringido, la autonomía universitaria.

de "educación". Bajo estos, no hay ninguna propuesta pedagógica ni ninguna intención de una educación para la autonomía; la exclusión de aquellos que no tienen acceso a los recursos tecnológicos marca, de entrada, su intencionalidad; la idea de una mayor eficacia de la tecnología marca el escenario de los despidos y la precariedad del trabajo docente, explicando la intensificación de la sobreexplotación; estos son sólo algunos de una serie de procesos relacionados que, en resumen, conducen a la destrucción absoluta del derecho a la educación pública y su total mercantilización y subordinación, como afirma Roberto Leher (2020).

A partir de todos los elementos discutidos hasta ahora, concluimos con algunas preguntas que son necesarias para la profundización del debate propuesto en este artículo: 1) ¿cómo o en qué medida la actual coyuntura brasileña refuerza-conserva, dialécticamente, las transformaciones universitarias operadas en la primera década del 2000? 2) ¿Cómo la Universidad arrastra sus legados, ¿cómo reactiva sus supuestos, el lexical una vez introducido? 3) ¿Cuáles son los escenarios para pensar en estas transformaciones universitarias tras la conclusión del REUNI en 2012? ¿Cuál es el legado del REUNI? ¿Ha favorecido este programa, en cierta medida, la posterior presentación de programas como el Future-se, por ejemplo?

6. Referencias

- ANDES-SN/ Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. (2007). *As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior*. Brasília: Caderno ANDES 25.
- Báez, F. B. (2010). *A história da destruição cultural da América Latina: da conquista à globalização*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Behring, E. (2003). *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez.
- BOMFIM, M. (2008). *América Latina: males de origem*. Livro digital: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais,. Disponible en: http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/BOMFIM_A_America_Latina_Males_de_origem.pdf
- BRASIL (2019). *Censo da educação superior*. Brasília: INEP/MEC. Disponible en: [Censo da Educação Superior 2019 – Cartilha de Orientação - Informação da Publicação - INEP](#)
- BRASIL (2020). *Censo da educação básica*. Brasília: INEP/MEC (Resumo técnico). Disponible en: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/0/Notas+Estat%C3%ADsticas+-+Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+2019/43bf4c5b-b478-4c5d-ae17-7d55ced4c37d?version=1.0>
- BRASIL. (2007a). Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. *Institui o Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI*. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm
- BRASIL. (2007b). *Diretrizes Gerais do REUNI*. Brasília, DF.

- BRASIL. (2014). Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.
- CASEIRO, L. C. Z. & AZEVEDO, A. R. (2019). Eficiência e potencial de expansão da educação superior pública. *5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. 10 v.: il. – (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 2).
- CASTELO BRANCO, R. (org.). (2010). *Encruzilhadas da América Latina no século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas.
- CHAUÍ, M. (1999). A Universidade operacional. *Folha de S. Paulo, São Paulo, Domingo, 09 de maio de 1999*.
- CISLAGHI, J. F. (2010). *Análise do REUNI: uma nova expressão da contrarreforma universitária brasileira*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ.
- DOS SANTOS, T. (1978). *Imperialismo y dependencia*. México: Ediciones Era.
- FERNANDES, F. (1975). *A Universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-Ômega.
- FERNANDES, F. (1975b). *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar editores.
- HARVEY, D. (1993). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola.
- LEHER, R. (2020). Universidades públicas, aulas remotas e os desafios da ameaça neofascista no Brasil: Notas para ações táticas emergenciais. *Carta Maior*, 02 de junho de 2020. Disponível em: https://www.cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FEducacao%2FUniversidades-publicas-aulas-remotas-e-os-desafios-da-ameaca-neofascista-no-Brasil%2F54%2F47699&fbclid=IwAR21obo6-FCoBygHb_QmedT6enCa_ITCYfAF7qXITGPkg_ycR6S1uO5-kf8
- LIMA, K. (2019). Educação superior em tempos de ajustes neoliberais e regressão de direitos. Florianópolis: *Revista Katálysis*, v. 22, n. 3.
- LIMA, K. (2005). *Reforma da educação superior nos anos de contrarrevolução neoliberal: De Fernando Henrique Cardoso à Luís Inácio Lula da Silva*. Tese de doutoramento. Niterói: Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, UFF.
- LIMA, L. & C. AZEVEDO, & CATANI, A. M. (2008). O Processo e Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a universidade nova. São Paulo: *Revista Avaliação*, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar.
- MACHADO, M. P. (2013). *O pacto neodesenvolvimentista e as políticas de expansão da educação superior no Brasil de 2003 a 2013*. Tese de doutorado em Educação. Curitiba: Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná.

- MANDEL, E. (1985). *O capitalismo tardio*. Apresentação de Paul Singer; tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural.
- MARIÁTEGUI, J. C. (2010). *Sete ensaios de interpretação da realidade peruana*. Tradução [de] Felipe José Lindoso. – 2 ed.—São Paulo: Expressão Popular.
- MARINI, R. M. & SPELLER, P. (1977). Universidade brasileira. *Revista de Educación Superior*, n022. México. Disponible en: http://www.marini-escritos.unam.mx/pdf/053_universidade_brasileira.pdf Acesso 28-8-20.
- MARINI, R. M. (2011). Dialética da Dependência. TRASPADINI, R; STÈDILE J.P. (orgs) Ruy Mauro Marini: *Vida e Obra*. -2ed- São Paulo: Expressão Popular.
- MEC/Ministério da Educação. (2009). *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2010*. Brasília.
- MEC/Ministério da Educação. (2019). *Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras - Future-se*. Brasília. Disponible en <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/12-noticias/acoes-programas-e-projetos>.
- MINTO, L. W. (2014). *A educação da miséria: particularidade capitalista e educação superior no Brasil*. São Paulo: Outras Expressões.
- MINTO, L. W. (2018). *Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas*. Campinas, SP, Brasil: Revista Brasileira de Educação v. 23.
- MOURA, C. (1977). *O negro: de bom escravo a mau cidadão?* (Coleção Temas Brasileiros, vol. 21.) São Paulo: Conquista.
- MOURA, C. (1994). O racismo como arma ideológica de dominação. *Revista Princípios*. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/moura/1994/10/racismo.htm>
- NEVES, M. L. W. & PRONKO, M. A. (2008). *O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil*. Rio de Janeiro: EPSJV.
- OSÓRIO, J. (2019). *O Estado no centro da mundialização. A sociedade civil e o tema do poder*. 2. ed.- São Paulo: Expressão Popular.
- OSÓRIO, J. (2012). Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência/* Carla Ferreira, Jaime Osorio, MATHIAS Luce (orgs) / São Paulo, SP: Boitempo.
- OURIQUES, N. (2011). Ciência e Pós-graduação na universidade brasileira. RAMPINELLI, W.; OURIQUES Nildo. (Orgs.). *Crítica à razão acadêmica – Reflexão sobre a Universidade Contemporânea*. Florianópolis: Editora Insular.
- PETRAS, J. (1997). Os fundamentos do neoliberalismo. RAMPINELLI, Waldir J. & OURIQUES, Nildo D. (orgs.), *No fio da navalha – crítica das reformas neoliberais de FHC*, 2 ed., São Paulo: Xamã.
- SALVADOR. E. (2010). Fundo Público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez.

SANTOS, B. de S. & FILHO, N. A. (2008). *A Universidade no sec. XXI: por uma universidade nova*. Coimbra: Almedina.

SGUISSARD, V. (2009). *Universidade Brasileira no Século XXI*. São Paulo: Cortez.

SILVA JR; SGUISSARDI. J. dos R. & V. (2001). *Novas faces da educação superior no Brasil*. 2ª ed. Rev. São Paulo: Cortez.

Las implicaciones de la gestión de la política de asistencia social para los pequeños municipios

Eliane Christine Santos de Campos, Ana Claudia Vieira Martins, Silvio Aparecido Redon y Tihara Keli Maciel Siqueira Mantovani⁴³⁰

RESUMEN

Después de la década de 1990, los municipios brasileños enfrentaron la intensificación de las relaciones federales bajo la perspectiva del régimen de colaboración. Debido a los compromisos firmados a través de pactos y adhesiones a programas y proyectos ofrecidos por el Gobierno Federal, una diversidad de acciones comenzó a ser gestionada a través de sistemas. Entre ellas, cabe destacar la gestión de los sistemas municipales de salud, asistencia social y educación, entre otros. Estas formas de incorporación de las políticas federales se han basado en las demandas locales que deberían ser atendidas por las autoridades municipales, en los incentivos añadidos a los programas federales y en las condiciones materiales para la aplicación de las políticas que incluyen la disponibilidad de estructuras físicas, personales y financieras. La propuesta de esta comunicación es presentar los impactos de la complejización de la gestión para los pequeños municipios, considerando las particularidades y la diversidad de sus realidades. La metodología se basa en el enfoque cualitativo en la investigación documental. Como fuente de obtención de datos, se recurrió a fuentes secundarias: documentos que orientan la gestión de la Política de Asistencia Social en diferentes municipios de la Asociación de Municipios del Medio Paranapanema (AMEPAR). La institucionalización de la gestión del Sistema Único de Assistência Social - SUAS en los pequeños municipios requiere capacidades técnicas y políticas, no siempre posibles, teniendo en cuenta sus particularidades administrativas. Sin embargo, la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales en el país depende de la eficacia del pacto federal.

Palabras clave: Gestión, Políticas Sociales. Municipio

1. Introducción

Después de la década de 1990, los municipios brasileños enfrentaron la intensificación de las relaciones federales bajo la perspectiva del régimen de colaboración. Debido a los compromisos firmados a través de pactos y adhesiones a programas y proyectos ofrecidos por el Gobierno Federal, una diversidad de acciones comenzó a ser gestionada a través de sistemas. Entre ellas, cabe destacar la gestión de los sistemas municipales de salud, asistencia social y educación, entre otros. Estas formas de incorporación de las políticas federales se han basado en las interrelaciones gubernamentales, en las demandas locales que deberían ser atendidas por las autoridades municipales, en los incentivos añadidos a los programas federales y en las condiciones materiales para la aplicación de las políticas que incluyen la disponibilidad de estructuras físicas, personales y financieras.

A partir de esta nueva configuración, la propuesta de esta comunicación es presentar los resultados de la investigación realizada en pequeños municipios ubicados en una región del norte de Paraná, con el fin de demostrar los impactos de la complejización de

⁴³⁰ Eliane Christine Santos de Campos, Universidad Estatal de Londrina, Brasil.
Ana Claudia Vieira Martins, Universidad Estatal de Londrina, Brasil.
Silvio Aparecido Redon, Universidad Estatal de Londrina, Brasil.
Tihara Keli Maciel Siqueira Mantovani, Universidad Estatal de Londrina, Brasil.

la gestión, a partir de la descentralización ocurrida en la década de 1990, considerando las particularidades de la realidad de los mismos. La metodología se basa en el enfoque cualitativo, en la investigación documental y de campo. Como fuente de obtención de datos, se utilizaron fuentes primarias y secundarias. En esta fase, recurrimos a fuentes secundarias: documentos (leyes, normas, informes de gestión, planes municipales) que orientan la gestión de la Política de Asistencia Social en los municipios de la Asociación de Municipios del Medio Paranapanema (AMEPAR).

AMEPAR es una de las dieciocho Asociaciones Intermunicipales existentes en Paraná, creada en 1973, y actualmente está formada por 22 municipios. Las Asociaciones Intermunicipales forman agrupaciones de municipios con la participación de actores públicos que buscan el aparato de la organización de grupos de cooperación, la articulación de asociaciones entre los municipios de regiones cercanas, en la búsqueda de la calidad en los servicios prestados y en la resolución conjunta de problemas presupuestarios. Son organizaciones importantes en la planificación estratégica del desarrollo local y regional.

De los 22 municipios pertenecientes a AMEPAR, seleccionamos 17, clasificados, dentro de la división territorial organizada por la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), como de pequeño tamaño I. Debido a las especificidades de la gestión, es importante conocer cómo estos municipios operan la gestión para satisfacer las demandas relacionadas con la asistencia social.

Partimos de la base de que la descentralización de la gestión de las políticas sociales a los territorios municipales en un país continental como Brasil es esencial para garantizar los derechos y reducir las desigualdades sociales históricas. Sin embargo, el conjunto de responsabilidades transferidas a los municipios cuando gestionan el SUAS requiere decisiones técnicas, políticas y administrativas eficaces, no siempre posibles si no se cumple el pacto federativo definido en la Constitución Federal de 1988.

Este artículo se divide en cinco secciones. Además de esta introducción, en el punto dos, demostramos como el federalismo brasileño, después de la Constitución Federal de 1988, llevó a un rediseño institucional, particularmente cuando se piensa en la gestión de las políticas sociales. La necesidad de responder a las demandas locales implicó nuevas responsabilidades para los gestores y exigió una nueva institucionalidad.

El punto tres demuestra como la implementación del SUAS requiere romper con la fragmentación programática del gobierno municipal con el fin de ampliar los derechos sociales y garantizar la protección social. En el punto cuatro, presentamos, a través de la realidad vivida por los pequeños municipios, los desafíos de implementar una gestión territorial basada en la conciliación de las demandas de los usuarios de la asistencia social con las determinaciones legales. El debate se centró en dos aspectos importantes: la gestión de la red de asistencia social y la financiación. Por último, presentamos nuestras consideraciones finales.

2. Las particularidades del federalismo brasileño: la centralidad en la gestión municipal

La Constitución Federal de 1988 transformó profundamente el modelo federativo brasileño: equiparó la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios como entidades federadas, con la misma jerarquía y posibilidades de decisión. Este modelo, influenciado por la redemocratización del país, se caracterizó también por un proceso de descentralización implementado de manera desestructurada, cuyas repercusiones están profundamente relacionadas con la problemática de la gestión gubernamental y las relaciones intragubernamentales en el país. (CALDAS, 2016, p.55)

Los constituyentes favorecieron el pensamiento de quienes deseaban una mayor autonomía para los estados y los municipios, y la nueva estructura representó una ruptura de la tradicional dualidad del federalismo, con los municipios adquiriendo poderes fiscales, legislativos y administrativos, creando así una nueva esfera de autonomía (SALDANHA, 2009, p. 345). Los estados y los municipios se fortalecieron y, de esta manera, el Brasil se convirtió en uno de los países más descentralizados del mundo.

Esta nueva organización federativa, argumenta Saldanha (2009, p 367), evidenció la posibilidad de la constitución de una estructura de poder fundada en la pluralidad, en el equilibrio, en la independencia y en la complementariedad, en la regionalidad, en la localidad, en la negociación permanente y en la reducción de las desigualdades regionales. Sin embargo, la aplicación de estos principios constitucionales se enfrentó a los conflictos y antagonismos presentes en nuestro sistema federativo.

Caldas (2016) hace un análisis crítico de esta nueva configuración del federalismo. Para el autor, el Brasil optó por hacer la descentralización incompleta antes de enfrentar los problemas que dan origen a los inmensos conflictos nacionales y que requieren reformas estructurantes - como es el caso de la reforma política, la reforma tributaria y fiscal, o la reforma urbana -, consolidando, por lo tanto, un federalismo de conflictos por excelencia.

Según Caldas (2016),

el país vive en un modelo híbrido y paradójico de federación, cooperativo en algunos aspectos, competitivo en otros, donde las entidades tienen, por derecho, competencia para ejercer sus atribuciones de forma descentralizada, pero, de hecho, en buena parte, lo hacen de acuerdo a políticas y procesos esencialmente centralizados, debido al nivel de dependencia financiera o a las estrategias creadas por el nivel central. Esta práctica no debe confundirse con una coordinación de las relaciones intergubernamentales, ya que no es universal ni está instituida como política de gobierno, sino que es oportunista, en el sentido de que se utiliza sólo para aquellos temas en los que su adopción genera algún tipo de favorecimiento para el nivel central. Así, este modelo de federalismo también agrava la dependencia de los acuerdos y amplía la necesidad de coordinación de las acciones entre los gobiernos. (p.56)

Lorenzetti (2003, apud CALDAS, 2016, p. 58) añade que esta disposición, enfatizando los municipios como entidades importantes de la federación, aumentó significativamente el número de estos hasta la Constitución de 1988. La consecuencia fue una profusión de

municipios emancipados sin ningún criterio de base técnica, casi siempre al servicio de intereses electorales, y con la mayoría sin ingresos propios compatibles con las necesidades de su propia sostenibilidad, por tanto, de origen, dependiente de las transferencias de ingresos estatales y federales.

Con la municipalización, según Souza (2004), hubo un rediseño institucional particularmente impactante al pensar en la gestión de las políticas sociales. La necesidad de prestar servicios universales, como la sanidad y la educación básica, además de las nuevas responsabilidades de los gestores de dichas políticas, exigió una nueva institucionalidad y consistentes relaciones intergubernamentales.

Estamos de acuerdo con la autora cuando afirma que, con el crecimiento de la municipalización en Brasil, prevalece la idea de que cuanto más cerca esté el gobierno local de su población, más democrática y eficaz será la administración local, atendiendo a las necesidades específicas de cada municipio.

Sin embargo, esta proximidad requiere fuerza política, para que los intereses más urgentes de los residentes puedan ser incluidos en la planificación gubernamental, asegurando, en este proceso, recursos presupuestarios. Es decir, el reconocimiento de la necesidad de que los gestores basen sus agendas en la oferta de servicios que respondan a la realidad de la población que reside en el territorio/municipio. Este proceso implica no sólo recursos financieros, sino también humanos (equipo técnico con suficientes profesionales cualificados para satisfacer las necesidades de cada servicio).

Podemos señalar que este complejo proceso de toma de decisiones políticas articuladas con los diferentes tres niveles de gobierno no viene encontrando sustento, cuando nos referimos a la gestión de las políticas públicas sociales, a nuestro juicio, influenciadas por la cultura política conservadora históricamente construida y consolidada en el país. La administración pública brasileña está fragmentada en todo el territorio. Son 5.570 municipios, con sus propios legislativos (*"Câmaras Municipais de Vereadores"*), que se articulan con los diputados estaduais y federales y con los senadores en una intensa y permanente red de disputas, favorecimientos, intercambio de favores y clientelismo.

Según Caldas (2016, p. 58), más de $\frac{1}{4}$ del total de municipios creados después de la Constitución de 1988 ampliaron las bases de intereses de los parlamentarios. Los datos muestran que una buena parte de las administraciones municipales son incompletas e ineficientes, y carecen de las condiciones mínimas para su correcto funcionamiento institucional.

La gran heterogeneidad económica e institucional de los municipios brasileños, asociada a la política de descentralización y a la ausencia de un cierto patrón de relaciones intergubernamentales cooperativas, en ciertos aspectos, han agravado las desigualdades regionales y locales existentes. La extrema dependencia de los recursos externos alimenta la competición predatoria y contribuye a consolidar el clientelismo y el intercambio de favores en una federación fragmentada y en permanente disputa y competencia por los recursos, los votos y el poder. (CALDAS, 2016)

Así, concluye Caldas (2016), el país, con su modelo de organización federativa y el perfil institucional de las entidades subnacionales, aún no ha logrado superar la correlación de fuerzas desfavorable a la transformación hacia un patrón menos injusto socialmente en las ciudades brasileñas. Este contexto tendrá un profundo impacto en la gestión de

los sistemas públicos existentes, configurando avances y retrocesos en la implantación de un sistema de protección coherente con la realidad del país.

En materia de salud, asistencia social y educación, la CF/88 estableció competencias concurrentes para la Unión, los estados y los municipios y estableció que la legislación se encargaría de complementar la pormenorización de las atribuciones y la definición de las formas de cooperación entre los tres niveles de gobierno (ALMEIDA, 2005, p. 36). Puesto que la legislación nacional prevalece sobre la subnacional, el resultado es la prevalencia de la Unión para legislar sobre las políticas sociales, incluso, con una amplia autoridad para regular las competencias que deben ser ejercidas por los estados y municipios (ARRETCHE, 2012, apud SOARES E MACHADO, 2018 p. 87).

Esta maraña de posibilidades producida por la descentralización de la gestión de las políticas públicas sociales, asociada a la perspectiva de la democratización a partir de la participación popular y la institucionalización de los consejos de gestión⁴³¹, requiere reformas institucionales que garanticen la autonomía de los municipios y el establecimiento de nuevos formatos de organización del poder local, buscando superar las características autoritarias y clientelistas del patrón brasileño de intervención estatal en el área social.

3. Las responsabilidades con la gestión de la Política de Asistencia Social en los municipios

Como es sabido, un gran avance relacionado con la protección social de los ciudadanos brasileños se produjo con la redefinición de la Seguridad Social en la Constitución de 1988, incluyendo Previdencia Social, Salud y asistencia social, en un marco de principios y objetivos, en lo que se destacan: la universalidad de la cobertura y de la atención; la uniformidad y equivalencia de las prestaciones y servicios; la diversidad de la base de financiación; la democratización y descentralización de la gestión, con participación de la comunidad (DRAIBE, 1997 apud BARRETO JÚNIOR; SILVA, 2004). Sin embargo, estos avances están permeados por complejos dilemas, a saber: la diversidad del perfil poblacional, institucional, social, cultural, económico y político de los municipios brasileños y, como ya se evidenció, las fragilidades del modelo de federalismo y la cultura clientelista, consolidada en Brasil y que interfiere en la eficacia de las políticas públicas implementadas.

Aunque existe el reconocimiento legal de la Política de Asistencia Social como política de protección social, una de las dimensiones de la seguridad social, junto con la sanidad y la asistencia social, esta no se ha realizado. En su lugar, surgieron políticas públicas focales, puntuales y no universales, lo que llevó a un desdoblamiento de las acciones y directrices públicas dirigidas a cada uno de los tres ámbitos, con la promulgación de leyes distintas para cada segmento a principios de los años 90 (WERNECK VIANA, 2005a), que presentamos a continuación.

La Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) data de 1993, de la que se deriva la implantación, diez años después, de la Política Nacional de Asistencia Social - PNAS

⁴³¹ En los artículos 204 y 227, la Carta Constitucional garantiza la participación de la población, a través de organizaciones representativas, en el proceso de formulación y control de las políticas públicas en todos los niveles de gestión administrativa (municipal, estatal y federal).

(BRASIL, 2004) y del Sistema Único de Asistencia Social - SUAS (BRASIL, 2005) en todo el territorio nacional, consolidado por la Ley nº 12.435 de 6 de julio de 2011.

Werneck Viana (2005b) destaca la aplicación de esta política como una contradicción entre la universalidad y la focalización, ya que promueve la igualdad y la universalización de los derechos, a la vez que delimita las poblaciones en situación de vulnerabilidad o riesgo social como su público objetivo.

Según el Censo del SUAS (2014), el SUAS regula, en todo el país, la jerarquía, los vínculos y las responsabilidades del sistema de servicios, prestaciones, programas y proyectos de asistencia social, ya sean permanentes o eventuales. Estos servicios, programas y prestaciones del SUAS son implementados y proporcionados por los dispositivos de asistencia social, están bajo el criterio universal y la lógica de acción en una red jerarquizada y pueden operar en conjunto con las iniciativas de la sociedad civil. Estos instrumentos son organizados de acuerdo con la lógica de las acciones desarrolladas, que se dividen en niveles de complejidad (Protección Social Básica y Protección Social Especial), con el territorio como referencia y el enfoque en la familia.

De acuerdo con las directrices del PNAS y de la NOB/SUAS, la Protección Social Básica (PSB) se dedica a la prevención de situaciones de riesgo social y actúa mediante acciones integradoras familiares y comunitarias y de desarrollo de potencialidades. En cuanto a los equipamientos públicos, la Protección Social Básica es ofrecida por los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS), mientras que la Protección Social Especial, según el nivel de complejidad, es ofrecida por los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS), por los Centros de Referencia Especializados para la Población sin Hogar (Centro POP) y por las Unidades de Acogida. En el caso de la AMEPAR, Londrina es el municipio sede de una de las Oficinas Regionales de la SEJUF⁴³², responsables de la operatividad estatal y regional de la Política de Asistencia Social.

Esta organización ha hecho de la asistencia social el principal mecanismo de atención a través de servicios y bienes mediante la intervención pública a los segmentos más pobres de la población, aunque sus avances se han mantenido restringidos a las definiciones constitucionales.

La gestión del SUAS requiere la creación de un órgano de gestión, un fondo y un plan para cada entidad federativa, y un mando único de gestión. La lógica de gestión en el sistema determina la oferta continua y sistemática en toda la red de asistencia social a fin de planificar, financiar, supervisar y evaluar los servicios prestados, con el fin de garantizar la protección social de la sociedad. Es necesario conocer la LOAS, el PNAS y la NOB/SUAS para entender la organización del sistema y la importancia de los instrumentos de gestión: el Plan Plurianual (PPA), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO), la Ley Anual de Presupuestos, el Plan de Asistencia Social, el Pacto de Mejora de la Gestión y el Informe Anual de Gestión.

⁴³² La Secretaría de Justicia, Familia y Trabajo (SEJUF) tiene como una de sus atribuciones la organización estatal de la Política Pública de Asistencia Social y del SUAS. <http://www.justica.pr.gov.br>. Consultado el 19/05/2019.

El modelo de gestión del SUAS nos plantea el reto de dar materialidad al PNAS de forma planificada y articulada a través de sus instrumentos de gestión⁴³³. En este sentido, discutir el desarrollo de estos instrumentos con todos los actores sociales, a través de instancias de control social, con la sociedad civil, los trabajadores, los usuarios de las políticas y el propio poder legislativo fortalece la democracia.

La función de territorialización orienta la operacionalización de la Política de Asistencia Social en red, constituyendo una de las formas de superar la fragmentación en la práctica de esta política pensada desde el territorio, considerando la historia, la vida cotidiana y el universo cultural de la población.

La territorialización dentro de la política, según Silva e Bronzo (2020), presupone el abandono de los estándares organizativos genéricos y el mantenimiento del enfoque en la observancia de las particularidades locales, teniendo como centro el contexto social en el que se insertan las familias.

El enfoque territorial va más allá de la noción de territorio administrativo, delimitado por barrios o ciudades, sino que abarca, en su concepción, las relaciones sociales, culturales, políticas y económicas; la existencia de organizaciones formales e informales, así como las formas de apropiación e interacción con este entorno, los conflictos y los lazos de solidaridad y vecindad existentes. Actuar sobre el territorio equivale a actuar a nivel colectivo, lo que requiere, por un lado, el compromiso de los poderes públicos de estructurar la oferta de servicios socio asistenciales compatibles con las necesidades del territorio y, por otro, el establecimiento de vínculos reales entre los equipos de referencia de los servicios y los territorios. La asistencia social en el territorio necesita identificar las vulnerabilidades y riesgos cuyas necesidades de protección deben ser atendidas específicamente por sus acciones, según sus competencias y responsabilidades, sin descuidar aquellas que requieren el desarrollo de acciones intersectoriales con otras políticas definidas territorialmente. (SILVA y BRONZO, 2020, p. 59)

Los autores señalan que el SUAS reconoce que no es su responsabilidad atender todas las situaciones de vulnerabilidad de una familia, pero deposita en los profesionales de sus unidades el encargo de orientar a los usuarios para la red de políticas públicas con el fin de minimizarlas. Para llevar a cabo estas tareas, el CRAS y el CREAS deben conocer y articularse con los actores que conforman la red de servicios de protección social, entendida aquí como la red sectorial de asistencia social y la red intersectorial de otras políticas sociales en su territorio.

En las normas, la gestión territorial implica la movilización de los diversos actores del territorio y el reconocimiento del espacio, de los individuos, de las familias y de sus formas de organización y, además, implica la definición de objetivos y estrategias de actuación con la expectativa de crear un ambiente de cooperación y participación, así

⁴³³ En cuanto a la descentralización política y administrativa, en el PAS, el mando único de la política se expresa en cada nivel de la Federación, en el que Consejos, Plano y Fondo son elementos fundamentales de gestión. Así, corresponde a cada nivel de gobierno, dentro de su ámbito de actuación y de acuerdo con los principios y directrices establecidos en el PNAS, la coordinación, formulación y cofinanciación, así como el monitoreo, evaluación, capacitación y sistematización de la información.

como el reparto de responsabilidades para permitir la integración de la red de servicios y la construcción de respuestas e intervenciones conjuntas (SILVA Y BRONZO, 2020 p. 59).

La descentralización de la gestión de las políticas, la participación, la reorganización de los servicios y beneficios, y el control social, provocaron nuevas atribuciones no sólo a los gestores, sino también a sus trabajadores, usuarios y concejales. Interferiéndose en un contexto que resalta la necesidad de responder a las demandas de fortalecimiento de una amplia red de protección social en Brasil y apuntando a la formación y desarrollo de los actores de la asistencia social como una de las cuestiones fundamentales para la calidad de los servicios ofrecidos a la sociedad.

La asistencia social incorporada a la Seguridad Social brasileña empieza a tener su propia financiación y presupuesto, con recursos provenientes de los presupuestos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal, de los Municipios y de las contribuciones sociales representadas por los Fondos de Asistencia Social en cada esfera de gobierno.

La implementación del SUAS exige romper con la fragmentación programática, es decir, la función de la red de servicios para garantizar la protección social activa. También supone compartir la corresponsabilidad entre las tres esferas de gobierno para la ampliación de los derechos sociales.

4. La gestión del SUAS en los pequeños municipios de la AMEPAR

Como ya se ha dicho, la municipalización requería un pacto de gobernabilidad anclado en la democratización y descentralización de la gestión pública, en la comprensión de la equidad como principio conductor del acceso a los servicios, así como la participación social como estrategia de difusión de los asuntos públicos, y en la existencia de espacios públicos en los que los sujetos sociales puedan disputar el reconocimiento político de sus demandas.

Los municipios posteriores a 1988 asumieron la responsabilidad de aplicar las políticas sociales, requiriendo una organización administrativa e implicando recursos políticos, humanos, físicos y financieros para viabilizar la gestión de dichas políticas. En particular, la Política de Asistencia Social abarca la operacionalización de un conjunto de servicios, programas y proyectos.

Desde esta perspectiva de gestión, Sposati (2008) sostiene que la implementación del modelo de protección propugnado en la Política de Asistencia Social está influenciada por la territorialidad, ya que sólo nace y opera a partir de fuerzas y acciones vivas con sujetos reales. Silva (2016, p. 68) complementa y afirma que "la Protección Social se manifiesta en la trama de los hilos que tejen la vida en los territorios".

Acordamos con Souza y Bronzo (2020), cuando mencionan que la fragmentación de las acciones de gobierno es uno de los principales desafíos a enfrentar en el ámbito de la gestión pública, ya que pone de manifiesto múltiples problemas de coordinación y la pérdida de consistencia en la formulación e implementación de las políticas públicas. La comprensión de la gestión territorial como una forma de coordinación de una política puede ser una alternativa para hacer frente a esta fragmentación.

En la formulación del PNAS, en 2004, el territorio emerge como elemento central para la provisión de protección social o incluso como "dimensión estructurante" para la

provisión de servicios, destacada en la formulación de la NOB/SUAS de 2012. (SOUZA Y BRONZO, 2020)

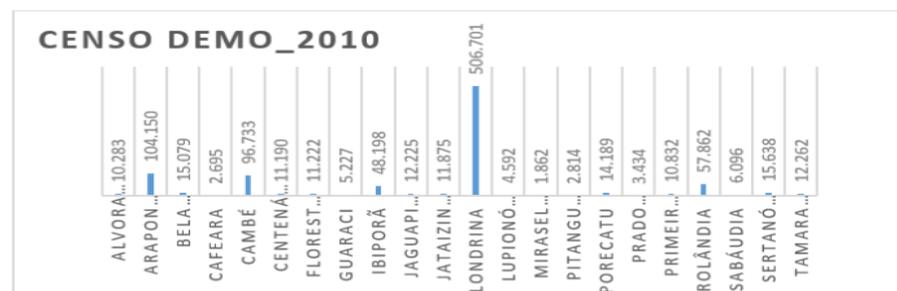
Los municipios pertenecientes a la AMEPAR son considerados territorios dentro de un territorio. A partir de la comprensión de estos territorios, buscamos desvelar las implicaciones de la municipalización de la gestión de la Política de Asistencia Social para los pequeños municipios.

Las Asociaciones Intermunicipales fueron creadas en el estado de Paraná en la década de 1970 y forman grupos de municipios con la participación de actores públicos que buscan el aparato de organizar grupos de cooperación, la articulación de las asociaciones entre los municipios de las regiones cercanas, en la búsqueda de la calidad en los servicios prestados y en la resolución conjunta de los problemas presupuestarios. En todo el estado de Paraná, las dieciocho Asociaciones Municipales existentes, a través de pactos formales, forman grupos de cooperación, en los que cada participante contribuye con sus especialidades, creando ventajas competitivas y diferenciadas en la prestación de servicios a la población. (CAMPOS, et al. 2019)

4.1. Aspectos relevantes en la gestión de la PAS en los municipios de pequeño porte: la gestión de las redes de asistencia social y de la financiación.

Según Campos et al. (2019), la AMEPAR, la tercera mayor región del estado, nació en 1973 para representar a 23 municipios de la región norte de Paraná. El movimiento que culminó con la formación de la entidad fue el resultado del trabajo de los alcaldes de la época, que comprendieron la importancia de unir fuerzas para atender los intereses comunes de todos los municipios. El germen del reconocimiento del municipalismo como sistema capaz de aportar crecimiento y desarrollo sostenible era fuerte. En la actualidad, la AMEPAR cuenta con 22 municipios asociados, a saber: **Alvorada do Sul**, Arapongas, **Bela Vista do Paraíso**, **Cafeara**, **Cambé**, **Centenário do Sul**, **Florestópolis**, **Guaraci**, **Ibiporã**, **Jaguapitã**, **Jataizinho**, **Londrina**, **Lupionópolis**, **Miraselva**, **Pitangueiras**, **Porecatu**, **Prado Ferreira**, **Primeiro de Maio**, **Rolândia**, **Sabáudia**, **Sertanópolis** y **Tamarana**⁴³⁴.

Figura 1: Caracterización demográfica de los municipios de la AMEPAR



Fuente: Elaboración de los autores con datos del IBGE - Censo/2010

En Brasil, según Souza (2004, apud CAMPOS et al., 2019), la definición de municipio no distingue entre los 5.570 existentes, sin embargo, las diferencias son marcadas. Para el

⁴³⁴ Las **negritas** corresponden a los municipios estudiados.

autor, la definición oficial de municipio se convierte en una herramienta puramente administrativa, que es independiente de la incorporación de variables importantes, especialmente el tamaño de la localidad. Esta uniformidad, según Souza, significa que las normas aplicadas a los gobiernos locales son invariables y no dependen de la complejidad de las tareas asignadas, un factor determinante para la gestión.

En la región de la AMEPAR, en relación a la Política de Asistencia Social, la división administrativa se define de la siguiente manera: 17 municipios de pequeño porte I⁴³⁵ (correspondiente al 77% del total); una de pequeño porte II⁴³⁶; dos municipios de porte medio⁴³⁷ y dos municipios de porte grande⁴³⁸. El municipio más grande de la región, Sertanópolis, tiene 15.638 habitantes, y el más pequeño, Miraselva, 1.862 habitantes. Cabe destacar que esta división refleja la realidad territorial brasileña, con una mayoría de municipios de pequeño tamaño.

Con estas diferencias y una significativa concentración de municipios con población de hasta 20 mil habitantes, para Souza (2004), a diferencia de lo que señalan muchos analistas, la descentralización en Brasil está lejos de ser amplia. De hecho, la descentralización se ha concentrado en el aumento de los recursos financieros a los municipios, garantizado por la Constitución de 1988, pero insuficiente para implementar programas sociales universales. Así, la descentralización, según la autora, ha servido para consolidar la aplicación de las políticas sociales y no para aumentar la capacidad de decidir dónde y como invertir los recursos. (SOUZA, 2004, p.8)

Souza (2004) sostiene que los gobiernos locales están, de hecho, sustituyendo al Gobierno Federal en algunas funciones, sin embargo, aún existe un conjunto de responsabilidades que se encuentra en una especie de vacío gubernamental. La investigadora destaca que esta realidad se apoya en dos aspectos centrales: la política federal de ajuste fiscal, guiada por intereses económicos; y la complejidad del modelo de la política a ser municipalizada, que no contempló incentivos capaces de estimular la adhesión de los municipios.

Dados los límites temporales y formales de este texto, se han considerado dos aspectos centrales para entender las configuraciones de la gestión municipal del PAS/SUAS en los municipios estudiados: la gestión de la red de asistencia social y la financiación del SUAS.

a) Gestión de la red socio-asistencial

Frente a las significativas diferencias en las condiciones socioeconómicas de los municipios brasileños y a la implementación garantizada de un sistema de protección que involucra diferentes políticas públicas desde la Constitución de 1988, se introdujo el término "vulnerabilidad" en los estudios de gestión de políticas públicas. La lectura de la vulnerabilidad social promovida por la Política de Asistencia Social contempla la preocupación con las necesidades de las poblaciones susceptibles a riesgos potenciales como la pobreza, la violencia y la desigualdad social. El PNAS explicitó en su texto que la

⁴³⁵ Pequeño porte I: con una población de hasta 20 mil habitantes.

⁴³⁶ Pequeño porte II: con una población entre 20.001 y 50 mil habitantes.

⁴³⁷ Medio porte: con una población entre 50.001 y 100 mil habitantes.

⁴³⁸ Grande porte: con una población entre 100.001 y 900 mil habitantes.

vulnerabilidad social, expresada por diferentes situaciones que pueden afectar a los individuos en sus contextos vitales, es el campo de acción de sus acciones.

Como estrategia para hacer frente a estas vulnerabilidades y riesgos sociales, el PNAS recomienda la institución de servicios de asistencia social en todo el país. Normalizado por la Tipificación Nacional de Servicios Socio-asistenciales⁴³⁹, esa resolución define las directrices para que la red de socio-asistencial sea organizada a través de una oferta integrada de servicios, programas, proyectos y beneficios.

Los estudios realizados a través del Censo SUAS (2014) muestran que la red socioasistencial en los municipios estudiados ha sido implementada tanto por unidades estatales como por entidades de asistencia social (conocidas como entidades filantrópicas). En algunas modalidades de servicio, las prestaciones son promovidas casi exclusivamente por las entidades, especialmente las vinculadas a la Protección Social Especial de Alta Complejidad. Estas entidades reciben subvenciones económicas del gobierno municipal para la ejecución de los servicios, un hecho que suele ser controvertido.

En este sentido, un factor que se ha identificado como determinante en la prestación de servicios a los usuarios del PNAS es la disposición espacial de los equipamientos a los que acceden los individuos o grupos sociales. A pesar de que el SUAS defiende la organización territorial de los servicios con el fin de hacer frente a las vulnerabilidades sociales, el mapeo de la distribución de los equipamientos de asistencia social en los municipios estudiados mostró que, a pesar de que los gestores cumplen legalmente con sus responsabilidades, cuando se consultaron los mapas y las direcciones, los datos revelaron una concentración de los equipamientos en las regiones centrales y en las zonas residenciales de mayor renta. En las zonas periféricas, donde hay mayores niveles de vulnerabilidad social, existen pocos equipamientos y mal distribuidos.

Se puede observar, por tanto, que los patrones de ubicación y distribución de los equipos dificultan el acceso a dichos servicios. Esta organización se basa en la adaptación que hicieron los gestores municipales cuando se requirió la implantación del SUAS, contemplando los servicios filantrópicos que existían antes de la implantación del PNAS. Existe, pues, un híbrido entre los servicios públicos y los privados con gran resistencia a adaptarse a las normativas y al control social.

Los retos impuestos en este proceso inconcluso en la implementación del SUAS incluyen el peso político de estas entidades en los municipios pequeños. Otro aspecto a considerar es la permanente resistencia de ciertas entidades y gestores municipales a entender que la asistencia social es una política pública con responsabilidad legal. En otras palabras, en ciertas situaciones, el gobierno toma la delantera, como conductor de la Política de Asistencia Social, mientras que en otras se comporta como mero espectador, dejando que las entidades desarrollen acciones sin su presencia.

Los límites encontrados en la organización de la red socioasistencial avalan las dificultades en la atención prestada a partir de una lógica centrada en la gestión

⁴³⁹ Para más información, consulte la Tipificación Nacional de Servicios Socio-asistenciales, (Resolución CNAS n° 109 del 11 de noviembre de 2009.

https://www.prattein.com.br/home/images/stories/PDFs/Tipificacao_AS.pdf

territorial y la integralidad. El resultado de esta precariedad puede resumirse en dos aspectos: la no articulación de la red socio-asistencial de protección social básica referenciada al CRAS, lo que supone no promover la articulación y referenciación de toda la red que presta servicios de atención básica para buscar la integración entre sus servicios y prestaciones, y entre éstos y los servicios especiales de protección social de media y alta complejidad; y la ausencia de promoción de la articulación intersectorial. Las múltiples causas que inciden en las situaciones de vulnerabilidad y riesgo ponen de manifiesto la complejidad de los problemas sociales, lo que exige la articulación de la Política de Asistencia Social con las demás políticas públicas presentes en el territorio. Las acciones de articulación en la promoción de la intersectorialidad deben traducirse en un trabajo en red.

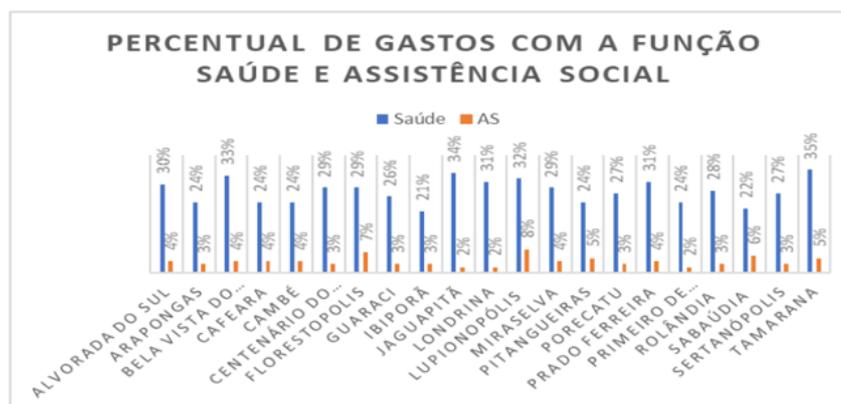
Además de la distribución irregular de los servicios en los territorios, se detectó una escasez cuantitativa de profesionales para satisfacer las necesidades impuestas por las normativas del SUAS, lo que hace inviables los servicios. De acuerdo con las orientaciones contenidas en la NOB/SUAS (BRASIL, 2006, p. 12), para implementar el SUAS y alcanzar las metas establecidas en el PNAS/2004, es necesario tratar la gestión del trabajo como una cuestión estratégica. La calidad de los servicios socioasistenciales ofrecidos a la sociedad depende de la estructuración del trabajo, de la cualificación y de la valoración de los trabajadores que actúan en el SUAS.

b) Financiación

Como ya se ha demostrado, el proceso de descentralización ejerce un fuerte impacto en las finanzas de los pequeños municipios, que suelen ser el elemento más vulnerable de la federación. En materia de asistencia social, la mayoría de estos municipios enfrentan una serie de limitaciones: escasas condiciones, tanto de prestación de servicios como de capacidad de gestión, para responder a las políticas públicas que les fueron asignadas a través del proceso de descentralización; poca autonomía para la gestión de los presupuestos municipales; menor capacidad de recaudación de impuestos y, en consecuencia, menor asignación de recursos presupuestarios; limitado poder de decisión de los gestores municipales en áreas de gobernanza; y dificultades para la contratación de profesionales especializados, dados los bajos salarios ofrecidos.

Con la creación del SUAS, la transferencia a los municipios de responsabilidades relacionadas a la gestión de acciones y servicios de asistencia social obligó a los gobiernos locales a desempeñar funciones complejas, sea por el reconocimiento de vulnerabilidades territoriales sea por aspectos técnicos, políticos y económicos. Esta obligación no fue acompañada de recursos financieros adecuados. El siguiente gráfico representa la disparidad de inversiones cuando nos referimos a la financiación de la Política de Asistencia Social en relación a la salud.

Figura 3: Distribución presupuestaria



Fuente: Elaboración propia con datos del MP Paraná/GEMPAR.

En el caso de la organización financiera del SUAS ⁴⁴⁰, La legislación prevé funciones concurrentes y acciones articuladas de los tres niveles de gobierno (federal, estadual y municipal), en estrecha coherencia con el modelo federativo establecido. El proceso de implementación del SUAS tiene un punto crítico reconocido en términos de financiación, debido a las implicaciones directas en la magnitud y calidad de los servicios prestados a la población usuaria. No sólo se han señalado como factores limitantes las enormes restricciones financieras, sino también las diversas dimensiones del modelo de financiación: las bases de recaudación de los recursos que conforman las fuentes de ingresos, la oportunidad de vinculación de esas fuentes, los mecanismos de transferencia de recursos entre los niveles del sistema (federal, estadual y municipal), las formas de regulación y remuneración de los procedimientos. (CAMPOS et al., 2019)

Según Magalhaes Junior (2001), el modelo de financiación definido por la legislación, así como el efectivamente implementado, ha desencadenado constantes conflictos y enfrentamientos en el ámbito técnico y político entre los actores ubicados en los tres niveles de gobierno, en la política de salud, también detectados en la conducción de la Política de Asistencia Social. La interrupción del flujo de recursos financieros para la financiación de los servicios y el formato descentralizado de los sistemas (SUS y SUAS) establecido por la Constitución Federal de 1988, aliados a las dificultades en la aplicación de las normas que orientan los criterios de distribución de los recursos, así como los cambios coyunturales, determinan la configuración de un espacio de negociación y repactuación de los criterios de distribución de los recursos recaudados por el nivel central.

A pesar de los logros relacionados con la financiación de la Política de Asistencia Social, favoreciendo las transferencias de fondo a fondo y garantizando las transferencias financieras sistemáticas a los diferentes municipios del país, aún queda mucho por regular para la efectividad de esa política. A diferencia de la realidad de las políticas de sanidad y educación, aún no se ha establecido legalmente un porcentaje financiero para cubrir las necesidades de la política. Esta indefinición legal delega a los gestores, de los

⁴⁴⁰ Todos os municípios possuem planos, fundos e conselhos nas políticas analisadas.

diferentes niveles de gobierno, la responsabilidad de dirigir los recursos financieros, según las "posibilidades presupuestarias", dejando la financiación de la política como rehén de intereses partidistas, agravados en momentos de crisis política y económica.

La disparidad entre la demanda y el financiamiento, en las palabras de Santos (2017), remite a la capacidad institucional de resolutiveidad, a través del aparato estatal establecido, que ha proporcionado estudios sobre la ineficiencia de la implementación de las políticas públicas causada por la descentralización.

En los municipios monitorizados, el gestor del SUAS, a pesar de que las exigencias lo restringen a la respuesta por la Protección Social Básica (PSB) a través de la implementación del CRAS, también debe realizar, a través de convenios con otros gestores municipales y estatales y de la contratación de servicios privados, el acceso de su población a los demás niveles de atención, a fin de ofrecer una atención integral a su población, aunque ésta no se produzca en los límites de su territorio. En este sentido, se enfrenta a la tarea de gestionar una red de servicios heterogénea, no integrada institucionalmente y con una oferta insuficiente de servicios en Protección Especial (PSE) (complejidad media y alta).

En este contexto, a pesar de que los municipios se han beneficiado en el proceso de descentralización, con la distribución de los recursos, siguen presentando una gran fragilidad fiscal. Si, por un lado, han aumentado sus fuentes de recursos, por otro, el proceso de descentralización de las funciones públicas ejerce un fuerte impacto sobre sus finanzas. Por lo tanto, las implicaciones del proceso de descentralización han tenido un impacto desigual en estos municipios en relación a los más grandes.

Los datos reunidos muestran que, en comparación con los municipios medianos y grandes, los municipios de pequeño porte tienen características muy específicas, ya que suelen ser ubicados en regiones geográficas más aisladas, y no siempre tienen la capacidad de articularse con los municipios medianos y grandes.

Una de las estrategias para minimizar los problemas generados por la gestión en los pequeños municipios, según establece las normativas del SUAS, mirando la ampliación del acceso a los servicios de Protección Especial⁴⁴¹, es la regionalización de la gestión del SUAS.

La regionalización se rige por las directrices definidas en el artículo 4 de la Resolución nº 31/2013 de la CNAS, que se describen a continuación:

- a) *la cooperación federativa, que implica la elaboración de acuerdos y compromisos intergubernamentales firmados para el cumplimiento de responsabilidades, destinados a garantizar el acceso de la población al derecho constitucional de asistencia social;*

⁴⁴¹ Debido a su complejidad, la PSE requiere una actuación estrecha y compartida con el Sistema de Justicia, el Sistema de Garantía de Derechos y las políticas sociales sectoriales. Desde esta perspectiva, el diseño de la regionalización debe partir de la premisa de un pacto federativo bien estructurado, con la participación de la Unión, los estados y los municipios en la coordinación, monitoreo y evaluación de la política (MDS, 2014, p.10)

b) la gestión compartida en la conducción político-administrativa de la red de servicios regionales y locales, entre la gestión estadual y el conjunto de municipios integrantes de la regionalización;

c) la territorialización, en el sentido de que existen problemas y vulnerabilidades sociales diferenciadas en función de la presencia de múltiples factores sociales, económicos, culturales y demográficos en los territorios;

d) la coordinación estadual del proceso de regionalización, considerando su papel fundamental en la articulación política, técnica y operativa entre los municipios y en el desempeño del apoyo técnico y financiero a las regiones de asistencia social;

e) la planificación conjunta entre las entidades de la federación en todos los niveles de protección, que debe orientar la organización de los servicios de asistencia social de forma regional;

f) la cofinanciación, con el fin de garantizar las inversiones que fortalezcan la regionalización, respetando las estrategias nacionales y estaduais, con la primacía de la cofinanciación de los entes estaduais y federales para la prestación de los servicios regionales, según lo establecido en la LOAS y en la NOB/SUAS 2012;

g) la participación y el control social en la organización y gestión de la política de asistencia social. (BRASIL, 2014, p. 16)

La oferta de servicios regionalizados de la PSE es una de las directrices del SUAS, prevista en las legislaciones y normativas vigentes, como una de las posibilidades de implantación de servicios de protección social especial con el objetivo de garantizar su universalización. Ella surge como una responsabilidad de los gobiernos estaduais, que deben implementar servicios regionales de protección social especial de carácter regional en los municipios de pequeño porte, de menos de 50.000 habitantes, cuya demanda de este tipo de servicios no justifica la implementación de un servicio municipal.

La implantación de los servicios regionalizados se ha convertido en una cuestión que ha cobrado mayor protagonismo en la agenda del SUAS en los últimos años. En el proceso, ha sido ampliamente debatido y ha resultado ser un reto complejo para la Política de Asistencia Social en todo el país.

Varios estados brasileños han construido sus planos de regionalización; sin embargo, en el estado de Paraná este proceso aún no se ha consolidado. El debate fue introducido a finales de 2019 por técnicos de la Oficina Regional de la Secretaría de Justicia, Familia y Trabajo (SEJUF) - Unidad de Londrina⁴⁴² y paralizado en 2020 debido a la crisis sanitaria. Se creó un comité en el que participaron los responsables de algunos municipios para mapear las necesidades y posibilidades. En la región estudiada, no ha habido, hasta ahora, la implementación de servicios regionalizados y, para satisfacer algunas

⁴⁴² La SEJUF es un órgano de primer nivel jerárquico de la administración estadual. Sus áreas de actuación son la formulación e implementación de directrices y políticas que garanticen los derechos fundamentales, la justicia, la ciudadanía, la dignidad de la persona humana y los valores sociales. <http://www.justica.pr.gov.br/Pagina/Secretaria-da-Justica-Familia-e-Trabalho>. Consultado el 10/01/2021.

necesidades, un municipio⁴⁴³ que experimenta situaciones de extrema vulnerabilidad social, particularmente en relación con los niños y adolescentes, implementó el Servicio de Protección Especial.

Cabe destacar que para implementar la regionalización en la región fue necesario considerar la realidad social de la población y sus necesidades de acuerdo con las directrices del SUAS. Esto significa considerar, sobre todo, la mejor disposición y distribución técnica y espacial de los servicios socioasistenciales.

La regionalización acerca la necesidad de implementar un determinado servicio como responsabilidad de lo Estado a la sana práctica de la subsidiariedad, lo que demuestra la decisión del gestor estadual de considerar las diversidades regionales, además de reconocer y fortalecer la identidad de los municipios como entidades federadas.

5. Consideraciones finales

La Política Nacional de Asistencia Social está a punto de cumplir dos décadas de institucionalización. Sin embargo, los estudios demuestran que aún queda mucho camino por recorrer antes de que se convierta en una política de protección. Como afirma Silveira (2017, p. 458), el SUAS es una de las principales reformas del Estado brasileño en materia de política social. El autor sustenta esa afirmación enumerando los aspectos clave de la trayectoria de la política: El reconocimiento constitucional de una política pública estatal, particularmente por la provisión de seguridades tipificadas y estandarizadas en los equipamientos públicos estatales y referenciados en los territorios más desiguales; la lógica de transferencias continuas y permanentes de recursos, fondo a fondo, a partir de criterios técnicos, guiados por principios de universalización y completitud de la protección; La territorialización de los servicios, apuntando a la universalización del acceso; la profesionalización apuntando a la desprecarización de las condiciones y los vínculos de trabajo; la creación de mecanismos inductivos de capacidades de gestión; la implementación de nuevos instrumentos de gestión, especialmente, el Pacto de Mejora del SUAS; la primacía de la responsabilidad estatal; y la regulación de nuevas bases para la relación del Estado con las organizaciones de la sociedad civil.

Los análisis de Silveira (2017, p. 490) aportan aspectos importantes para el reconocimiento de los avances de la Política de Asistencia Social y los límites en su implementación, que se agravan cuando nos referimos a los municipios pequeños. La combinación de una cultura patrimonialista, que reproduce las asimetrías en las relaciones de poder, dando lugar al mandonismo y a la ideología del favor, y la cultura gerencialista, incorporada en la formulación de políticas públicas, basada en la racionalidad instrumental del mercado, configura un Estado con las siguientes dimensiones: a) una dimensión social que penaliza a la población en situación de pobreza y a cualquier forma de insurgencia que represente una amenaza a la dominación institucionalizada; b) una dimensión económica gerencialista de los intereses del capital. Es en el contexto de ese Estado que el proceso de formulación de políticas públicas revela debilidades, especialmente en la implementación de la descentralización de las políticas públicas, distanciadas de la espacialización del poder,

⁴⁴³ El municipio de Bela Vista do Paraíso implementó un CREAS.

dada la configuración predominante de espacios de participación con limitada capacidad de incidencia en el proceso de toma de decisiones.

Existe consenso en que la descentralización con actuación territorial intersectorial es imprescindible, dada la dimensión continental del país, la complejidad de las demandas a atender, así como la división territorial que implica un conjunto de pequeños municipios con reducida capacidad administrativa. Se trata de superar los modelos de gestión que tienen poco o ningún impacto en las decisiones transformadoras de los territorios, basados en la ideología neoliberal. Sin embargo, no se trata sólo de mejorar los modelos de gestión, sino de sistemas nacionales deliberativos que garanticen los derechos, con poder para revertir la desigualdad, lo que ciertamente depende de proyectos democráticos y emancipadores. (SILVEIRA, 2017)

No podemos olvidar que la Política de Asistencia Social tiene una historia de funcionalidad para la reproducción de la desigualdad, asociándose a los mecanismos y dispositivos de control de los individuos y las familias; de criminalización de los pobres y de ajuste social en el conjunto de oportunidades de integración en los programas sociales; de control de los considerados inadaptados a la racionalidad establecida, con efectos de subalternización, institucionalización, patologización y segregación social, contribuyendo así al conformismo social. Esta realidad se reproduce en municipios de diferentes tamaños, pero especialmente en los pequeños.

Estamos de acuerdo con Silveira (2017) cuando menciona que, debido a la característica conservadora de la sociedad brasileña, existen dificultades para implementar políticas públicas de protección social orientadas por principios y directrices democráticas, cooperativas entre los entes federados, con condiciones institucionales y políticas para garantizar la efectivización de los derechos. En este aspecto, el autor destaca que la descentralización con efectiva territorialización de las políticas y acciones debe representar el reparto efectivo del poder entre el Estado y las comunidades locales.

Partiendo de la realidad de los municipios estudiados, es necesario tener en cuenta algunos aspectos a la hora de reflexionar sobre las reflexiones aportadas por Silveira y demás estudiosas de la gestión del SUAS en la actualidad: es necesario fomentar la fuerza política de los gestores municipales fortaleciendo sus capacidades. Para esto, es fundamental implementar procesos de escucha de las necesidades de los municipios más pequeños en los espacios de gobernanza regional y crear una cultura de enfrentamiento de los problemas de manera colectiva y compartida entre las entidades federadas, promoviendo así la gestión interfederativa. En este sentido, las Comisiones Intergestoras Bipartitas, junto con los técnicos de las Oficinas Regionales encargados de asesorar a los municipios, deben crear espacios de discusión o grupos de trabajo para la construcción de prácticas eficaces que ayuden a los pequeños municipios a superar sus problemas. Es necesario animar a todos los actores implicados en la gestión - gestores, trabajadores, sociedad organizada y población - a unir fuerzas para defender el SUAS.

Aunque existan diferencias teóricas y políticas de interpretación, el SUAS es reconocido como fundamental en la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales históricas del país. Un número importante de personas depende del sistema para acceder a los recursos para su supervivencia física y mental. Por lo tanto, es primordial reforzar una red socio-asistencial articulada y garantizar una financiación coherente con las necesidades del SUAS. Sin embargo, desde 2016, con el desmantelamiento de la

financiación pública de las políticas sociales, el escenario ha revelado tendencias regresivas en la agenda del SUAS, especialmente en la ampliación de financiación y servicios. La sostenibilidad del SUAS depende de la ampliación de los recursos financieros.

Por último, a pesar de los ataques históricos a los derechos sociales y a las políticas sociales, es necesario visibilizar los problemas de gestión del SUAS. La sociedad debe comprender la magnitud de un sistema que pretende asistir a una población que sufre cotidianamente la pobreza, la violencia, el desempleo y tantos otros problemas. Las vulnerabilidades sociales son reales, así como la omisión del Estado y la falta de respeto a derechos duramente conquistados. Nuestro compromiso es mejorar el sistema de protección brasileño e implica la necesidad de entender los límites impuestos a los gestores municipales, para encontrar formas de superarlos

6. Referencias

- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.
- BARRETO JÚNIOR, I. F.; SILVA, Z. P. Reforma do Sistema de Saúde e as novas atribuições do gestor estadual. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 3, p.47-56, set., 2004.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004. Norma Operacional Básica NOB/SUA. Brasília, 2004.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Norma Operacional Básica NOB/SUAS, Brasília, 2005.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência de assistência social – CRAS/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.1. ed. Brasília: 2009.
- http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf. Acesso em 09.02.21.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. ADRIANO, J. R. (org). Orientações para pactuação da regionalização dos serviços de média e alta complexidade nas Comissões Intergestores Bipartite – CIB. 1ª ed. – Brasília: MDS, 2014, 110 p.
- https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CIBOrientacoes.pdf Acesso em 09.02.21
- CALDAS, M. F. O Federalismo Brasileiro e suas implicações na Política Urbana: Notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, janeiro/ junho 2016, p. 53 a 74. <http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/O-Federalismo-Brasileiro-e-suas-implicacoes-na-Politica-Urbana-Notas-a-partir-do-caso-do-Programa-de-Aceleracao-do-Crescimento.pdf>
- CAMPOS, E. C. S. *et al.* A Gestão do SUAS na região da AMEPAR: aproximações necessárias. JORNADA INTERNACIONAL DE POLITICAS PÚBLICAS, 2019. São Luis,

- Anais [...]. São Luis, UFMA, 2019, p. 1-12.
http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_su_bmissaold_1340_13405cc9eadf72656.pdf
- CAMPOS, G. W. de S. SUS: o que e como fazer? *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(6): 1707-17014, 2018. <https://www.scielo.br/pdf/csc/v23n6/1413-8123-csc-23-06-1707.pdf> Acesso em 21.02.21
- MAGALHÃES JUNIOR, H. M. Administração na área de saúde: uma perspectiva para gestores municipais. **Gestão Municipal de Saúde: textos básicos**. Rio de Janeiro: Brasil. Ministério da Saúde, 2001.
- SALDANHA, A. C. S. Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. *Revista Sequência*, n. 59, p. 327-360, dez. 2009.
- SANTOS, S. U. Delineamento da gestão municipal da Política de Assistência Social na Paraíba. (dissertação). Universidade Federal da Paraíba, UFPB, 2017. 144p.
https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/14939?locale=pt_BR
Acesso em 10.01.2020
- SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017.
<https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0487.pdf>
- SOARES, M.M. Federalismo e políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2018.
http://www.mpri.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Politicapublicas.pdf. Acesso em 05.01.2021.
- SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 27-41, 2004.
<https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>. Acesso em 13.12.2020
- SOUZA, S.P.; BRONZO, C. Os desafios da gestão territorial na proteção básica em uma metrópole. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 137, p. 54-73, jan./abr. 2020.
<https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n137/0101-6628-sssoc-137-0054.pdf> Acesso em 10.02.2020
- SPOSATI, A. Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA*, 12., 2008, Buenos Aires. Disponível em:
<<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/sposati.pdf>>. Acesso em 10.09.2018.
- WERNECK VIANA, M. L. T. (2005a). Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não-contributivos. *In: A. L. Viana, P. Elias, & N. Ibañez (Orgs.), Proteção Social: dilemas e desafios* (pp. 89-122). São Paulo: Hucitec.
- WERNECK VIANA, M. L. T. (2005b). A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? *Praia Vermelha: estudos de política e teoria social*, 13, 120- 144



La política de asistencia social en Brasil en el periodo de 2017 a 2019

Jeane Andréia Ferraz Silva, Andréa Monteiro Dalton, Naara de Lima Campos
y Salyanna de Souza Silva⁴⁴⁴

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo presentar algunos cambios en la Política de Asistencia Social en Brasil durante el período de 2017 a 2019, demostrando el ataque perverso a los derechos duramente conquistados, el saqueo del fondo público y el desfinanciamiento de esta política que, llevada a cabo, aún resultará en un conflicto sobre su concepción permitiendo un vacío de su carácter de derecho.

Palabras claves: Política de Asistencia Social. Concepción. Gestión. Controle Democrático. Financiamiento

1. Introducción

En el contexto de la crisis estructural del capital, iniciada al final de la década de 1960; con una fuerte presencia del capital financiero en el comando de la acumulación, diversos procesos son colocados en movimiento con el objetivo de reanudar las tasas de lucros y las nuevas alternativas de mercado, principalmente para el capital bancario. Entre tales procesos, las políticas de seguridad social son cada vez más disputadas y adueñadas por el capital portador de intereses, lo que implica en la reconfiguración y alteración de su forma de intervención, que pasan a ser atravesadas por la lógica de las finanzas.

Si desde una perspectiva marxista, el análisis de las políticas sociales debe ser entendido como proceso y resultado de relaciones complejas y contradictorias que se dan entre el Estado y la sociedad civil (BEHRING; BOSCHETTI, 2007), en el centro del contexto nacional, los elementos indicados en el párrafo anterior pretenden desenvolverse con

PANEL 9: Globalización y estados de bienestar emergentes

⁴⁴⁴ Jeane Andréia Ferraz Silva: Doctora en Trabajo Social/Programa de Postgrado en Trabajo Social por la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (UERJ); Trabajadora Social, profesora Adjunta del Departamento de Trabajo Social y del Programa de Postgrado en Política Social/UFES; Vicecoordinadora del Grupo de Estudios Fundamentos de la Teoría Social Crítica, Trabajo Social y Política Social (INTERFACES/UFES).

Andréa Monteiro Dalton: Doctora en Trabajo Social/Programa de Postgrado en Trabajo Social por la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UERJ); Trabajadora Social, profesora Adjunta del Departamento de Trabajo Social /UFES; Coordinadora del Grupo de Estudios Fundamentos de la Teoría Social Crítica, Servicio Social y Política Social (INTERFACES/UFES).

Naara de Lima Camposy: Estudiante de doctorado en Política Social por la Universidad Federal de Espírito Santo (UFES). Bolsista CAPES, Trabajadora Social, integrante del Grupo de Investigación Dinero y Capital de UFES e del Grupo de Estudios Fundamentos de la Teoría Social Crítica, Servicio Social y Política Social (INTERFACES/UFES)

Salyanna de Souza Silva: Profesora Adjunta del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Federal de Espírito Santo (UFES). Trabajadora Social. Postdoctoral en Trabajo Social por la Maestría Académica de Trabajo Social, Trabajo y Cuestión Social (MASS, siglas en portugués) de la Universidad Estadual de Ceará (UECE), con beca del Programa Nacional de Postdoctorado (PNPD) de la CAPES. Miembro del INTERFACES - Grupo de Estudio Fundamentos de la Teoría Social Crítica, Trabajo Social y Política Social de la Universidad Federal de Espírito Santo (UFES).

mayor intensidad. La burguesía tupiniquim no fue capaz de realizar una “revolución democrática burguesa”, conforme el modelo jacobino, constituyéndose de esa forma como una burguesía conservadora, esclavista, antipopular y racista, que captura al Estado para realizar sus intereses.

Aun así con la institución de la república y de la democracia en el país, su carácter conservador siempre se inclinará a retornar al escenario político. El sociólogo brasileño Florestan Fernandes (2006) utiliza la expresión “democracia restringida”, es decir, la democracia y los derechos civiles en Brasil buscarán existir solamente para las élites y las clases dominantes.

Delante de la ausencia de una revolución burguesa mínimamente progresista, el movimiento político de las clases dominantes brasileñas estará orientado a reconfiguraciones en el sentido de mantener su base conservadora, de ahí el concepto “drama crónico” (FERNANDES, 2006, p. 238, traducción propia), es decir: “como no hay ruptura definitiva con el pasado, a cada paso este se presenta de nuevo en la escena histórica y cobra su precio, aunque sean muy variables las destrezas de la ‘conciliación’.”

Tenemos un Estado nacional fuerte y “blindado” frente a las reivindicaciones de los grupos subalternos, que asume la función de “conducir” políticamente las clases económicas dominantes. Es en ese contexto que podemos observar en diversos momentos de nuestra trayectoria histórica la adopción de la “revolución pasiva” y del “transformismo”, como estrategia del Estado burgués para restaurar y mantener su dominación delante de las presiones populares (de “abajo a arriba”). Tal práctica posibilitó la incorporación de algunas parcas demandas populares, y, por otro lado, la burguesía continua aliándose con los antiguos grupos aristocráticos y la burguesía internacional.

De esa manera, siguiendo las orientaciones de los organismos multilaterales, vivimos un proceso articulado y programado de constantes inflexiones en el ámbito de la legislación social. Son verdaderas “contrarreformas”⁴⁴⁵ de carácter autoritario y antidemocrático

⁴⁴⁵ En el intento de explicar algunos aspectos históricos de la expresión contrarreforma, recurrimos a los escritos de Carlos Nelson Coutinho (2008, s/p, traducción propia) para considerar que la ampliación del término, así como su vinculación a los procesos históricos de forma amplia es de la creación de Gramsci. En las palabras de Coutinho “[...] en la aplastante mayoría de casos, el término se refiere directamente al movimiento a través del cual la Iglesia Católica, en el Concilio de Trento, reaccionó contra la Reforma protestante y algunas de sus consecuencias políticas y culturales. Pero también se puede registrar que Gramsci no apenas extiende el término a otros contextos históricos, pero aún busca extraer de él algunas características que nos permiten, aunque solo aproximadamente, hablar de la creación de un concepto por él”. En este sentido, el término pasa a ser utilizado por intelectuales brasileños para analizar los varios matices de los procesos históricos instaurados en el mundo y en Brasil. A partir de los aportes de Carlos Nelson Coutinho (2008), comprendemos que una contrarreforma para Gramsci son procesos de restauración que surgen de forma compleja, no homogénea, que se presenta como lo nuevo, pero en verdad es el surgimiento de viejos aspectos. Esa forma inaugurada por Gramsci para analizar los procesos históricos, identificando sus nexos entre lo nuevo y viejo permitió la construcción de análisis fundamentales para comprender la realidad brasileña, con destaque a Florestan Fernandes, que en el camino de Gramsci irá a construir el concepto de contrarrevolución. Aún es importante destacar las importantes contribuciones de la asistente social Elaine Behring (2008, p. 22, traducción propia), que guiada por el concepto de contrarrevolución de Florestan, afirma que el uso del término “se vincula al rechazo de caracterizar como reforma procesos regresivos”.

que alteran la Constitución Federal de 1988⁴⁴⁶, engendrando verdaderos retrocesos para la sociedad brasileña, en especial para aquellos grupos que dependen del conjunto de seguridad social pública (salud, seguro y asistencia social, conforme establecido en los Artículos 193/194 y 195 del Título VIII – Del Orden Social).

Es en ese escenario de Estado de excepción que está gestándose en un nuevo formato para las políticas de Seguridad Social. El argumento central es de imposibilitar y obstaculizar la Seguridad Social pública, en el sentido de que la población no confíe en su efectividad, garantizando un espacio para el mercado (como por ejemplo en los seguros privados/fondos de pensión, seguros de salud, y para el ámbito de la asistencia social y el fortalecimiento de la “refilantropización”).

Las políticas de seguridad social son colocadas como un espacio más de rentabilidad del capital, lo que explica las recientes enmiendas en el ámbito del presupuesto público para apropiación y liberalización. La Enmienda Constitucional (EC) 93/2016 aumenta de 20% a 30% (até 2023) la Desvinculación de los Ingresos de la Unión (DRU, siglas en portugués), es decir, un aumento de desvío de los recursos de la Seguridad Social para el pago del excedente primario.

Como medida inaudita en el ámbito de los gastos del presupuesto público, destacamos la EC 95/2016, que establece un Nuevo Régimen Fiscal, con el objetivo de limitar solamente los gastos de los costos primarios de un año fiscal al valor del año anterior, por un periodo de 20 años, contados a partir de 2017. Vale resaltar que los gastos primarios son aquellos destinados a los costeos de las políticas sociales. Luego, los gastos con el pago de los intereses y la amortización de la deuda pública quedan libres del congelamiento.

Todo eso en medio de la barreras impuestas por la Ley 13.467 de 2017, llamada también de reforma laboral⁴⁴⁷ ya en curso, y, por fin por la PEC 06 de 2019, que presenta la Reforma de la Seguridad Social junto a un paquete más avanzado de corte de gastos que el equipo económico concibe como desvinculación presupuestaria.

Anunciado en el mes de febrero de 2019, el Proyecto de Enmienda Constitucional (PEC) 06/2019 del Gobierno de Jair Messias Bolsonaro y el general Hamilton Mourão (vice) se trata en realidad de una contrarreforma en el ámbito de toda la seguridad social, pues altera diversos artículos del Título VIII – Del Orden Social. En su texto de presentación al presidente, el entonces Ministro da Economía Paulo Guedes afirma que tales alteraciones son necesarias, pues progriden en el sentido de perfeccionar y convertir la “estructura legal constitucional más sintética” semejante inclusive a la Constitución de los Estados Unidos.

El PEC 06/2019 anterior, además del aumento de los años de trabajo y contribución para la clase trabajadora, con destaque en las mujeres y trabajadoras rurales; la desconstitucionalización de los derechos de la seguridad social, convirtiéndolos en

⁴⁴⁶ Por lo menos hasta 2017, un total de 99 enmiendas a la Constitución Federal de 1988 ya habían sido aprobadas.

⁴⁴⁸ El Ministerio de Economía fue formado por la fusión del gabinete de Hacienda, Planeamiento, Desarrollo y Gestión, Industria, Comercio Exterior y Servicios y una parte del Ministerio de Trabajo.

objetos de leyes complementares⁴⁴⁸, y la capitalización de la seguridad social como ocurrió en el gobierno Pinochet; aún anticipaba alteraciones en la asistencia social, particularmente en la concesión del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) de 65 a 70 años, estando previsto también la posibilidad de reducción del beneficio que es de un sueldo mínimo para R\$400,00 caso sea requerido con 60 años de edad.

En contrapunto al texto original; en el texto aprobado de la EC 103/2019 no fueron contemplados los elementos de la capitalización, cambios en la jubilación de trabajadores rurales, así como alteraciones en el ámbito del BPC; sin embargo, permanecieron diversas pérdidas para la clase trabajadora, como por ejemplo, el aumento en los años trabajados tanto para los hombres (65 años) como para las mujeres (62 años), aumento del tiempo de contribución, reducción en el valor de la jubilación por incapacidad y reducción en el valor del cálculo del sueldo.

Así, se trata de una contrarreforma machista y racista, pues serán principalmente los grupos históricamente excluidos del mercado formal del trabajo, es decir, las mujeres y las/los negras/os, que serán directamente impactados (as).

Para la política de asistencia social el cuadro es mucho más grave. Si de un lado, en los últimos años, tenemos la reanudación del paralelismo del “primer damismo”, expresado principalmente con la creación del “Programa Criança Feliz” (2016); por otro lado, la implementación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) es imposibilitada, pues en el presupuesto previsto para 2018 fue destinado solamente R\$78 millones para toda la política en Brasil.

Delante de ese cuadro hay que problematizar el lugar que la política de asistencia ocupa en el contexto de crisis estructural del capital, sea vista su vinculación orgánica con el trabajo. Según Boschetti (2016, p. 26, traducción propia),

En el contexto de crisis del capital, que provoca la desestructuración del trabajo y de los derechos, ocurre efectivamente una pérdida de nitidez en la separación clásica entre la política de asistencia social para los pobres incapacitados para una actividad productiva y políticas de trabajo y derechos de ahí derivados para los que están aptos para el trabajo. Las transformaciones en el Estado Social apuntan innegablemente a un amalgamamiento entre asistencia social y trabajo ya que los servicios asistenciales hoy constituyen un importante instrumento capitalista de reproducción de la superpoblación relativa en todas sus formas. Pero esta combinación contemporánea no sucede sin tensión ya que la asistencia social destinada a los trabajadores en condiciones de trabajar es acompañada de una serie de exigencias y criterios que recuerdan todo el tiempo la imperiosidad del trabajo.

Hoy, la existencia de los derechos socioasistenciales, se muestran absolutamente incompatibles con las nuevas necesidades del capital. Estos están siendo desmantelados

⁴⁴⁸A diferencia del texto constitucional, una ley complementar para su alteración en el parlamento brasileño no necesita de una mayoría sustantiva, siendo suficiente una mayoría absoluta (mitad más uno) de los miembros de la cámara y del senado.

a través de los actos actuales infraconstitucionales y enmiendas constitucionales, y no sabemos cómo se dará la continuidad de las acciones del SUAS.

Además de la introducción, el presente estudio se divide fundamentalmente en tres puntos, en el primero realizamos un debate sobre la concepción de la gestión de la política da asistencia social, posteriormente presentamos elementos para reflexionar sobre el control democrático en el contexto ultraliberal y finalizamos trayendo elementos en lo que se refiere a su desfinanciamiento.

2. La concepción y la gestión de la Asistencia Social en la actualidad brasileña: cuando lo viejo no murió y lo nuevo aún no nació

La concepción del derecho socioasistencial instituida por la CF de 88 y los actos normativos que lo acompañaron se han desmontado a través de actos infraconstitucionales y enmiendas constitucionales. Nos parece que un nuevo “choque” está en curso, y vamos a llamarlo de “choque legislativo ultraliberal”.

La Asistencia Social nunca fue uno de los principales campos de interés del mercado. Actualmente, parte de su presupuesto, sobre todo aquel que es destinado al Beneficio de Prestación Continuada (BPC) ha sido objeto de gran deseo de ese días. Tal vez, mucho más, o al mismo tiempo, en que se pretende solapar en términos concretos un importe plus valor, esté en curso la destrucción total del carácter de derecho y de las garantías mínimas que habíamos alcanzado en el momento del “choque de gestión”, cuando se organizó un sistema institucional de atención y cuidados dentro del aparato estatal por medio del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en 2005.

El BPC⁴⁴⁹ aún resiste a los sumarios cortes/contingentaciones presupuestales, diferentemente del Programa Bolsa Familia que sufrió con las contingentaciones anunciados desde la EC n. 95 de 2016. Al mismo tiempo queremos resaltar la lucha obstaculizada por el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) para garantizar un presupuesto mínimamente compatible con los servicios a ser implementados, en contraposición a ese entusiasmo de los recientes actos normativos lanzados para fragilizar y romper tales estructuras democráticas y de control social conquistadas en 1988.

El escenario nos muestra cierta dificultad de los entes federados por mantener o quizás expandir la estructura organizativa y de servicios del SUAS. *Pari passu*, el SUAS sigue esforzándose para mantener mínimamente una estructura y cumplir sus servicios, beneficios y programas, que hoy son secundarios para las agendas programáticas de

⁴⁴⁹ Dos resoluciones ministeriales son presentadas para imponer a los beneficiarios del BPC, el cumplimiento de condiciones para el recibimiento, sobre penalización de suspensión y corte del beneficio. RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 3, DE 21 DE SETIEMBRE DE 2018 que Dispone sobre reglas y procedimientos de solicitud, concesión, manutención y revisión del Beneficio de Prestación Continuada de Asistencia Social - BPC. RESOLUCIÓN N° 2.651, DE 18 DE DICIEMBRE DE 2018 que Dispone sobre procedimientos relativos al Beneficio de Prestación Continuada - BPC cuyos beneficiarios no realizaron inscripción en el CadÚnico en el plazo establecido en la legislación. Aún más asustador es lo que propone la PEC 6 en el ámbito del PBC, pues intenta elevar la edad para conceder el BPC a la persona mayor de 65 a 70 años y crear, para aquellos entre 60 y 69 años, un beneficio mensual en el valor de R\$ 400,00. Es más concretamente la desvinculación del sueldo mínimo como parámetro para el recibimiento de beneficios sociales, derecho alcanzado en la CF de 88.

otros órdenes. ¿Cuál es el escenario hoy? Partimos de una concepción de asistencia social desde la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) de 2004 que entendía el derecho socioasistencial como elemento incuestionable. Aunque tengamos críticas a esa concepción, en términos de su carácter orientado a familias e individuos, y por cargar un abordaje muy centrado en sus “incapacidades”, “riesgos”, “vulnerabilidades”, había, hasta entonces, una organicidad gerencial, una premisa en expansión, una construcción “democrática participativa” siendo forjada y conducida a través de los consejos municipales, estatales y federal de Asistencia Social.

Por lo menos tres grandes redireccionamientos de orden programática para la Asistencia Social, desde 2016, y con mayor énfasis a partir de 2019 aparecen claramente. Cambios significativos expresados a través de muchas resoluciones interministeriales, resoluciones del CNAS y decretos gubernamentales.

Un proceso de expansión del enfoque en determinados segmentos poblacionales para el acceso al SUAS, con énfasis en la primera infancia; nuevas bases con carácter más restrictivo para el acceso al BPC y al Programa Bolsa Familia; y a partir de eso, un verdadero ataque moralizante sobre la pobreza de Brasil.

A partir de los análisis y recomendaciones de los documentos enviados por el Banco Mundial para Brasil -, “Un ajuste justo: análisis de la eficiencia y equidad del gasto público en Brasil” (2017) y “Por un ajuste justo con crecimiento compartido: una agenda de reformas para Brasil” (2018), se nota la necesidad imperiosa del capital de seguir su marcha por la busca de valorización, ahora a partir de una agenda de reformas aún más escuálida para los derechos sociales conquistados constitucionalmente. El redireccionamiento de la agenda programática política, económica y financiera impacta particularmente el pacto federativo constitucional.

Es imposible negar que una expresión cabal del surgimiento de una nueva era para el campo socioasistencial ha sido la implementación desde 2016 del llamado “Programa Criança Feliz”⁴⁵⁰, parte de un componente central y en vías de sustituir la lógica de las PNAS firmada en un derecho social y principios y directrices democráticas, para ser operado con una noción severamente moralizante y “familista”, por así decir. Las críticas que tejemos a este programa son incontables. Desde su forma de presentación hasta el proceso de construcción e implementación en el ámbito de los municipios. Eso para no decir que este reabrió grandes puertas entreabiertas a la llamada cultura del “primer damismo” ronda esa política social desde siempre. Retroceso inadmisibles a esa altura de la Política de Asistencia Social en Brasil. Hoy tal programa se desarrolla *pari passu* a otra agenda internacional con énfasis en la llamada “Primera Infancia”. A esa agenda le hacemos la misma crítica por su carácter orientado solamente a un segmento poblacional.

Así en los años de 2017 a 2019 destacamos un avance de la barbarie capitalista producida en tiempos de crisis y contrarreformas que no se importa de ser ocultado en el gobierno Bolsonaro. El acuerdo entre los desiguales implícito en las PNAS de 2004 y los grandiosos esfuerzos de esa política pública tal como de los profesionales que la

⁴⁵⁰ Importante análisis se encuentra en Sposati (2017). RESOLUÇÃO Nº 4, DE 21 DE OUTUBRO DE 2016. Pacta las acciones del Programa Criança Feliz en el Sistema Único de Asistencia Social -SUAS, a ser instituido en los términos del §1º del art. 24 de la Ley nº 8.742, de 7 de Diciembre de 1993.

implementan para la universalización de los derechos sociales, ya se coloca como intolerable para los nuevos gobiernos. Este acuerdo se hizo motivo de burla en varios discursos del equipo económico del actual gobierno, que disparan ataques gratuitos contra los derechos sociales alcanzados, cuestionando sus necesidades reales.

Podemos decir que el proyecto societario con fuerza política y económica que surge hoy, se resguarda con base en una ortodoxia neoliberal bastante asustadora y sofocante para la clase trabajadora en todas las dimensiones y organizaciones de la vida. Siguen las palabras del presidente de la Fundación Getúlio Vargas, Carlos Ivan Simonsen Leal, en la compañía de parte del equipo económico del actual gobierno: “Tú no sales de treinta años de democracia social en un ciclo de commodities que tiramos al polvo. Tú no sales de una cultura de derechos adquiridos donde tú jamás dijiste contra quien los derechos eran adquiridos contra quien, contra todos nosotros. Jamás fue dicho en Brasil contra quien los derechos eran adquiridos, y fueron contra todos nosotros, los capitalistas”⁴⁵¹.

La existencia de los derechos socioasistenciales se muestra hoy absolutamente incompatibles con las nuevas necesidades del capital. Tales derechos están siendo desmantelados a través de los actuales actos infraconstitucionales y enmiendas constitucionales, y no sabemos cómo se dará la continuidad de las acciones del SUAS.

3. Control democrático en el contexto ultraliberal y antidemocrático

En marzo de este año, durante un evento en la Escuela Naval de la Marina en Rio de Janeiro, el presidente Jair Bolsonaro declaró que “democracia y libertad, solo existen cuando sus respectivas Fuerza Armadas así lo quieren” (sic) (EL PAÍS BRASIL, 2019).

El mes siguiente, el gobierno anuncia el fin del Plan Nacional de Participación Social (PNPS) por medio del Decreto n° 9.759, de 11 de abril de 2019 que extingue y establece directrices, reglas y limitaciones para los colegiados de la administración pública federal. En el texto que justifica el Decreto, el jefe de la Casa Civil Onyx Lorenzoni defiende la toma de “duras medidas de racionalización administrativa” para “controlar la increíble proliferación de colegiados”.

La defensa de reducción de los espacios de participación democrática de la sociedad es envasada por un discurso inflamado de depreciación contenido en la redacción firmada por el ministro Onyx, en la cual son atribuidos predicados como “superfluos, desnecesarios, de resultados prácticos positivos desconocidos” a los colegiados. Además, afirma que tales espacios tienen exceso de normas y descalifica su contenido.

La ofensiva del gobierno contra la democracia participativa no retrocedió aun después del juicio de la Acción Directa de Inconstitucionalidad - Adin n° 6121, que alteró parcialmente el Decreto n° 9.759/2019. Así, prosiguiendo con el desmontaje de los Consejos de Derechos, Bolsonaro retira a la sociedad civil del Consejo Nacional de Políticas sobre Drogas - CONAD. Y no solamente la composición del CONAD es cercenada, el art. 11 del Decreto n° 9.926/2019 veda la publicación de información “sin

⁴⁵¹ Parte del discurso del presidente de la FGV, pronunciado en el seminario “La Nueva Economía Liberal”, ocurrido el día 15 de marzo, en el Centro Cultural FGV, por la iniciativa de la FGV Proyectos y el Centro de Economía Mundial de la FGV. Disponible en: <https://fgvprojetos.fgv.br/eventos/nova-economia-liberal>.

previo consentimiento”, lo que contraría el derecho constitucional de acceso a las informaciones públicas.

Aunque el Decreto n° 9.759/2019⁴⁵² no se aplica al CNAS en lo que se refiere a su extinción, pero conforme el Parecer n° 00390 de la Abogacía General de la Unión, de 15.05.2019, las instancias colegiadas vinculadas al SUAS pueden ser extintas de acuerdo con el decreto. Entre estas instancias colegiadas están las Comisiones y Grupos de Trabajo de lo CNAS, la Comisión Intergerencial Tripartita, la Mesa Nacional de la Gestión del Trabajo del SUAS, el Núcleo Nacional de Educación Permanente del SUAS. Esto significa impedir el control democrático de la Política de Asistencia Social.

El 29.04. 2019 el Consejo Nacional de Asistencia Social - CNAS informó que todas sus resoluciones publicadas sobre la 12ª Conferencia Nacional Extraordinaria de Asistencia Social fueron revocadas por fuerza del Parecer n° 00201/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, de 21 de marzo de 2019, que presentó la necesidad de quorum calificado para fines de votación de convocación del proceso de conferencia en carácter extraordinario; y en cumplimiento del art. 42 de la Ley Complementar n° 73, de 10 de febrero de 1993, donde establece que los Pareceres de las Consultorías Jurídicas, aprobados por el Ministro de Estado, obligan, también, a los respectivos órganos autónomos y entidades vinculadas.

La [Resolución CNAS n° 15/2019](#) revocó las resoluciones que se referían a la realización de la 12ª Conferencia Nacional Extraordinaria de Asistencia Social a saber: Resolución CNAS n° 12, de 18 de abril de 2019 que dispone sobre la convocación extraordinaria de la 12ª Conferencia Nacional de Asistencia Social; Resolución CNAS n° 13, de 18 de abril de 2019 que designa la Comisión Organizadora de la 12ª Conferencia Nacional Extraordinaria de Asistencia Social; y la Resolución CNAS n° 14, de 18 de abril de 2019 que establece normas generales para la realización de conferencias extraordinarias de asistencia social en el ámbito nacional, estadual y del Distrito Federal.

Después de la decisión del Gobierno en no convocar la Conferencia Nacional fue iniciada una articulación entre entidades, movimientos sociales, integrantes del CNAS, representación de usuarios/as, trabajadores/as y entidades de defensa de la asistencia social para la organización de la Conferencia. En este sentido, las entidades de la sociedad civil, deliberaron convocar la referida Conferencia, sobre el nombre de “CONFERENCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASISTENCIA SOCIAL: Derecho del pueblo, con Financiamiento Público y Participación Social”, realizada en noviembre de 2019.

La violación flagrante del principio de la participación social inscrito en la Constitución Federal de 1988 muestra cual es la perspectiva de democracia del gobierno elegido, que tiene una clara opción por el silenciamiento de las voces discordantes.

La obstrucción del ejercicio de control social no permite la fiscalización de los recursos públicos y distancia la ejecución de las políticas sociales de las reales necesidades de la población. La trayectoria histórica de afirmación de esos colegiados decisivos a partir de la CF/1988 es marcada por innúmeros desafíos que no exigen su reducción o extinción,

⁴⁵² Decreto n° 9.759, de 11 de abril de 2019, extingue y establece directrices, reglas y limitaciones para los colegiados de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional.

por el contrario, la coyuntura requiere el fortalecimiento de las habilidades y competencias de los consejeros para el efectivo control democrático.

4. El (des) financiamiento de la Política de Asistencia Social

El fondo público, como la principal fuente de financiamiento del capital y del trabajo es capturado por el capital financiero, que provoca la disminución de su asignación e impacto junto a las demandas de trabajo. El fondo público es presionado en la lucha de clases y pasa a ser la premisa general de las condiciones de producción y reproducción del capital; ¿Y cómo esto ocurre sintéticamente?

Salvador (2010) afirma que el fondo público está presente en la reproducción del capital y comparece:

Como fuente importante para la realización de la inversión capitalista. En el capitalismo contemporáneo, el fondo público comparece por medio de subsidios, de exoneraciones tributarias, por incentivos fiscales, por reducción de la base tributaria de la renta del capital como base del financiamiento integral o parcial de los medios de producción, que posibilitan [...] la reproducción del capital. 2- Como fuente que posibilita la reproducción de la fuerza de trabajo, por medio de sueldos indirectos, reduciendo el costo del capitalista en su adquisición. Además, es la fuerza de trabajo la responsable directamente [...] por la creación del valor. 3- Por medio de las funciones indirectas del Estado, que en el capitalismo actual garante grandes recursos del presupuesto para inversiones en medios de transporte e infraestructura, en los gastos con estudio e investigación, además de los subsidios y renuncias fiscales para las empresas. 4- En el capitalismo contemporáneo, el fondo público es responsable por una transferencia de recursos sobre la forma de intereses y amortización de la deuda pública para el capital financiero, en especial para las clases de los rentistas (SALVADOR, 2010, p. 91, traducción propia).

El financiamiento de la seguridad social brasileña es impactado directamente por el papel del fondo público, en que los recursos del presupuesto de la seguridad social son financiados por los propios trabajadores, principalmente los más pobres, prioritariamente por la vía del consumo que tiene la mayor tributación, permitiendo la regresividad en el patrón de financiamiento de ese sistema (SILVA 2014).

Los datos presentados por Salvador (2010) sobre la estimativa de la carga tributaria brasileña por base de incidencia apuntaban que 55,26% de los tributos eran sobre el consumo, 27,51% sobre la renta, 3,36% sobre el patrimonio, revelando que el peso recae en grande parte sobre las clases de menor poder adquisitivo.

En lo que se refiere a las renuncias tributarias (gastos tributarios), Salvador (2017, p. 438-439, traducción propia) demuestra que en el periodo de 2010 a 2016 hubo un crecimiento expresivo: evolucionando de R\$ 217,27 billones (2010) a R\$ 319,23 billones (2016), esto es, un crecimiento 46,93% encima de la inflación. En el mismo periodo, el presupuesto fiscal y de la seguridad social aumentó, en términos reales, solamente 28,28%. "Por tanto, las renuncias tributarias implicaron una pérdida de recaudación equivalente a 20,68% de las recetas del gobierno federal o 4,33% del PIB. Esos recursos que el fondo público deja de contar significan, en gran parte, un financiamiento para el capital."

Otro dato importante presentado por Salvador (2017, p. 440, traducción propia) es que mientras las exoneraciones de impuestos crecieron 25,42%, los gastos tributarios derivados de las contribuciones sociales (Cofins, PIS, CSLL y contribuciones de la seguridad social) que financian la seguridad social tuvieron una evolución de 71,68% en términos reales. Así, las “renuncias tributarias concedidas por el gobierno federal a favor del capital, en los últimos años, retiraron recursos de las fuentes presupuestarias que financian las políticas de la seguridad social, asistencia social, salud y seguro de desempleo.”

Silva (2014) destaca que las investigaciones sobre el financiamiento de la Asistencia Social están centradas en el presupuesto federal y apuntan la focalización y reducción de los recursos para los demás servicios, programas y proyectos. Con la implantación del SUAS, hubo una ampliación de los recursos en el área de la Asistencia Social, conforme afirma Salvador (2010) en su investigación nacional. Sin embargo, esta ampliación no vino acompañada de los aportes de los recursos necesarios para el éxito de la implantación de los servicios de protección social básica y especial.

Este proceso que ya ocurría en los gobiernos Lula y Dilma fue aún más exhaustivo cuando el gobierno Temer con su ortodoxia neoliberal aprobó la EC n. 95 - Nuevo Régimen Fiscal (NRF) con el brutal corte de derechos sociales, sobre todo del financiamiento público. “El NRF inviabiliza la vinculación de los recursos para las políticas sociales en los moldes dibujados en la CF de 1988, al congelar los llamados gastos primarios del gobierno (excepto los gastos financieros con el pago de intereses de la deuda) por veinte años, limitándose a la corrección por la inflación” (SALVADOR, 2017, p. 429, traducción propia).

El Proyecto de Ley Presupuestal Anual de 2019 - PLOA anticipaba la disponibilidad de R\$ 30,89 billones para el área, mientras que la propuesta aprobada por el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) anticipaba un presupuesto de R\$ 61,13 billones. Es decir, **una reducción de 49,46% en relación a lo propuesto por el CNAS.**

Conforme los datos planteados en el SIGA Brasil (2019), los gastos pagados hasta setiembre/19 con el Refinanciamiento de la deuda fue de R\$ 371,5 billones y con la Asistencia Social el valor de R\$ 65 billones, representando respectivamente 17,77% y 4,33% de los Presupuestos Fiscal y de la Seguridad Social.

Cuando se analiza el gasto social del gobierno federal con Asistencia Social en los años de 2010 a 2014 tenemos los siguientes valores que fueron corregidos por el IGP-DI (diciembre/2015): 2010 (R\$ 72 billones); 2011 (R\$ 75,1 billones); 2012 (R\$ 82,1 billones); 2013 (R\$ 90, 1 billones) y 2014 (95,8 billones) (BRASIL, 2014).

Comparando estos valores con los datos del SIGA Brasil (2019) tenemos de acuerdo con la tabla a continuación una reducción en el presupuesto tanto autorizado como ejecutado en la Política de Asistencia Social, además de la falta de ejecución total del presupuesto.

Tabla 1. Presupuesto autorizado y ejecutado en la Política de Asistencia Social – 2015 a 2018 en Billones de R\$

AÑOS	AUTORIZADO	EJECUTADO
2015	74,55	69,19
2016	80,06	77,57
2017	85,29	83,09
2018	88,74	85,90

FUENTE: SIGA Brasil, 2019 (elaboración propia)

Así, se tiene un desfinanciamiento de la seguridad social brasileña y en el caso de la Asistencia Social un retorno de las más perversas formas de “ayuda social” como el retorno de las peticiones de solidaridad, control y gestión de la pobreza.

5. Consideraciones finales

En los últimos años, vimos a nivel mundial el crecimiento de movimientos y gobiernos de carácter ultraliberal y con posturas reaccionarias.⁴⁵³ Con tales cambios se intensifican no solo los cortes en el ámbito de las políticas sociales, pero una captura del fondo público por el capital financiero.

Particularmente en Brasil podemos entender que la reciente ascensión de grupos reaccionarios y derechistas al poder puede ser explicada también por elementos de la propia constitución de la burguesía nacional de carácter eminentemente conservador, esclavista, antidemocrática y antipopular. El actual gobierno evidencia todos esos elementos y aún resalta su carácter heteronómico, en el cual la burguesía brasileña se “curva” al neoliberalismo norteamericano.

La Política de Asistencia Social, a pesar de toda la reglamentación al inicio de los años 2000, viene sufriendo un verdadero “choque legislativo ultraliberal” con alteraciones sucesivas mediante actos infraconstitucionales, medidas provisionales y enmiendas constitucionales.

En ese contexto, el control democrático es duramente apagado, por medio de intentos de reducción de los espacios de participación democrática de la sociedad, como ejemplo el año pasado no tuvimos la convocación por parte del Gobierno de la Conferencia Nacional de la Asistencia Social. Sin embargo, se dio un movimiento en el cual las propias entidades de la sociedad civil deliberaron y realizaron en noviembre de 2019 la “CONFERENCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASISTENCIA SOCIAL: Derecho del pueblo, con Financiamiento Público y Participación Social”.

Pero tal vez el mayor ataque a esa política social tan duramente olvidada sea en el ámbito de su financiamiento, pues ya en el PLOA observamos una reducción de 49,46% en relación a lo propuesto por el CNAS, lo que representa un verdadero intento de asfixiar los diferentes servicios socioasistenciales realizados en los municipios brasileños.

⁴⁵³ Vale destacar las victorias de candidatos conservadores a la presidencia de países que ocupan una posición estratégica mundialmente, como por ejemplo Donald Trump en 2016 para los Estados Unidos de América, Matteo Salvini en 2018 (vice primer ministro) para Italia y Jair Bolsonaro en 2019 en Brasil.

6. Referencias bibliográficas

- BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007
- BOSCHETTI, I. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.
- EL PAIS BRASIL (GIL ALESSI). **Bolsonaro**: “Democracia só existe quando suas Forças Armadas assim o querem”. Março 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/07/politica/1551980781_040595.html. Acesso em 30 jul 2019.
- SALVADOR, Evilásio. **Fondo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282017000300426&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 13 mar. 2019.
- SIGA BRASIL. Dados da Assistência Social. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em agosto/2019.
- SILVA, Jeane Andréia Ferraz. **Fondo Público e Serviço Social: conexão entre a lógica orçamentária e o exercício das competências e atribuições do Assistente Social no SUAS**. 2014. Tese (Doutorado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.
- SPOSATI, Aldaísa. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 526-546, set./dez. 2017.
- STOCCO, Aline Faé; CAMPOS, Naara de Lima; NAKATANI, Paulo; BORGES, Rodrigo Emmanuel Borges. Gestão estatal da força de trabalho no Brasil: Economia política de uma reforma. In: **ANUARIOS de estudios políticos latino-americanos**. Universidad Nacional de Colombia: Clacso, 2019. p. 81-104.
- BRASIL. Gasto Social do Governo Central - 2002 a 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Gobierno+Central/>
- BRASIL. Dados da Assistência Social. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em agosto/2019.

Nuevas intenciones: la política asistencial bajo el “gobierno multicolor” en Uruguay

Ximena Baráibar Ribero⁴⁵⁴

RESUMEN:

En marzo del 2020, asumió Luis Lacalle Pou como Presidente de Uruguay, producto de un acuerdo entre varios partidos, dando lugar a la ‘coalición multicolor’. Esto puso fin a 15 años de gobiernos del Frente Amplio, que tuvieron como una de sus líneas de acción, el desarrollo, ampliación e institucionalización de la política asistencial. Esta hizo parte de la campaña electoral, manifestando la coalición la necesidad de cambios profundos. Este artículo analiza los ejes fundamentales propuestos por la coalición multicolor y por el partido Nacional en relación a la pobreza y la política asistencial. Esto se realiza en base al análisis de documentos (propuestas de campaña electoral y Ley de Presupuesto) y de declaraciones públicas de las autoridades de gobierno.

Se concluye que la mirada sobre la pobreza es simplificada, naturalizada y esencializada. Procurando superar la mera consideración del ingreso, se la discute al margen de este y sus fuentes de generación y en general, de la materialidad que supone. La relación con el mundo del trabajo solo aparece en las expectativas de salida de la pobreza, pero no es parte de la explicación de la misma. La apuesta es al trabajo subjetivo e interior, con el apoyo de los entornos cercanos. Esto, dentro de una orientación general, donde el eje central es la libertad y esta -entre otros aspectos- entendida en oposición a la acción del Estado. América Latina, ya conoce los resultados de estas orientaciones, y han supuesto el aumento de la pobreza y la desigualdad.

Palabras claves: política asistencial; pobreza; derecha; Uruguay

1. Introducción

El mes de marzo de 2020, supuso para Uruguay, no solo la noticia sobre la existencia de los primeros casos de COVID – 19 en el país, sino también el inicio de un nuevo gobierno. Luis Lacalle Pou, candidato en octubre del año anterior por el Partido Nacional, asumió como Presidente del país. Este triunfo fue posible producto de un acuerdo entre los partidos Nacional, Colorado, Cabildo Abierto, de la Gente e Independiente, dando lugar a la denominada ‘coalición multicolor’, con una orientación de derecha.

El mencionado acuerdo habilitó también el cambio en la orientación de los partidos en el gobierno. Luego de 15 años, el Frente Amplio volvió a ser oposición. Uno de los aspectos destacados de su gestión, fue la reducción de la pobreza e indigencia y la definición e implementación de un amplio conjunto de programas sociales dirigidos específicamente a esta realidad (teniendo centralidad las transferencias monetarias condicionadas) y una institucionalidad encargada de su gestión: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La política asistencial fue puesta en marcha de manera inmediata al asumir en marzo de 2005, en respuesta a la crisis social del año 2002, pero avanzados los años de gobierno, tendió a ampliarse, consolidarse e institucionalizarse (Baráibar, 2018).

⁴⁵⁴ Ximena Baráibar Ribero, Departamento de Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (Uruguay)

Luego de la primera vuelta electoral celebrada en octubre de 2019, los partidos que conformaron la coalición multicolor, expresaron sus acuerdos en el documento '*Compromiso por el país*' y posteriormente al triunfo en noviembre, iniciaron las negociaciones para la conformación del gobierno. Durante la campaña electoral y entre la primera y segunda vuelta electoral, Lacalle Pou expresó que 3 de los 13 Ministerios con que contaba Uruguay en ese momento, no serían negociables, estando su titularidad a cargo de una persona de su confianza política. El MIDES es uno de ellos, que también resultó de interés para Cabildo Abierto y el Partido Colorado que disputaron la Subsecretaría. Pese a esto, terminó siendo el único Ministerio en que las tres autoridades son de confianza del Presidente⁴⁵⁵.

Este trabajo tiene como objetivo analizar los ejes fundamentales propuestos por la coalición multicolor y por el partido Nacional en relación a la pobreza y la política asistencial, que guiarán las acciones hasta 2025. Conocer las orientaciones, preocupaciones y explicaciones sobre estos asuntos se fundamenta en la relevancia que para un conjunto muy importante de personas tiene la política asistencial, más allá de las valoraciones que puedan ser realizadas sobre la misma bajo la gestión frenteamplista. También se justifica desde el interés que los tres partidos expresaran en torno al MIDES y sus programas. Fuera del caso uruguayo, se aspira a contribuir a problematizar la mirada que la derecha tiene sobre la pobreza y más ampliamente, el acceso al bienestar y la protección social. Tal como señala Grassi (2018 b) en los principios que fundamentan las políticas y en las interpretaciones y argumentos, es posible reconocer qué sociedad aflora como presupuesta y como deseable y, consecuentemente qué Estado se configura y como enlaza a sus miembros.

El trabajo se realiza en base al análisis de fuentes secundarias, específicamente el programa de gobierno del Partido Nacional y el acuerdo alcanzado por la coalición y la Ley de Presupuesto Nacional aprobada en el pasado año y a declaraciones públicas realizadas por autoridades de gobierno.

Se concluye que la mirada sobre la pobreza es simplificada, naturalizada y esencializada. Procurando superar la mera consideración del ingreso, se la discute al margen de este y sus fuentes de generación y en general, de la materialidad que supone. La relación con el mundo del trabajo solo aparece en las expectativas de salida de la pobreza, pero no es parte de la explicación de la misma. La apuesta es al trabajo subjetivo e interior, con el apoyo de los entornos cercanos. Esto, dentro de una orientación general, donde el eje central es la libertad y esta -entre otros aspectos- entendida en oposición a la acción del Estado, que no es concebido como soporte y sí generador de dependencia a superar.

Después de esta introducción el trabajo se organiza en cuatro partes. La primera se centra en la importancia que supone la conceptualización de los problemas sociales y la forma en que estos impactan en las políticas sociales. Luego, se conceptualiza la política asistencial y está ubicada más ampliamente en los regímenes de bienestar y sus expresiones en América Latina. El tercer punto analiza las orientaciones del gobierno

⁴⁵⁵ Esta realidad fue algo modificada en febrero de 2021, cuando Nicolás Martinelli, que ocupaba el tercer cargo de relevancia, esto es, la Dirección General de Secretaría, dejó ese cargo, pasando a trabajar directamente con el Presidente de la República. María José Oviedo, designada para el cargo, cuenta con el apoyo del Ministro y Subsecretario.

referidas a la pobreza y la política asistencial, y a continuación se plantea una síntesis y conclusiones.

2. La importancia de la conceptualización de los problemas sociales

La política pública -y por tanto también, la política asistencial-, existe para atender a algo que de una manera más o menos fundamentada, se configura como problema y/o una realidad a mejorar. Señala Campana (2014) que las modalidades de intervención del Estado en lo social, son informadas por miradas acerca de lo que constituye un problema, su forma de explicación y de resolución. Las maneras de nombrar y conceptualizar generan consecuencias que no son meramente teóricas, sino que tienen implicancias materiales concretas y, por tanto, consecuencias efectivas en los modos de intervenir sobre la vida de la población a la que se dirigen. Agrega que es fundamental reconocer a través de que claves se observan, analizan y explican los fenómenos sociales porque las maneras de decir contribuyen a construir aquello que designan.

También Grassi (2006) destaca que la aflicción de un grupo no es un problema social, salvo que sea configurado como tal, sea por la acción de sujetos interesados, como por constituirse en una situación problemática para la sociedad, cuestionando la legitimidad del sistema institucional. En suma:

(...) la definición del problema social⁴⁵⁶ es objeto de disputas simbólicas y teóricas que enmascaran intereses que orientan la acción en lo atinente a la solución del mismo, esto es, los planes y programas de los diversos sectores de la política social del Estado. Las explicaciones y argumentos que se esgrimen y confrontan entre sí suponen una concepción de la tensión subyacente desposesión/ igualdad - libertad (Grassi, 2006: 23).

Agrega que las interpretaciones que realizan las personas sobre los problemas, no surgen de mentes individuales, sino que son una producción social, hecha y disputada en innumerables ámbitos de interacción. A esa producción apelamos para explicar/nos los problemas y/o nuestras experiencias de vida. Esto hace que los medios y recursos de producción de visiones del mundo, al mismo tiempo lo sean de producción del mundo (Grassi, 2018 a).

Luego, también son relevantes las explicaciones de los motivos que llevan a la existencia de los problemas sociales. La autora, dirá que, en relación a un problema, la disputa es por su definición, así como por determinar sus causas, atribuir responsabilidades por su formación, delimitar ámbitos de competencia en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención (Grassi, 2006). De esta manera, las políticas sociales tienen:

(...) capacidad de normatizar y normalizar, en tanto el Estado se constituye en un actor (y en un ámbito), en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones y en las condiciones para dicho merecimiento. (...) expresan la medida en que una sociedad se acerca o aleja del reconocimiento

⁴⁵⁶ Las cursivas, en las citas textuales pertenecen a las/los autores.

de las necesidades de todos sus miembros y de su capacidad de protección de los mismos (Grassi, 2006: 25).

Agrega que las preguntas acerca del Estado y de las instituciones que son soporte de la vida social se inscriben en las disputas por la imposición de alguna visión del mundo. La capacidad de hegemonía es también la de recortar el universo de problemas que requieren la intervención estatal y el tipo y calidad de la misma (Grassi, 2018 a).

Específicamente en relación a la pobreza, señala Boltvinik (2005) que la actitud hacia la misma y las políticas públicas están fuertemente relacionadas, con la idea que se tenga sobre su origen. Y diferencia dos grandes orientaciones, que considera pueden resultar caricaturescas, pero históricamente significativas. Quienes piensan que la pobreza se origina en fallas del comportamiento del individuo, tendrán una actitud hacia los pobres y hacia la pobreza en general muy diferente de quienes piensan que expresa fallas de los sistemas sociales.

3. Política asistencial, protección social y regímenes de bienestar

La delimitación de la política asistencial, surge fundamentalmente a partir de la definición de los sujetos a los cuales se destina. De acuerdo a Campana (2014) la asistencia social "(...) alude al conjunto de intervenciones sociales del Estado sobre aquellos individuos, grupos y/o poblaciones definidos como pobres -en función de una serie de atributos previamente construidos e identificados" (Campana, 2014: 86). En similar sentido, para Soldano y Andrenacci (2005) la política asistencial implica transferencia de bienes y servicios, a los pobres. Finalmente, Arias (2012) la concibe como acciones estatales dirigidas a los pobres en tanto tales, y reconociendo que en la condición de pobreza son otros los determinantes de mayor peso. Se trata de las intervenciones que:

(...) se dirigen a los pobres como sujetos, sabiendo que si bien operan incluso de manera más determinante sobre la situación de pobreza, otro conjunto importante de dispositivos institucionales, como las regulaciones laborales, la educación pública o el sistema jubilatorio, no son operatorias dirigidas a la pobreza, aunque modifiquen de manera determinante la distribución de la riqueza en general y en especial sobre los pobres (Arias, 2012: 39).

La política asistencial es entendida como parte de las políticas sociales, pero a estas en un sentido que no se reduce a las primeras. Son estas "(...) todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación) y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos" (Soldano y Andrenacci, 2005: 32).

En esta perspectiva amplia, entienden los autores que las políticas sociales se expresan en la política de trabajo, la de servicios universales y la asistencial. Esta última ya fue definida, en cuanto a la primera, tiene que ver con las políticas de empleo, las relaciones salariales y los seguros sociales. Por su parte, hacen parte de las segundas los sistemas de educación, salud y de infraestructura hacen parte de las segundas. Más allá de esta formulación general, su énfasis varía entre los países y tiempos históricos.

Grassi (2018 b) destaca la centralidad que las políticas sociales tienen en la determinación de las condiciones de vida de toda la población y no solo de los pobres,

en tanto son parte del andamiaje estatal que sostiene la vida social, el ser individuo y su posibilidad de participar y auto valerse. Agrega que la política social puede tender a consolidar el patrimonio social que, de seguridad a la vida de todos, como a ponerlo en riesgo y sostener distancias sociales. Esto ocurre cuando la protección se hace depender prioritariamente de la capacidad privada para el aseguramiento individual, reservándose la eventual intervención estatal para poblaciones vulnerables. En este caso, las protecciones, conllevan el estigma de la flaqueza o la inutilidad y no disponen de ninguna seguridad, llevando la existencia en condiciones precarias.

La idea de las políticas sociales como posibilidad de dar seguridad a la vida de todos y todas, lleva a Castel (2004; 2009) y su perspectiva sobre la protección social, concebida como condición para la independencia social. Entiende a la inseguridad social como el estar a merced de los riesgos sociales y a estos como acontecimientos que comprometen la posibilidad de los individuos de asegurar su independencia social. Supone no poder dominar el presente ni anticipar positivamente el porvenir. Al contrario, estar protegido implica estar a salvo de esos imponderables. La protección social es el basamento de recursos y derechos que le permitió al individuo moderno convertirse en un miembro de la sociedad con derecho propio. Se configura como un soporte, para garantizar la seguridad y la independencia (Castel, 2004; 2009).

La protección social surge al asociar protecciones y derechos a la condición del propio trabajador. A partir de esto, el trabajo deja de ser una relación puramente mercantil y se vuelve empleo, lo que supone dotarlo de un estatuto que incluye garantías no mercantiles, tales como el derecho a un salario mínimo, las protecciones del derecho laboral, la cobertura por accidentes, por enfermedad y el derecho a la jubilación o retiro. El otro dispositivo supone el acceso a la propiedad social, entendida como un homólogo de la propiedad privada y transformada en una propiedad para la seguridad. Esta incluye el derecho desarrollado a partir del trabajo y no está construida desde la lógica del mercado, sino de la socialización del salario, amparando al trabajador fuera del trabajo (Castel, 2004; 2009).

También forman parte de la propiedad social, los servicios públicos, concebidos "(...) como el conjunto de dispositivos que ponen a disposición de la mayor cantidad de gente bienes esenciales cuya prestación no puede ser asumida por los intereses privados" (Castel, 2004: 44). Esto genera variadas instituciones que se ocupan de la salud, de la educación, de las discapacidades, de las deficiencias psíquicas y mentales. Los servicios públicos constituyen bienes colectivos, desarrollados en nombre del interés general, que deben reducir las desigualdades y poner al alcance de todos, las oportunidades comunes (Castel, 2004; 2009).

Lo señalado lleva a los regímenes de bienestar, entendidos "(...) como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia" (Esping-Andersen, 2000: 52). Agrega el autor que puede también considerarse el tercer sector, donde incluye a las organizaciones voluntarias o las que actúan sin ánimo de lucro.

Que sean tres pilares, no supone que sean equivalentes y por tanto sustituibles. Los países se distinguen según la forma que estos tomen, siendo central el papel del Estado. Este tendrá una orientación que permita mayor o menor desmercantilización y desfamiliarización, con impactos en la estratificación social. El primer concepto "(...)

aspira a captar el grado en el que los estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado” (Esping – Andersen, 2000: 64). En lógica similar, reserva la desfamiliarización para “(...) aquellas políticas que reducen la dependencia individual de la familia, que maximizan la disponibilidad de recursos económicos por parte del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales” (Esping – Andersen, 2000: 66).

Finalmente, el autor identifica distinta presencia de estos pilares, lo que da lugar a tres regímenes de bienestar en los países desarrollados. El liberal expresa un compromiso político por minimizar el Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado y así desfavorecer los derechos ciudadanos. De igual manera que en los regímenes conservadores, también son residuales los servicios familiares, aunque por distintas razones. Los liberales los entienden como una actividad del mercado y como una responsabilidad individual. Por su parte, el régimen socialdemócrata se caracteriza por el universalismo y la socialización global de los riesgos (siendo marginales los servicios de bienestar privados), generosos niveles de subsidio, y el igualitarismo. Aquí, también es central el acento fuerte en la desfamiliarización. Finalmente, el régimen conservador se caracteriza por la segmentación de estatus y familiarismo. Esto supone la combinación de protección social sesgada a favor del varón cabeza de familia y esta como responsable central del bienestar de sus miembros. Es marginal la provisión de bienestar privada, como consecuencia de la seguridad social obligatoria, complementada con planes de pensiones *ad hoc* y más o menos residuales para aquellos que están fuera de una relación laboral ‘normal’⁴⁵⁷. Tienen también un papel importante las asociaciones voluntarias y sin fines de lucro (Esping – Andersen, 2000).

A partir de esta perspectiva, Juliana Martínez (2008) procura dar cuenta del bienestar en América Latina entre 1998 – 2003. Entiende que los mercados laborales generan empleo insuficiente y precario. Además de crisis en el empleo formal, destaca los trabajos precarios e informales y el desempleo estructural. Aunque con diferencias entre los países, también es débil la presencia del Estado. Es baja la inversión social y los recursos públicos destinados a la protección social. Esto lleva a que los países -más allá de las diferencias entre ellos- sean informales, implicando que la población no puede lidiar de manera razonable con los riesgos sociales a partir de las lógicas diferenciadas entre el intercambio mercantil, las familias y la política pública. Esto hace que una proporción de la población, dependa de la acción de las mujeres, los arreglos familiares y comunitarios para asumir las prácticas que corresponden a los mercados (en particular los laborales) o a los Estados.

A partir de estas consideraciones, identifica tres tipos de regímenes de bienestar. En el primero -el estatal - productivista- ubica a Argentina y Chile. Brasil, Costa Rica, México, Panamá u Uruguay forman parte del estatal - proteccionista, mientras que Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, integran el informal - familiarista (Martínez, 2008).

Esa realidad tendrá algunas modificaciones a partir de los gobiernos progresistas de inicios del presente siglo. Destacan Martínez y Sánchez-Ancochea (2016) que observan mejoras en la cobertura y alcance de los Estado Sociales, pero rara vez desde una

⁴⁵⁷ Las comillas son del autor.

orientación universalista clara. Se produce sin modificaciones sustantivas en el diseño contributivo del sistema original y sus variantes mercado-céntricas y focalizadoras de los 90 desarrolladas para atacar las fisuras de los regímenes contributivos y planteados como medidas diferenciadas de estos. Concluyen que:

(...) el acceso contributivo sigue siendo un rasgo fundamental de todos los regímenes de bienestar latinoamericanos. Las considerables mejoras en materia de cobertura se combinan con persistentes brechas en materia de suficiencia y equidad según se trate de programas contributivo y no contributivos. (...) Las transformaciones recientes han sido, sin duda, positivas desde el punto de vista de la cobertura, pero negativas para corregir la inequidad y muy variables entre los países respecto a la suficiencia de las prestaciones. El resultado es la permanencia de un régimen de bienestar que -aunque con profundas variaciones interregionales- promueve una incorporación social altamente segmentada (Martínez y Sánchez-Ancochea, 2016: 217-218).

Luego del ciclo progresista, y a partir de 2015, América Latina asiste a nuevos gobiernos con tendencias ideológicas de centro derecha y derecha (Quiroga y Juncos, 2020; Uribe Gómez, 2018). Las autoras identifican como trazos comunes, el que los presidentes tienen perfiles gerenciales y privilegian la participación en cargos políticos de dirigentes de las corporaciones comerciales y financieras. También por adherir a la lógica de la eficiencia y el libre mercado y disminuir la centralidad del Estado en la regulación económica, defendiendo la propiedad privada y los valores individuales. Asimismo, mencionan el protagonismo que otorgan estos gobiernos a las herramientas del marketing político.

En lo que hace a los aspectos específicos de este trabajo, indican dos asuntos relevantes. No plantean -al menos en el discurso- una ruptura radical con las políticas sociales de los gobiernos progresistas, pretendiendo compatibilizarlas con medidas económicas neoliberales. Esto se articula con no proponer reducir la desigualdad como objetivo de gobierno (Quiroga y Juncos, 2020; Uribe Gómez, 2018). Las primeras autoras analizan los casos de Argentina y Brasil, concluyendo que Macri y Temer respectivamente expresaron sus intenciones de preservar la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Programa Bolsa Familia (BF). Pero agregan que, en la práctica, cuando asumieron el gobierno, prevalecieron tensiones y rupturas, llevando a una continuidad formal:

Es decir, los programas se preservan, pero simultáneamente se aplican políticas económicas restrictivas que fomentan la concentración de los ingresos en aquellos sectores de mayores recursos; al tiempo que se genera una constante pérdida de poder adquisitivo que afecta a las clases populares. En este marco, tanto la AUH como la BF se consolidan en un rol que las define como contendedoras de la conflictividad social causada por las consecuencias del modelo de ajuste (Quiroga y Juncos, 2020: 179).

4. La pobreza y la política asistencial para el actual gobierno uruguayo

En ese contexto de realidad latinoamericana, asumirá la derecha el gobierno de Uruguay desde marzo de 2020 y durante cinco años. La valoración de la coalición de gobierno y específicamente del Partido Nacional es la de que el MIDES fracasó. Se entiende que, aunque se redujo la pobreza monetaria, los resultados en términos de integración social, son insatisfactorios. A partir de esa realidad, se señala que es preciso probar nuevas

estrategias y, evolucionar la manera de abordar lo social (Partido Nacional, 2019; VVAA, 2020).

Esa nueva manera es analizada desde los programas electorales y la Ley de Presupuesto y declaraciones de autoridades. De acuerdo a Grassi (2018 a), el plan de gobierno, expresa una visión de país y de lo que debe considerarse un buen gobierno y "(...) principalmente de que protecciones corresponden a cada quién, porque y a través de qué medios. Es decir, cual o cómo será el programa que vaya a ser reconocido y aceptado como 'mejor para todos', a quienes comprende el 'todos' y sobre quienes pesa rechazo o indiferencia; y también, su estabilización como normalidad de la vida social" (Grassi, 2018 a: 73).

El documento del Partido Nacional y casi en idénticos términos el Presupuesto, presentan los principios que orientan las políticas sociales. Se indica que su desarrollo es una de las tareas primordiales del Estado, como condición para construir una sociedad más justa y que su objetivo es "(...) facilitar el acceso a oportunidades, dar contención y proporcionar las herramientas que hagan posible el desarrollo genuino de todos los miembros de la sociedad" (Partido Nacional, 2019: 117; Poder Ejecutivo, 2020: 107).

El primer aspecto a destacar es que, pese a esa formulación general sobre las políticas sociales, -y a distancia de la conceptualización presentada-, lo que luego se desarrolla refiere básicamente a orientaciones en relación a la población vulnerable. Esto es, tienden a asociar políticas sociales exclusivamente a las asistenciales.

Luego, las críticas a los ingresos como exclusivo indicador de la pobreza, no se realizan discutiendo estos y/o a partir de la incorporación de otras dimensiones que hagan a las condiciones materiales de existencia, sino obviando su discusión:

Luego de años en los que primó una concepción asistencialista y tutorial, nosotros afirmamos que *la única herramienta eficaz para superar la exclusión y la marginalidad es la esperanza*⁴⁵⁸. Una esperanza que sea compartida por la sociedad en su conjunto, por los beneficiarios de las políticas públicas y por quienes las aplican (Partido Nacional, 2019: 115).

Aún más contundencia se observa en uno de los principios orientadores, el denominado 'nuevo concepto de pobreza'. Esta "(...) no consiste en la insuficiencia de recursos que permiten satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar esos recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables" (Partido Nacional, 2019: 118).

Una de las innovaciones contenidas en la Ley de Presupuesto, refiere a este concepto. Si bien asume la falta de recursos como un elemento relevante, saca de la definición la referencia a los empleos, sustituyéndolos por los ejemplos: "La pobreza se expresa en la insuficiencia de recursos materiales y deterioro de las condiciones de vida, y en muchas ocasiones subyace detrás de ello la incapacidad de generar esos recursos o ese bienestar en forma autónoma ya sea a través de ejemplos dignos o de emprendimientos sustentables" (Poder Ejecutivo, 2020: 109).

⁴⁵⁸ Estas y demás cursivas en citas textuales, son parte de los documentos analizados.

Finalmente, vale indicar que la discusión del Presupuesto, supone la participación de los organismos del Estado y de organizaciones sociales, en la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda, de cada una de las dos cámaras del Poder Legislativo. Al ser preguntado el Ministro de Desarrollo Social por ese nuevo concepto, respondió: "Tendría que repasar el contenido que lleva ese título para ver exactamente a qué nos referimos con eso, en ese momento" (Bartol, 2020 b: 73).

Más allá del cambio en la ley de Presupuesto, es preciso considerar que tal como señalaran hace varios años, Lo Vuolo et al (1999), decir que el ingreso tiene un menor peso, junto con la idea que la política social queda fuera de la relación capital/trabajo, puede hacer pensar que las relaciones económicas y que la posición laboral no es lo central en el problema. Agregan que es claro que los pobres provienen de trayectorias diversas, pero esto no supone que no compartan elementos, siendo el insuficiente acceso a recursos económicos lo que principalmente tienen en común.

Esa perspectiva lleva a poner foco en el empleo remunerado, principal fuente que tienen las personas para generar ingresos, afirmando que esto no va en desmedro de los factores socioculturales. Agregan que: "En una economía capitalista de mercado, el elemento central para dilucidar las formas de funcionamiento de las personas son los recursos económicos, no solo la cantidad que se controla sino también la forma en que se accede a ese control" (Lo Vuolo et al, 1999: 130).

La ausencia de la consideración de estos elementos, es el tercer aspecto a destacar. Lo planteado sobre las políticas sociales y la pobreza, transcurre sin discusión sobre el mercado de trabajo, sus características y condiciones. El Partido Nacional (2019), en el punto sobre pobreza, la única mención es la señalada sobre empleos dignos (que no se definen, ni especifican lo que suponen) en el nuevo concepto de pobreza. Por su parte, el documento elaborado por la coalición multicolor, en el punto 'Proteger a los más débiles' presenta 21 medidas, sin existir una sola mención al trabajo. En 'Proteger el mundo del trabajo', se incluyen 13 medidas, dos de las cuales refieren a situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad. Una orientada a mantener y profundizar un programa transitorio de empleo protegido (Uruguay Trabaja), en tanto se entiende que son los sectores más vulnerables los que precisan mayor apoyo del Estado. La otra propone incentivar la contratación de colectivos vulnerables por parte de las empresas, a través de reducciones de los aportes patronales (VVAA, 2019). Tampoco en la Ley de Presupuesto hay una problematización de la pobreza desde el trabajo (Poder Ejecutivo, 2020).

La apuesta central es a reactivar la economía, influyendo en las empresas y así, generando más empleo y mejores condiciones de trabajo (Partido Nacional, 2019). Estas orientaciones llevan a visualizar grandes semejanzas con lo actuado por el gobierno de Macri. Entiende Grassi (2018 b) que la cuestión social se subsumió en el paquete económico, creyendo, que no se necesitaba más que recuperar el crecimiento. Esto, además, terminaría con la pobreza. En esta orientación "(...) los 'problemas de empleo' son tratados nada más que como problemas de la marcha de la economía, y, por lo tanto, como variable de ajuste para mejorar la productividad de las empresas o asegurar las inversiones, en el mismo plano que cualquier otra variable económica" (Grassi, 2018 b: 164). Se apuesta a disponer del trabajo sin hacerse cargo de los trabajadores.

En el punto 'Reactivar la producción y el empleo', básicamente se propone fomentar el desarrollo emprendedor, considerando que los nuevos emprendimientos generarán fuentes de trabajo y bienestar social. Se plantea diseñar una Estrategia Nacional de Emprendimiento, entendiendo que el fortalecimiento de la actividad emprendedora requiere instituciones adecuadas, pero también una cultura y mentalidad, que impulsen el desarrollo de aptitudes personales y capacidades para desarrollar emprendimientos. También se propone el impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se plantea como otra de las medidas defender el poder de compra de los salarios (particularmente de los más sumergidos) y más adelante se agrega que para que eso sea posible, el énfasis se pondrá en mejorar los niveles de productividad (Partido Nacional, 2019).

En el documento de la coalición multicolor, en el apartado sobre el 'Impulso al crecimiento: desarrollo productivo y mejora de la competitividad', se destacan las dos líneas mencionadas luego de señalar que "A la riqueza nacional la generamos los uruguayos con nuestra creatividad, nuestra energía y nuestro esfuerzo. Por eso se necesita reactivar la economía, generando un país más competitivo y dinámico en todos los sectores. Es fundamental implementar medidas que mejoren las condiciones de vida de los uruguayos" (VVAA, 2019: s/d). Finalmente, en la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto, el eje central es la generación de empleo el que aparece exclusivamente asociado al crecimiento económico y para esto, la acción del Estado debe orientarse a la reducción del déficit fiscal y a una trayectoria sostenible de las cuentas públicas (Poder Ejecutivo, 2020).

En el mismo sentido se ubican las declaraciones del Ministro Bartol, indicando que cualquier indicador de pobreza va a depender de cuanta gente vuelva a trabajar, en tanto:

(...) es el trabajo, el empleo y la generación de ingresos formales, lo que más va sacando de la pobreza a las personas, sobre todo si logran continuidad en el tiempo. (...) hacemos hincapié en que a medida que haya crecimiento económico, que los trabajadores que están en el seguro de desempleo vuelvan a la actividad y que eso, por decirlo de una manera gráfica, tire del carro de los trabajos informales, volviendo a generar ingresos, por supuesto, podremos ir dando otro destino a parte de ese presupuesto (Bartol, 2020 b: 73).

Como se observa, la idea es que el crecimiento generará trabajo y esto, bienestar. Se asume sin más, que la mejora de la productividad redundará en el mismo sentido en los salarios. No se discuten las experiencias de crecimiento económico sin generar empleos, ni tampoco es debatida la calidad (en términos de protección, condiciones de trabajo y salarios) de los mismos. No se problematizan ni la informalidad ni los bajos salarios y por tanto tampoco el vínculo entre trabajo y pobreza y dentro de esto, la enorme cantidad de trabajadores (incluso formales) que son pobres.

Estas orientaciones, en sí mismas preocupantes dado que América Latina ya conoce las consecuencias que generan, se vuelven aún más complejas, colocadas en las más amplias del nuevo gobierno. El eje central es la libertad, que, a distancia de lo analizado, es básicamente entendida en oposición al Estado, estando la acción de gobierno guiada por un cambio de enfoque. Lacalle Pou ha afirmado, "Soy liberal, creo en la libertad de las personas, creo que la gente es responsable de manejar su libertad y eso sí es un

cambio sustancial en el concepto del gobierno que va a empezar el 1 de marzo⁴⁵⁹. De hecho, este fue el eje principal de su discurso al asumir la Presidencia, indicando como síntesis que “Estamos convencidos que, si al final del período los uruguayos somos más libres, habremos hecho bien las cosas, de lo contrario habremos fallado en lo esencial. Permítanme entonces invitarlos a trabajar por la libertad en todas sus formas (Lacalle Pou, 2020: s/d)”. Asimismo, fue uno de los tópicos en el discurso del Ministro Bartol (2020 a), al asumir a cargo del MIDES. Señaló que el organismo tiene que brindar una cuota de inspiración para que las personas salgan de una situación y aprovechen las oportunidades, en el marco del respeto a la libertad individual. Agregó que sentirse libre no es sentirse solo y para ello son importantes los referentes barriales⁴⁶⁰. Finalmente, también es parte central de la Ley de Presupuesto:

Uno de los objetivos de este gobierno es lograr que los habitantes del país sean cada vez más libres para seguir sus propios proyectos vitales, con la menor coerción posible por parte de un Estado que, a su vez, procure eliminar las diferencias de base no determinadas por los individuos. El presente Presupuesto Nacional, así como el plan general de la presente administración, tiene como uno de sus objetivos fundamentales generar mayores espacios de libertad a los uruguayos (Poder Ejecutivo, 2020: 8).

Se agrega que es plena la confianza del gobierno en las condiciones y posibilidades del país para iniciar un nuevo camino hacia el desarrollo social y económico y se entiende que para esto “(...) es preciso lograr transformaciones que prioricen la generación de empleo y alcanzar un Estado más eficiente que se focalice en las necesidades de la población más vulnerable a la vez que garantiza el goce de todas las libertades que definen a la sociedad uruguaya” (Poder Ejecutivo, 2020: 4).

Como fuera indicado, la manera de conceptualizar los problemas sociales, tendrá impacto en las alternativas para resolverlos. Se considera que:

Las políticas sociales no son un servicio que un proveedor ofrece a un cliente. Son un esfuerzo de toda la sociedad para convertir a cada uno de sus miembros en protagonistas de su propia vida. Si bien la distribución de apoyos materiales y de oportunidades es importante, el objetivo final es construir identidad, conciencia de la dignidad personal y sentido de vida. *Sólo quien ve a su propia vida como valiosa y significativa tiene motivos para aprovechar los recursos y oportunidades que están a su alcance.* Una consecuencia de esta idea es que las políticas sociales deben organizarse de un modo que no genere dependencia ni asistencialismo. *Una buena política social es aquella que termina por volverse innecesaria.* Su propósito es superar la situación de vulnerabilidad mediante la creación de oportunidades y de incentivos que pongan a las personas y a las familias en condiciones de actuar con autonomía para construir su propia felicidad (Partido Nacional, 2019: 117).

⁴⁵⁹ Ver: www.elobservador.com.uy/nota/lacalle-pou-soy-liberal-creo-en-la-libertad-de-las-personas--2020124141348

⁴⁶⁰ <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/pablo-bartol-asumio-como-ministro-en-desarrollo-social>

Salvo la idea sobre la valoración favorable de la política social, al volverse innecesaria, el resto se formula en idénticos términos en la Ley de Presupuesto (2020), sumando otro eje que es la centralidad de la persona:

El desarrollo social debe focalizarse en la dignificación de la persona a través del ejercicio efectivo de los derechos y obligaciones, y del fortalecimiento de capacidades. Sin estrategias de desarrollo personal respetuosas de la diversidad de estilos y preferencias, no hay superación de la exclusión ni de la dependencia. (...) Centrarnos en la persona por encima de los límites burocráticos es una condición para ser más eficientes y eficaces, y también para ser más justos (Partido Nacional, 2019: 117; Poder Ejecutivo, 2020: 107).

Por su parte, el Ministro expresó que generar verdadera ciudadanía en las personas "(...) no se logra solo con transferencias monetarias, con participación en programas, sino que realmente se trata de cambios profundos, con los que las personas se vean a sí mismas pudiendo participar plenamente de todo lo que la sociedad uruguaya tiene para darles" (Bartol, 2020 b: 53).

Como se observa, el eje de la resolución de la pobreza, aparece centrado en el trabajo con y sobre las personas pobres. Los cambios profundos se plantean en relación a estas y no a la realidad en la que viven. Tampoco es discutido aquello que la sociedad tiene para dar, su existencia o no, y menos aún, su desigual distribución.

La desvalorización del factor económico en la explicación de la pobreza, puede servir, de acuerdo a Lo Vuolo et al (1999) para sostener el argumento de que no es en la política económica donde hay que buscar las salidas a la pobreza sino en una mejor organización comunitaria, la ausencia de canales de participación, la falta de motivación para concurrir a la escuela. Agregan que la profundización de esta línea de reflexión, puede revertir las relaciones causales. No sería la falta de ingresos la que limita las posibilidades de educación, sino que la falta de esta la que dificulta el acceso a mejores ingresos o no es la falta de ingresos una dificultad para las posibilidades de organización económica, sino que esto, afecta lo primero. Finalmente dirán que esto lleva a que la solución a la pobreza pase por los mismos pobres y por programas especiales que trabajen sobre la particularidad que se identifica como la causa principal de su situación.

Lo señalado es observable en lo planteado por el Ministro Bartol, para quien el proceso de superación del individuo, se fortalece cuando es acompañado por quienes han transitado ese camino y conocen las dificultades. Agrega que una persona que no tuvo que superar las mismas dificultades no es creíble y no impulsa tanto como una del mismo contexto que logró salir adelante, transformándose en ejemplo⁴⁶¹. Por su parte, en la Ley de Presupuesto, se indica que las propuestas, buscan como resultado una mejor calidad de vida para todos quienes residen en el país y se agrega que:

En este sentido es importante destacar que se trata de una propuesta centrada en las personas y la comunidad y no en el Estado, procurando el bienestar de la sociedad en su conjunto, brindándole a los individuos las herramientas de superación personal

⁴⁶¹ <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/9/pablo-bartol-mentores-del-mides-deben-ser-del-mismo-contexto-social-que-la-persona-a-la-que-quieren-ayudar>

necesarias para que, de acuerdo a sus preferencias, puedan desarrollar sus propios proyectos (Poder Ejecutivo, 2020: 3).

Volviendo a Grassi (2018 b), indica que la intervención del Estado tendrá un papel decisivo:

(...) en el reforzamiento de una mirada individualista de la vida social, que se tiende como una capa oscura sobre las condiciones en que las mismas se generan, reproduciendo el supuesto de que todo depende del esfuerzo propio y, ahora, de la buena onda y la apertura de la mente, preconizada por los gurúes de la *new age* que aportan tranquilidad a los espíritus dispuestos a *ayudar a los que se ayudan a sí mismos* (Grassi, 2018 b: 173).

Esta orientación tuvo como uno de los puntos más mediáticos, el anuncio del actual Ministro durante la campaña electoral, señalando el interés de poner clases de yoga en el edificio del MIDES. Explicó que, como otros instrumentos, dan un sentido de para qué uno está en el mundo, que se quiere para el futuro personal y ayudan a pensar en uno mismo. Agregó que no se quiere un edificio solo de funcionarios, sino que se sienta el calor y el cariño al entrar al MIDES⁴⁶²

Por su parte, Crespo y Serrano (2012; 2013) destacan la transformación de los problemas económicos y políticos, en motivos y voluntades personales, invisibilizando su carácter sociopolítico. En esta orientación, las características que determinan el comportamiento de los sujetos se colocan en procesos exclusivamente individuales. Esto hace que también la posibilidad de intervención y cambio, se ubique en ese nivel.

El Partido Nacional (2019) señala que “Una buena política contra la pobreza debe crear las oportunidades para que las familias y los individuos se vuelvan capaces de generar ingresos y establecer lazos de cooperación con el resto de la sociedad” (p. 118). Prácticamente en los mismos términos se encuentra en la Ley de Presupuesto. Los autores mencionados hablan de un discurso que apela a la ética de la responsabilidad:

Bajo este discurso, se considera que la seguridad que promueve una protección social suficiente y de calidad engendra una dependencia adictiva, convirtiéndose en una trampa para el trabajador. Dado este marco interpretativo, la intervención social tiene que estar dirigida a reforzar la agencia, esto es, la capacidad de cada sujeto de obrar de acuerdo a los designios de su voluntad. Por ello, el estado social tiene que combatir la dependencia, como situación, y la pasividad, como actitud (Crespo y Serrano, 2013: 1117).

Agregan que esta perspectiva sustituye la idea de derechos y, por tanto, de provisión de seguridad social como responsabilidad colectiva y legitimadora de la acción pública. El núcleo de la cuestión social deja de ser la relación de dependencia con el mercado, transformándose en problemática, la dependencia con el Estado social (Crespo y Serrano, 2013)

⁴⁶² Ver: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/La-idea-de-clases-de-yoga-en-el-Mides-genero-un-cruce-entre-Chasquetti-y-Javier-Garcia>

También Castel (2004) cuestiona lo que denomina 'norma de interioridad', esto es, intentar modificar la conducta de los individuos con dificultades incitándolos a cambiar sus representaciones y reforzar sus motivaciones para salir, como si fueran los principales responsables de la situación en la que se encuentran. Plantea que para que el individuo pueda proyectarse en el futuro, debe poder apoyarse en el presente, en una base de recursos objetivos que otorguen seguridad y agrega que:

(...) tratar sin ingenuidad como un individuo a una persona con dificultades es querer poner a su disposición esos soportes que le faltan para conducirse como un individuo pleno. Soportes que no consisten solamente en recursos materiales o en acompañamiento psicológico, sino también en derechos y en reconocimiento social necesarios para asegurar las condiciones de la independencia (Castel, 2004: 98).

Lo señalado es observable en las orientaciones del nuevo gobierno, estando el Estado connotado negativamente, básicamente asociado a la dependencia y el asistencialismo. Su participación tiene que ser residual y en el sentido que se viene analizando. Los últimos autores, dirán que:

A la sombra de esta concepción de la dependencia, entendida como patología de la voluntad, y convertida en problema *público*, se adoptan técnicas de intervención, dirigidas a la prevención de tal dependencia, orientadas a la promoción del gobierno de uno mismo, enfatizándose así las funciones terapéuticas del estado social (reforzar la autoestima, facilitar el auto análisis y potenciar las capacidades personales (Crespo y Serrano, 2012: 40).

La crítica al Estado y la valoración de la acción como inadecuada, se articula con el traslado de la responsabilidad a la familia y próximos. Se indica que la acción del MIDES:

(...) deberá ser capaz de generar incentivos adecuados para generar transformaciones en la vida de los individuos, promoviendo trayectorias hacia la autonomía que permitan cortar la dependencia crónica del Estado y al mismo tiempo generar lazos sólidos entre los ciudadanos y sus comunidades para avanzar hacia una verdadera integración social (Poder Ejecutivo, 2020: 110).

En caso de actuar el Estado, tiene que ir en el sentido de la activación, personal y/o comunitaria. De hecho, otro de los ejes de la mirada y respuesta a la pobreza, se ubica en las 'redes comunitarias', que se suman a la familia, también con un lugar destacado. Se indica que:

Las políticas que impulsamos proponen fortalecer a los líderes locales y a las redes comunitarias como agentes de cambio. *Queremos colocar a la comunidad como protagonista del proceso de salida de la exclusión.* El empoderamiento de la comunidad es una alternativa a la cultura de clientelismo asistencial, que genera lazos de dependencia entre los beneficiarios y la burocracia estatal. Nosotros apostamos a una acción pública que movilice la energía de la comunidad. Esto requiere la construcción de lazos personalizados entre referentes locales, el personal del Estado y cada uno de los beneficiarios, en un proceso que parte de un excluido y culmina en un actor social activo e integrado. Para esto es vital encontrar los liderazgos y movilizar las capacidades y competencias que existen en el territorio. También implica aprovechar el conocimiento diseminado en las propias comunidades. Nadie conoce mejor las particularidades de

cada situación, las urgencias y las oportunidades que las personas y organizaciones activas a nivel local (Partido Nacional, 2019: 117; Poder Ejecutivo, 2020: 108).

Volviendo una vez más a Lo Vuolo et al (1999) dirán que siendo evidente la importancia de la acción colectiva de los propios afectados, hacer descansar allí la solución del problema puede desvalorizar la necesidad de que el Estado cambie su modo de regulación de la pobreza. Agregan que, en algunos casos, se pretende presentarla "(...) como una circunstancia que por adversa, potencia las cualidades de la vida comunitaria para superar un ambiente hostil. Sin embargo (...) la pobreza testifica y a la vez denuncia los resultados más despreciables de los modos de organización de las sociedades contemporáneas (Lo Vuolo et al, 1999: 11).

5. Síntesis y conclusiones

El 1 de marzo, en Uruguay asume un nuevo gobierno nacional, producto del acuerdo entre cinco partidos de derecha, poniendo fin a 15 años de gobierno a cargo del Frente Amplio. De esta manera, el país se suma al giro hacia gobiernos de derecha en el continente.

Uno de los temas de la campaña electoral fue la pobreza y las respuestas a la misma, en particular las implementadas desde el MIDES. La mirada es básicamente negativa planteando la necesidad de cambios tanto en este organismo como en la conceptualización sobre la pobreza y las orientaciones en las políticas sociales. Se trata de asuntos planteados por varios de los partidos que integran la coalición gobernante, pese a lo cual, el MIDES es el único Ministerio donde las tres principales figuras son del Partido Nacional y -hasta febrero del presente año- próximas al Presidente Lacalle.

Fueron analizados documentos producidos por el Partido Nacional y la coalición multicolor, así como declaraciones públicas de autoridades de gobierno, entendiendo que las orientaciones -aunque muchas veces insuficientes- son siempre importantes. Lo que se configura como problema, es básicamente la pobreza y prácticamente nunca la desigualdad, en similitud con lo planteado (y no planteado) por otras derechas gobernantes. Las orientaciones también son importantes en relación al contenido que se da a aquello configurado como problema. Al respecto, se propone un nuevo concepto de pobreza que lejos de problematizar las limitaciones del ingreso para dar cuenta de la misma, procurando superarlas, la discute al margen de estos y de las condiciones materiales de existencia.

Dentro de esto, particular destaque refiere a la ausencia de vínculo entre pobreza y trabajo. Se reconoce la importancia de este, en la superación de la primera, pero nunca ingresan en la discusión las características y condiciones del mercado de trabajo. Vuelve a tomar fuerza la idea que el trabajo supone automáticamente una vida fuera de la pobreza y que además y para esto, alcanza con el crecimiento económico.

Se observa entonces que tal como plantea Campana (2014) la pobreza se naturaliza y esencializa. Lo primero ocurre al no cuestionar sus bases estructurales, dando por sentado que los puntos de partida de los individuos son diferentes. Agrega que así, la pobreza se deshistoriza y pierde su carácter conflictivo, al ser invisibilizada como producto de relaciones sociales asimétricas y desiguales. Por su parte, se esencializa a la pobreza en cuanto pone como causa principal ciertos atributos individuales de los sujetos que la padecen y, en consecuencia, son esos mismos sujetos los responsables

últimos de la superación de su situación. Concentrados en el sujeto pobre, sus carencias, sufrimientos y atributos y comportamientos, se pierde de vista la producción y concentración de la riqueza como contracara inescindible. En similar sentido, señala Grassi (2018 a) que es una mirada de la realidad que tiende a despolitizar y diluir los problemas sociales para volverlos particulares y agrega que:

Es un período en el que son los principios de comunidad, de lo colectivo, de lo que es común para todos, los que pierden vigor, a favor de la particularización o la individualización y de una meritocracia que no tiene que ver con el reconocimiento de hacer las cosas bien, sino con una *antisolidaridad* que no cuestiona los privilegios o los entroniza como méritos (Grassi, 2018 b: 114).

Finalmente, y en consonancia con lo anterior, es crítica la mirada a la acción del Estado, que nunca es visualizada como soporte para desarrollar autonomía y, al contrario, es entendida en oposición a la acción estatal. Esta solamente es visualizada como generadora de dependencia y pasividad y como límite a la libertad, eje central de la orientación del nuevo gobierno.

Se trata de orientaciones que en primer lugar tendrán impactos para las poblaciones que viven en situación de pobreza, pero también para el conjunto de la sociedad a partir de los procesos de responsabilización individual. América Latina conoce las consecuencias de estas orientaciones, resultando siempre dramáticas. Las intenciones del actual gobierno uruguayo, no permiten tener expectativas de hacia superar la pobreza (y menos aún la desigualdad) mejorando, para todos y todas, el acceso al bienestar y la protección social, sino todo lo contrario.

6. Bibliografía

- Arias, Ana (2012). Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Baráibar, Ximena (2018). La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones. En Andrenacci, Luciano; Campana, Melisa y Servio, Mariana (coords.). La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos. Rosario, Argentina. Disponible en: https://issuu.com/pegues/docs/asal_2019
- Boltvinik, Julio (2005). Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades. En: Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coord.) La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos (pp. 315-347). Tamaulipas, México: Siglo XXI y Gobierno de Tamaulipas.
- Castel, Robert (2004). La inseguridad social ¿qué es estar protegido?. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Castel, Robert (2009). El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Campana, Melisa (2014). Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza. Trabajo Social, (16), 80 - 89.
- Crespo, Eduardo y Serrano, Amparo (2012). La psicologización del trabajo: la desregulación del trabajo y el gobierno de las voluntades. Revista Teoría y crítica de la psicología, (2), 33 - 48.

- Crespo, Eduardo y Serrano, Amparo (2013). Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia. *Universitas Psychologica*, 12 (4), 1111 - 1124.
- Esping-Andersen, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Grassi, Estela (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame [I]*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Grassi, Estela (2018 a). Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal. En Grassi, Estela y Hintze, Susana (coord.) *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp.57-121). Buenos Aires, Argentina: Prometeo libros.
- Grassi, Estela (2018 b). Transformaciones del trabajo y de la política social. En Grassi, Estela y Hintze, Susana (coord.) *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 123 - 189). Buenos Aires, Argentina: Prometeo libros.
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura; Rodríguez Corina (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila Editores - CIEPP.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Martínez Franzoni, Juliana y Sánchez-Ancochea, Diego (2016). Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación. En del Pino, Eloisa y Rubio Lara, María Josefa (dir.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (200 - 220). Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Quiroga, Virginia y Juncos Castillo, Lucía (2020). Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia. *Polis - Revista Latinoamericana*, (55), 172 - 186.
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17-79). Buenos Aires, Argentina: UNGS - Prometeo libros.
- Uribe Gómez, Mónica (2018). Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI. *Forum* (13), 101 - 118.

Fuentes

- Bartol, Pablo (2020 a) Discurso pronunciado al asumir como Ministro del MIDES. Disponible en: www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/pablo-bartol-asmio-como-ministro-en-desarrollo-social Fecha de acceso: 28 setiembre 2020.
- Bartol, Pablo (2020 b). Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda. Acta 13 - Presupuesto 2020. Recuperado en: www.parlamento.gub.uy Visitado el 12 de octubre 2020.

Lacalle Pou, Luis (2020) Discurso pronunciado ante la Asamblea General. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/lacalle-pou-discurso-fragmento-asamblea> Fecha de acceso: 28 setiembre 2020.

Partido Nacional (2019). Lo que nos une. Programa de Gobierno 2020/2025. Recuperado en: www.partidonacional.org.uy. Visitado el 18 de agosto 2020.

Poder Ejecutivo (2020). Presupuesto Nacional 2020–2024. Recuperado en: www.presidencia.gub.uy. Visitado el 10 de octubre 2020.

VVAA (2019). Compromiso por el país. Recuperado en: www.montevideo.com.uy. Visitado el 18 de agosto 2020.

Desafíos y retos del programa de desarrollo con enfoque territorial, como estrategia para la construcción del paz en la subregión de los Montes de María, en el parque colombiano

Amaranto Daniels Puello y Kenia Victoria Cogollo⁴⁶³

Resumen

El texto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el gobierno colombiano y las guerrillas de las fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (Farc), el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón en Bogotá; propone una gestión para el post-acuerdo sobre el "Territorio", tal como se evidencia al examinar el tema de tierras, el cual se denomina: *Hacia un Nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*, cuya apuesta esencial es la transformación del agro, la erradicación de la pobreza y el bienestar y el buen vivir". El ítem 1.2 acuerda, *la formulación y adopción de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como base para la transformación estructural del campo y el ámbito rural...* Seguidamente, expresa la *necesidad de elaborar "Planes de Acción para la Transformación Regional, para cumplir con los objetivos del PDET en cada zona priorizada; este plan de acción regional debe ser formulado de manera participativa incluyendo los niveles de ordenamiento territorial..."*

"Los PDET son la herramienta transformadora para construir la paz en los territorios. Esto no será posible sin el apoyo y compromiso de las comunidades y las autoridades locales", afirmó el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Emilio Archila, quien destacó el compromiso de las autoridades regionales para sacar adelante los PDET en sus territorios.

Este trabajo presenta el análisis comparativo del avance durante los años 2018-2019, del proceso, así como, la articulación del plan de desarrollo territorial con el Plan nacional de desarrollo vigente, frente al cambio en la estructura productiva territorial, en el contexto de los montes de María, como territorio focalizado por el gobierno nacional como eje de desarrollo de esta subregión profundamente afectada por el conflicto armado que ha padecido por más de 50 años, la nación colombiana.

Es valioso destacar que, con 13 mil participantes, la construcción del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de Montes de María es, de lejos, el ejercicio con mayor participación que el Estado ha impulsado en la región, y muestra hasta ahora por lo menos tres cosas: (i) la madurez de la gente montemariana para contribuir en debates propositivos, con su conocimiento de los problemas y de la ruta de solución; (ii) que el Estado (en este caso la Agencia de Renovación del Territorio) es capaz de impulsar procesos que movilicen a la sociedad, aunque haya faltado mayor presencia de las autoridades departamentales y municipales; y (iii) que se requiere más compromiso del sector privado (casi ausente) con este escenario de desarrollo local.

Este análisis se hace a partir de revisión documental y recolección de información primaria, a partir de grupos focales con habitantes del contexto montemariano.

Los resultados a presentar recogen las consideraciones de los habitantes del territorio analizado, y la visión que desde información oficial despliega el gobierno nacional, con el ánimo de generar

⁴⁶³ Amaranto Daniels Puello. Profesor titular Universidad de Cartagena. Instituto Internacional de Estudios del Caribe.

Kenia Victoria Cogollo. Profesora Titular Universidad de Cartagena. Facultad de Ciencias Sociales y Educación

un debate que posibilite ofrecer orientaciones para los ajustes al modelo de desarrollo propuesto para este territorio desde la capacidad institucional desplegada.

1. Introducción

El conflicto armado interno en Colombia durante las últimas cinco décadas, muestra como ejes estructurantes problemas no resueltos como; el acceso a la tierra (políticas redistributivas y desarrollo rural), la fragilidad del Estado en cuanto a la soberanía sobre el territorio, una democracia restringida y el goce pleno de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. En la perspectiva señalada, luego de más de 4 años de negociación con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia Farc⁴⁶⁴, el gobierno Santos (2010-2018), logra la suscripción en noviembre de 2016 del “Acuerdo para la Terminación del Conflicto armado y la construcción de la Paz”, siendo este un hecho definitivo e histórico, para romper con el círculo vicioso de una guerra degradada y prolongada.

En ese sentido el acuerdo en el punto 1 precisa la puesta en marcha de una Reforma Rural Integral, cuyos lineamientos de política establece entre otros:

- Acceso y uso de la tierra, lo cual implica creación del fondo de tierras de distribución gratuita, un plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad, una jurisdicción agraria para asegurar derechos de propiedad, actualización catastral, delimitación de la frontera agrícola y protección de las áreas de especial interés ambiental.
- Establecimiento de programas especiales de desarrollo con enfoque territorial PDET, para instituir de manera participativa una transformación regional, como base para la construcción de paz.
- Planes nacionales sectoriales para la provisión de servicios públicos en infraestructura, desarrollo social, estímulo a la productividad y formalización laboral.
- Sistema de seguridad alimentaria y nutricional, así como el fortalecimiento de mercados locales y regionales, campañas para el manejo adecuado de alimentos y programas especiales contra el hambre.

Este ejercicio investigativo, centra su análisis en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en los 170 municipios localizados en 16 subregiones de 19 departamentos, en donde la violencia asociada al conflicto armado ha incidido sobre los derechos humanos, el desarrollo y calidad de vida de la población. De igual manera examina hasta donde la Reforma Rural Integral, contribuye a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre este y la ciudad, creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.

Para ello se escoge a la subregión de los Montes de María (véase Mapa adjunto) localizada en los departamentos de Bolívar y Sucre, un territorio cuya riqueza y complejidad se expresa en la diversidad ecosistémica, la historia y la dinámica de los

⁴⁶⁴ Sin lugar a dudas la guerrilla de las Farc, desde sus inicios en el año 1964 logra constituirse a lo largo del tiempo en un ejército de aproximadamente 18.000 combatientes y 6.000 milicianos, distribuidos en 45 Frentes, 7 Bloques regionales 2 Compañías especializadas, y el Secretariado de 7 miembros como autoridad política y militar.

conflictos que la han configurado social, económica, política y culturalmente (Daniels 2018). En su extensión, la subregión alcanza 6.466 km² (DANE, 2018) de los cuales el 58,9% (3.789 km²) corresponde al departamento de Bolívar y los restantes al departamento de Sucre; está integrada por 15 municipios, en donde residen 365.608 personas (DANE, 2018), que incluyen mestizos, blancos, afro-descendientes, campesinos e indígenas.

Es pertinente reseñar como, los Montes de María se constituyen en un excepcional laboratorio⁴⁶⁵ del Estado, (a través de las políticas públicas) durante las tres últimas décadas para la erradicación de la violencia asociada al conflicto armado interno y la construcción de la paz (Daniels, 2018). Cabe subrayar que a pesar de las acciones gubernamentales y el apoyo de la cooperación internacional (Unión Europea/ USAID y otros), los resultados obtenidos no logran dar respuesta a los factores estructurales que originan el conflicto armado, como tampoco mejorar sustancialmente las condiciones de bienestar de la población⁴⁶⁶. (Daniels, 2018).

Mapa 1. Región de Los Montes e María



Fuente: Sistema de Información Territorial de Los Montes de María –SITMMA-

Ahora bien, terminada la fase de negociaciones entre el gobierno nacional y las Farc, la puesta en marcha del acuerdo final en sus diferentes componentes (Tierras y Desarrollo Rural; Participación Política; Atención a las Víctimas; Fin del Conflicto y la Solución al

⁴⁶⁵ La condición de laboratorio de las políticas públicas orientadas a superar el calificativo de territorio en disputa por los actores armados ilegales, se evidencia desde el año 2002 hasta el año 2015 (algunos programas finalizan antes) de procesos como: El Programa de Desarrollo y Paz y el Tercer Laboratorio de Paz; Los procesos de Verdad, Justicia, y Reparación a las víctimas, así como, la reintegración de excombatientes; la seguridad democrática, la Consolidación Territorial-Colombia Responde-; la atención a las víctimas del desplazamiento forzado y la restitución de tierras.

⁴⁶⁶ La fragilidad de esos resultados se ubica en la discontinuidad de esas políticas, la carencia de un direccionamiento estratégico, la deficiente coordinación territorial y presupuestal entre los distintos niveles institucionales.

problema de las Drogas Ilícitas) enfrenta retos y desafíos que van a incidir el desarrollo del mismo entre los cuales es necesario señalar: a) la persistencia de una radicalización y/o polarización en la sociedad colombiana entre los grupos sociales, políticos y económicos que apoyaron la negociación y aquellos sectores opositores a la misma quienes desconocen la existencia del conflicto armado interno (como el actual gobierno); b) la real capacidad institucional de los entes territoriales para asumir las responsabilidades establecidas en el texto del acuerdo final y normas que lo desarrollan, en las próximas quince años, donde se traza una redefinición en las relaciones entre la nación y los entes territoriales, lo cual va más allá del modelo de descentralización político, fiscal y administrativo vigente.

2. Resultados y discusión

2.1 El Programa De Desarrollo Con Enfoque Territorial Rural.

El país y los Montes de María en las tres últimas décadas carecen de una política de desarrollo rural que incorpore una perspectiva territorial, asociada a un análisis dinámico e integral de las dimensiones económicas, social, ambiental y político institucional, que posibiliten tan la reducción de la pobreza y la sostenibilidad del desarrollo regional y territorial (Daniels, 2016), he aquí el primer desafío que asume la implementación del PDET. Los fundamentos conceptuales que soportan al PDET, se ubican en los estudios del IICA (2003), tal como se describen a continuación:

El desarrollo rural territorial se define como un proceso continuo y ordenado de transformaciones económicas, sociales, ambientales e institucionales cuya finalidad es mejorar las condiciones y calidad de vida de comunidades que ocupan y aprovechan un espacio rural determinado. (Sepúlveda, Sergio, Rodríguez Adrián; Echeverri, Rafael y Portilla Melania).

En esa misma perspectiva el antiguo Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural INCODER, (2011) asume el desarrollo rural en términos utilizar el territorio como el espacio en donde concurren e interactúan los agentes productivos-pequeños, mediano y grandes-, y las políticas públicas (IICA, 2003); identificando las ventajas competitivas de los diferentes productos y privilegiando la sostenibilidad ambiental como factor determinante de su estructura productiva, al igual que la diversidad étnica, cultural y social del territorio. Asimismo, incluye principios como la **multifuncionalidad de las actividades rurales**, que reconoce la importancia de los sectores productivos agropecuarios, agroindustrial y minero-energético en el desarrollo social, económico y ambiental del sector rural; la **multisectorialidad de las intervenciones públicas** en los territorios, especialmente en la dotación de infraestructura y servicios sociales básicos que son fundamentales para asegurar procesos de desarrollo coherentes y sostenibles en el tiempo y la **Integralidad de las acciones en los territorios**, asegurando que las mismas sean ordenadas y atiendan las necesidades fundamentales identificadas y las posibilidades efectivas para su implementación, lo cual exige una capacidad institucional para coordinar y articular, las intervenciones misionales de la institucionalidad pública nacional y territorial, del sector empresarial.

Esta visión del desarrollo rural supone un cambio en el antiguo modelo agrarista que pretende resolver la fragmentación territorial explotando todos los territorios y todos los recursos bajo la égida de un único actor, el empresariado (C. Salgado 2018).

Siguiendo a Salgado, este enfoque choca en la realidad con la ausencia de una política de manejo integral del territorio nacional, entendida esta como la extensión de derechos a todos los pobladores en los territorios. En otras palabras, esta ausencia política ha fraccionado los territorios entre aquellos propios de los indígenas/ afros, los destinados a la explotación agropecuaria, minera y de recursos físicos naturales, lo cual en últimas como se verá más adelante limita sustancialmente los objetivos de la reforma rural integral pactada en el acuerdo como base para la construcción de paz.

Las discusiones recientes sobre el desarrollo rural, más allá de la negociación de La Habana, reflejan un contexto cambiante del sistema capitalista (caso Colombia), en donde se evidencian la ampliación a grandes escalas del extractivismo y la explotación de los recursos naturales, es decir, la nueva visión de lo rural se fundamenta en reordenar todos los territorios y explotar todos los recursos para incrementar las rentas del capital, estamos ante una reprimarización de la economía colombiana, (la alta dependencia de la economía nacional de los recursos mineros, petroleros, agua y bosques) para aumentar la producción, las divisas y su inserción en la economía mundial, tal como lo señala el CID⁴⁶⁷ de la Universidad Nacional, en un estudio al respecto.

2.2 LA Formulación del PDET Montes de María.

La formulación de los PDET comprende tres fases, la cual inicia desde la Vereda en donde se llevan a cabo encuentros de alistamiento, preasamblea y grupo motor, cuyo propósito es el de realizar un pacto comunitario para la Transformación Regional; seguidamente la fase Municipal en donde cada uno de ellos se efectuaron encuentros de diálogos, preparatorios, precomisión y comisión municipal, lo cual dejó como producto el Pacto Municipal para la Transformación Regional. Este se convierte en el insumo para determinar en la última fase Regional, en donde se culmina el Plan de Acción⁴⁶⁸, con la particularidad de la conformación de mesas de trabajo por cada uno de los pilares que contienen los temas para las innovaciones en el territorio, generando de esta manera los objetivos para cada pilar, lo cual orienta el proceso para construir la visión de desarrollo en cada subregión en lo posible de manera consensuada.

A continuación, se resumen los ocho pilares que son objeto de estudio en Montes de María y demás subregiones priorizadas en

1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.
2. Reactivación económica y producción agropecuaria
- 3 Educación rural
4. Vivienda, agua potable y saneamiento

⁴⁶⁷ *Bien-estar y macroeconomía 2006. Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*, Universidad Nacional de Colombia y Contraloría General de la República, Bogotá, 2006.

⁴⁶⁸ Los tipos de participación en cada nivel no son iguales. En el nivel veredal la participación es abierta y pueden participar todas las personas que habitan en las veredas convocadas. En los niveles municipal y subregional se dará a través de delegados que representarán a las veredas.

5 Derecho a la alimentación.

6. Reconiliación, convivencia y paz

7 Infraestructura y adecuación de tierras.

8.Salud Rural

Es necesario señalar como ente responsable para la puesta en marcha del proceso a la Agencia de Renovación del Territorio ARN, además de confluir entidades nacionales (Minagricultura/ Consejería Postconflicto), Departamentales (Secretaría de agricultura/ Planeación), los municipios y las Organizaciones sociales. Para el caso de Los Montes de María, es de resaltar una dinámica en cabeza de las Organizaciones Sociales, desde el año 2017, con miras a la formulación del PDET, en este punto es significativo destacar la profusa participación de las organizaciones del territorio específicamente: la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC, el Comité de Impulso para la Zona de Reserva Campesina, la Mesa Agraria, la Corporación de Desarrollo Solidario CDS, la Mesa de Interlocución y Concertación de los Montes de María, las Organizaciones de Población Desplazada y la Red de Pobladores de Montes de María, reflejando ese activo valioso que posee el territorio, como lo es, la participación social y ciudadana como mecanismo de reivindicación de sus derechos y una capacidad de respuesta a los problemas de la subregión.

Una radiografía del proceso surtido en los años 2018-2019 desde la etapa de formulación, hasta la construcción del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), el cual está conformado a su vez por 15 pactos a nivel municipal de la subregión Montes de María que a su vez se soportan en los Pactos comunitarios para la Transformación Regional, se expresa en la siguiente gráfica:

Fases en la elaboración PDET. Elaboración propia con base en los lineamientos de la ARN y decretos reglamentarios



A modo de resumen, de acuerdo con el documento del PATR⁴⁶⁹, la fase veredal se inició el 24 de noviembre de 2017 en el municipio de Zambrano y terminó el 24 de marzo de 2018 en El Carmen de Bolívar. En cuanto a la fase municipal esta se inició el 16 de junio y concluyó el 18 de agosto de 2018, mientras que la fase subregional inició el 21 de agosto y culminó el 4 de septiembre de 2018 con la firma del Plan para la Transformación Regional - PATR.

De acuerdo con datos del PATR (2018) se estima una participación de 11.071 actores del territorio durante la construcción del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) siendo de lejos, el ejercicio con mayor participación que el Estado ha impulsado en la subregión.

En la tabla 1 se presentan las fechas en las cuales se logra concretar la suscripción de los Pactos Municipales, fruto de un arduo trabajo entre las Organizaciones sociales y las instituciones⁴⁷⁰, (ARN) .

Tabla 1. Pacto para la Transformación Regional.

	Municipio.	Fecha de la firma
1	Chalán	2018-07-20
2	Coloso	2018-07-21
3	Córdoba	2018-08-01
4	El Carmen de Bolívar	2018-08-17
5	El Guamo	2018-08-10
6	Los Palmitos	2018-08-16
7	María abaja	2018-08-02
8	Morroa	2018-07-18
9	Ovejas	2018-08-03
10	San Antonio de Palmito	2018-07-18
11	San Jacinto	2018-08-07
12	San Juan Nepomuceno	2018-08-15
13	San Onofre	2018-08-10
14	Tolúviejo	2018-08-10
15	Zambrano	2018-08-03

Fuente: datos consultados en registros ARN

Durante el proceso surtido es válido traer a colación las opiniones y comentarios de actores sociales que participaron en el mismo. Por ejemplo para **Gabriel Urbano**, Sub-Director de la **Corporación Desarrollo Solidario CDS**.

⁴⁶⁹ Plan de Acción para la Transformación Regional. Subregión Montes de María. Agencia de Renovación del Territorio/ Presidencia de la República. Mimeo septiembre 2018.

⁴⁷⁰ Es necesario resaltar la escasa participación de las intuiciones Departamentales y Municipales con responsabilidad en la formulación n del PDET, asimismo de la ausencia notable del sector empresarial o agentes privados con presencia en el territorio, caso las empresas Palmeras/ Mineras y Agroforestales entre otras.

Las organizaciones desde antes del conflicto han estado trabajando en planes de desarrollo, “Ellos han venido construyendo propuestas sociales económicas desde antes del conflicto y después de este han estado creando e implementando propuestas de desarrollo social, ambiental económico con miras a garantizar su permanencia digna en el territorio y sus derechos sociales, económicos y culturales” lo que significa que desde las organizaciones se había estado formado este tipo de propuestas en los últimos años y que con la creación de estos nuevos programas se da la oportunidad para ponerlas sobre la mesa y que sean tomadas en cuenta.

Nayivis Mercado, miembro de las OPDs de Montes de María, considera que nosotros sabemos que es un momento importante en la historia de los Montes de María como es superar la falta de la institucionalidad en la zona; los 8 pilares fundamentales de PDET significan la importancia de la permanencia digna en los territorios. Estamos en la gran tarea de socializar un plan estratégico que abarca cada uno de estos pilares y que posicione gente nuestra en las veedurías veredales, municipales y regionales para los compromisos de los pactos en los territorios proceso que integra diferentes procesos campesinos y étnicos de la región y que, en sus propósitos para posicionar en los PDET, tienen definido el fortalecimiento, reactivación y protección de la economía campesina y étnica y por ende la producción de alimentos.

Hernando González un líder campesino de Mesitas : “En el tema del territorio lo primero que se está llevando a cabo es dar a conocer a través de los líderes sobre qué son los PDETs y todo lo que con él conlleva, nosotros los líderes estamos llevando ese mensaje a las comunidades para que conozcan, porque lo cierto es que hay un desconocimiento grande en el territorio, por ejemplo, de comunicación, porque en el caso nuestro, ¿cómo hacemos llegar la información?, porque sabemos que están las radios, la televisión pero sabemos que ellos casi no le dedican el tiempo a eso sino a otras cosas y nos ha quedado complicado ir a las organizaciones de las diferentes veredas”.

Al respecto véase la foto adjunta sobre las acciones realizadas.



Fuente: tomada por personal del equipo de trabajo.

Cabe subrayar como este ejercicio refleja la madurez y solidez de los Movimientos sociales en Montes de María, el cual permite establecer una visión del territorio, como a continuación se describe:

Para el 2028 la subregión será reconocida como un territorio ambientalmente sostenible, líder en producción alimentaria agroecológica, con procesos de transformación y comercialización que garanticen la seguridad y soberanía alimentaria, y con desarrollo turístico comunitario, étnico y cultural. Será un territorio seguro, reconciliado y en paz, garantizando el goce efectivo de derechos, la gobernanza y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Con una población educada, organizada y empoderada, que propicia la participación, la autonomía campesina, étnica y el enfoque de género.”

En otras palabras, la hoja de ruta de Montes de María quedó clara en el PDET: **la conservación de los ecosistemas y la producción de alimentos en modelos de economía familiar campesina**. El turismo, otra de las apuestas, no deja de generar inquietud. Por otra parte, los Pactos que se efectuaron por municipios y posteriormente se llevaron a la fase subregional, dan una expectativa de construcción de una visión de desarrollo de la comunidad en busca de establecer una mirada conjunta y un norte a seguir en la planeación de la construcción de paz, es el momento en que las comunidades de los Montes de María marcaron una ruta que les permitiera poder abordar los problemas bajo un enfoque participativo- étnico y de género, pero además poder plantear las estrategias a seguir para el logro de esta gran meta, a continuación se presentan las estrategias hacia el logro de la visión de desarrollo. Recapitulando en el nivel subregional se identificaron 25 iniciativas en la fase municipal y otras 34 en la fase propiamente subregional, para un total de 59

Tabla 2. Objetivos de los pilares del PDET.

Pilar	Eje Especifico	Objetivos
1	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo.	<ul style="list-style-type: none"> • Democratizar acceso a comunidades étnicas y campesinas. • Delimitación de la frontera de producción agropecuaria. • Fortalecimiento del proceso de ordenamiento de la propiedad rural.
2	Infraestructura y Adecuación de Tierras.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la infraestructura de transporte, energía, conectividad y de riego y drenaje
3	Salud Rural.	<ul style="list-style-type: none"> • Acercar la oferta de servicios y hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud de las comunidades.
4	Educación Rural y Primera Infancia Rural.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar el acceso y permanencia a una educación de calidad y pertinente para todos los niveles educativos.
5	Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar el acceso a vivienda digna para la zona rural • Fortalecer el acceso al agua por parte de las comunidades rurales con soluciones alternativas • Mejorar en toda la región las condiciones de saneamiento básico rural para que sea ambiental, social y económicamente sostenible.

6	Reactivación Económica y Producción Agropecuaria.	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar los ingresos y la inclusión productiva de los habitantes rurales de los Montes de María a través del impulso y fortalecimiento agropecuario de la subregión
7	Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar progresivamente el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, la erradicación del hambre y el fomento de la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente para las comunidades rurales.
8	Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz.	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar procesos que permitan la reconstrucción del tejido social afectado por el conflicto armado y promuevan la recuperación de la confianza entre los ciudadanos y ciudadanas, las organizaciones y de estas con el estado. Promover una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos individuales y colectivos.

Fuente: PATR Subregión Montes de María, 2018.

A modo de contraste es importante destacar que en la temporalidad del proceso -años 2017-2018-2019-, el territorio montemariano refleja la aguda polarización existente en el país, expresada en tensiones y hechos que inciden sobre el clima organizacional e institucional requerido para la implementación del PDET y demás procesos contenidos en la Reforma Rural prevista en el acuerdo suscrito. Lo anterior se expresa en las recurrente amenazas (a través de Panfletos) a líderes, organizaciones sociales y los nuevos conflictos que surgen alrededor de la explotación de recursos naturales (agua/bosques/minería) en municipios como Maríalabaja, Colosó, Chalan, Ovejas y Tolúviejo entre otros (Daniels 2019), contribuyendo a un contexto en donde la incertidumbre, la desconfianza y la precariedad institucional son constantes. Cierra esta parte, la ocurrencia de 108 homicidios en los años 2017(57) y 2018(51), de acuerdo con las cifras de Medicina Legal (Informe Forensis); estas muertes violentas se concentran en los municipios de Carmen de Bolívar (25) y San Onofre (37), esta tendencia se mantiene para el 2019 con homicidios 12 y 18 hasta agosto de ese año.

Visto lo anterior y fruto de un escrutinio del texto que contiene los lineamientos, metas y resultados a lograr del Plan de Acción para la Transformación Regional PATR, el balance a la fecha sobre los desarrollos del PDET, como política pública muestra entre otros aspectos:

- a) El análisis situacional- Diagnóstico- no examina los problemas estructurales ni escudriña las causas del escenario del territorio (Montes de María ha sido objeto de muchos diagnósticos por parte de entidades públicas, organizaciones no gubernamentales y entidades internacionales), como por ejemplo: La concentración de la tierra, el número de hectáreas restituidas durante la

vigencia de la Ley 1448 de 2011⁴⁷¹, el nivel de ingresos de la población campesina, la cobertura de servicios públicos y sociales-salud/educación-, la presencia de actores armados ilegales (Clan del Golfo/Autodefensas Gaitanistas) y la protección de los Derechos Humanos, económicos, sociales y culturales.

- b) Es preocupante la omisión de abstracciones sobre las 16 licencias aprobadas para la exploración/explotación de gas y petróleo en municipios, como Los Palmitos (Sabanas de Beltrán), Ovejas (Canutalito y Flor del Monte) y Córdoba (Bolívar). Asimismo, la explotación de 63 títulos mineros para la producción de gravas y materiales de construcción en San Juan, El Carmen de Bolívar, Tolúviejo, Ovejas y San Antonio de Palmito (Daniels: 2016); las cuales sumaban hasta 2014 unas 15.983 hectáreas. Sin lugar a dudas esta área en explotación minero-energética, sumadas al área en ganadería extensiva (se estima en promedio de 340.000 según el Observatorio Montes de María, 2016); 16.000 has de Palma de Aceite y 18.000 en explotación forestal), surge una inquietud sobre cuál sería la disponibilidad de tierras para el desarrollo rural, desde el PDET?
- c) Al revisar los Objetivos, estos carecen de una estructura que permitan establecer si son **realizables** (posibles de alcanzar, prácticos y realistas), **consistentes** (relacionan la problemática y/u oportunidades identificadas en el diagnóstico) y **comprensibles** (redacción coherente y clara). Por su parte las Metas, no expresan en forma concreta los objetivos en términos de cantidad y tiempo, así como, los resultados cuantificables a los cuales se compromete el PATR. Adicionalmente se incluye una tabla con el nombre de 62 indicadores clasificados por estrategia de política pública, pero no poseen la estructura requerida que permita al menos, monitorear el **cumplimiento** de acuerdos y compromisos, poder cuantificar los **cambios** en la situación del PDET, a la vez que generar **información útil** para mejorar el proceso de toma de decisiones del mismo.
- d) La visión propuesta se asume como expectativas –ilusiones- generales, que no poseen una idea-fuerza que inspire compromiso en función del bienestar colectivo de los montemarianos, además de evidenciar madurez y solidez político – institucional y los tipos de liderazgo (masa crítica) al interior de la sociedad, como base para configurar el escenario futuro.
- e) El PATR no refleja la participación coordinada de los entes territoriales (Departamentos y Municipios) en términos de oferta de recursos financieros, técnicos y humanos que demanda un proceso de esta naturaleza; al momento de asumir la incorporación del mismo en los Planes de Desarrollos municipal y

⁴⁷¹ A través de esta ley se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, durante un periodo de 10 años, el cual ha sido prorrogado.

departamental que se elaboraran y aprueban en los primeros seis meses del año en curso, tal como lo establece la ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación).

- f) En cuanto a los recursos para el financiamiento del PATR, el documento⁴⁷² (página 19), presenta una tabla en donde establece unos costos indicativos de \$ 5.764.507 millones de los cuales, \$ 2.634.037 (45%) del total se financian con recursos distintos al Sistema General de Participación SGP; mientras que los restantes \$ 3.130.470 son fondos a través del SGP y tienen como destino el gasto en salud y educación esencialmente. Los fondos sin SGP se orientan a los pilares de PATR, como el Ordenamiento de la propiedad rural y uso del suelo, la infraestructura y adecuación de tierras –es el rubro con mayor inversión-, agua, vivienda, vías, educación y salud rural entre otros. El financiamiento del PDET está sustentado en el Documento Conpes 3932 de 2018, el cual establece los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al examinar el proceso surtido para la puesta en marcha del PDET como política pública, en el marco de la Reforma Rural Integral del acuerdo entre el gobierno nacional y las Farc, es evidente una confusión sobre la naturaleza y alcance de una política pública, en particular temas tan complejos como el proceso para finalizar un conflicto armado interno y la construcción de una paz sostenible. Cabe subrayar que la política pública para su despliegue debe asumir la realidad del Estado Colombiano, en donde se reconocen legitimidades diferenciadas para ejercicio del gobierno ante la fragilidad en materia de soberanía territorial (tanto el monopolio de las armas como la provisión de bienes y servicios básicos), e incluso el mercado tiene legitimidad para asignar recursos y definir competencias.

En esa perspectiva el punto de partida es que no todo lo que hace el Estado y el gobierno son políticas públicas, es más política pública no es necesariamente sinónimo de acción gubernamental; en este caso específico, una vez más se confunde la política pública con la ley, como bien lo define J Cuervo (2007), “en las leyes puede haber lineamientos de política pública, obligaciones particulares de realizarlas”, de allí los precarios resultados alcanzados hasta el momento, por las entidades responsables, (ARN/ Dptos de Bolívar y Sucre/ Municipios) reflejando la ausencia de decisiones, de acciones estratégicas, de la evaluación constante en cuanto al avance del PDET por las entidades responsables, reflejando la ausencia de decisiones, de acciones estratégicas, que permita valorar los cambios en materia de desarrollo rural en los Montes de María, como resultado de los recursos institucionales y ciudadanos movilizados como respuesta desde el PATR.

Ahora bien, el PDET, no logra concretar una apuesta por un desarrollo rural que implique una transformación regional mientras no se avance en componentes como el Fondo de Tierras, la formalización de la pequeña y mediana propiedad, el catastro

⁴⁷² Plan de Acción para la Transformación Regional. Subregión Montes de María. Agencia de Renovación del Territorio/ Presidencia de la República. Mimeo septiembre 2018

multipropósito⁴⁷³ y la protección efectiva de ecosistema como: El cerro la Coraza, la Reserva de los Colorados, el Corchal del Mono Hernández, la ciénaga de Playón y demás cuerpos de agua. Es decir, que no solo considere las dinámicas de la reorganización presente y futura de lo actualmente existente, sino también la ocupación y uso de nuevos espacios y recursos, el bienestar de la población montemariana y la resolución de los conflictos desde una visión incluyente.

Luego entonces, surge una pregunta sobre el tipo de desarrollo rural para la subregión, en este caso en palabras de C. Salgado (2018) : *es el resultado de pensar y diseñar cuál es la base de recursos sobre la cual se puede actuar con criterios sustentables, qué, cómo y quién (es) usa los territorios y los recursos acorde con un modelo que tienda a transformar las formas y prácticas de la política que han dado lugar a la situación actual tanto en lo económico y político, como en las formas de ocupación del espacio, el uso de los recursos y los ejercicios de coerción sobre la población.* A esto se agrega, **como hallar otros modos de reconstruir el territorio que se compagine con criterios de equidad y justicia, lo cual exige que los cambios sistémicos surjan de la organización social, para lo cual es necesario sistematizar y producir nuevo conocimiento, en particular, alternativo.** Nada más distante de la apuesta del PATR, el cual es en últimas un paquete de proyectos aislados sin posibilidad de lograr transformaciones estructurales en Montes de María, y en clave de contribuir a una convivencia sostenible y duradera.

En consonancia con la reflexión anterior, es determinante en el contexto montemariano asumir como requerimiento para gobernar el territorio la construcción de una capacidad gubernamental para lograr que las políticas, programas y proyectos del PDET se desplieguen a través de las acciones y los recursos de las organizaciones o actores que gobiernan para lograr el impacto que se busca. Estas políticas deben superar la acción reactiva de solo resolución de problemas, para pasar a una gestión proactiva que permita potenciar y orientar el logro de propósito comunes para el desarrollo y bienestar definido desde una perspectiva territorializada (lógica horizontal). Para ello es necesario que funcionen espacios de coordinación y correspondencia entre la oferta nacional (recursos humanos, técnicos, institucionales) y las necesidades territoriales (provisión), con miras a lograr un equilibrio que haga viable el gobierno territorial. También debe garantizarse la capacidad para lograr mantener el control y la autoridad gubernamental en el territorio, como respuesta a esa tradición de Estado endémico, en donde aún existe una lucha por el control territorial (presencia de actores armados ilegales/ gamonalismo rural), aun cuando en menor proporción a la de hace dos décadas.

7. Referencias Bibliográficas y cibergrafías:

Universidad Nacional de Colombia y Contraloría General de la República (2006). *Bienestar y macroeconomía 2006. Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible.* Bogotá.

Municipio de Ovejas (Sucre). Proyecto Piloto de Catastro Multipropósito. (2018-2019)

⁴⁷³ Durante los años 2018-2019, se realizó en el municipio de Ovejas (Sucre) el proyecto Piloto de Catastro Multipropósito, y los resultados no fueron muy alentadores ante la baja cobertura en las zonas rurales del municipio.

Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3932 de 2018

Daniels, Amaranto. (2016). La transformación de la estructura productiva de los Montes de María: de despensa agrícola a distrito minero – energético, en la Revista Memorias de la Universidad del Norte No. 29 – 2016, ISSN Electrónico 1794-8886, pág. 52-83.

Daniels, Amaranto (2018) Libro *En camino largo no hay ventaja. Prácticas populares para la construcción de la paz en Montes de María*. Capítulo “Los Montes de María frente al postacuerdo: Desafíos, limitantes y oportunidades”. Mesa de Interlocución y concertación de los Montes de María, MIC; Corporación Desarrollo Solidario, CDS; IIECaribe, Universidad de Cartagena; Planeta Paz. Bogotá.2018. ISBN 978-958-56166-6-0

Senado de la Republica de Colombia. Ley 1448 de 2011 “**Ley** de víctimas y restitución de tierras”

Presidencia de la República. (2018) Plan de Acción para la Transformación Regional. Subregión Montes de María. Agencia de Renovación del Territorio/ Mimeo

Acuerdo para la Terminación del Conflicto armado y la construcción de la Paz
<https://pazvictimas.dnp.gov.co/>

Configuraciones territoriales en el área metropolitana de Córdoba, Argentina: políticas de extractivismo, fragmentación territorial y control del conflicto

Paula Reinoso, María Paula Ávila Castro⁴⁷⁴

RESUMEN

En los últimos años, la región metropolitana de Córdoba (Argentina) ha estado atravesada por un crecimiento poblacional de enormes dimensiones en las últimas décadas y el desarrollo de ciertas actividades productivas vinculadas al agronegocio, a la obra pública, al desarrollo inmobiliario y a la minería no metálica. En este contexto, identificamos -entre otras- tres políticas específicas que regulan e intervienen en la definición y organización del espacio metropolitano: la política de ordenamiento de los bosques nativos (2010); la planificación de los usos del suelo en la zona metropolitana (2009-2011) y la política ambiental de Córdoba (2014). Aquí las entendemos como dispositivos productores de territorios que configuran determinados patrones de acceso y uso del espacio, y ordenan al territorio para posibilitar el desarrollo del capital en la región. En este marco, los objetivos de esta ponencia son, por un lado, identificar cuáles son los efectos de poder concretos que tienen estas políticas en los territorios; por otro lado, analizar las contradicciones que operan no solamente en relación a las demandas de las poblaciones, sino también en/entre las normativas mismas a partir de un análisis comparativo; y, finalmente, articular el análisis de las políticas y los territorios con la conflictividad socioambiental que caracteriza al espacio metropolitano en los últimos años. En ese sentido, nuestro corpus documental se configura de las normativas de las políticas seleccionadas y de otras vinculadas a dicha problemática.

Palabras clave: Conflictividad - Políticas públicas - Ambiente - Territorio.

1. Introducción

El territorio es el punto de partida desde el cual comprendemos las transformaciones políticas que caracterizan nuestro tiempo y lugar. Lo concebimos en términos de un proceso social “que se encuentra en permanente cambio y es esencialmente político, por lo que envuelve relaciones de poder y formas de ser-saber-hacer- en/con/sobre un espacio geográfico, que entran en conflicto” (Betancourt, 2015, p.37). En esta línea, entendemos que la sociedad se territorializa y es el territorio su condición de existencia material; aunque advertimos que para esta lectura no existe una distinción entre lo material y lo simbólico, pues toda apropiación material es también simbólica (Porto Gonçalves, 2009). Desde aquí se vuelve significativo anclar el análisis de las políticas objeto de nuestro estudio en el territorio y considerar al conflicto como una categoría de gran importancia para comprender los efectos de poder que las políticas producen en el espacio.

En este trabajo abarcamos una región particular de la provincia, que comprende lo que se denomina el Gran Córdoba⁴⁷⁵ y cuya especificidad radica, entre otras cosas: 1) en su

⁴⁷⁴ Paula Reinoso, María Paula Ávila Castro, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

⁴⁷⁵ Incluye las siguientes localidades: Córdoba, Río Ceballos, Unquillo, Salsipuedes, Villa Allende, Saldán, Mendiola, Malvinas Argentinas, Toledo, Monte Cristo, Malagueño, Los Cedros, Bouwer, La Calera y

cercanía geográfica a la ciudad capital; 2) en que ha sido la región con mayor tasa de poblamiento en términos relativos en las últimas décadas (haciendo las muchas veces de “ciudad dormitorio”); 3) y en que se desarrollan ciertas actividades productivas que han dado lugar a numerosos conflictos en relación al ambiente y el acceso a la tierra. En términos geográficos, la región del Gran Córdoba se encuentra entre las Sierras (al oeste) y la región del Espinal (hacia el este). Se trata de un área que colinda con y rodea la ciudad capital y que se compone de un numeroso entramado de pueblos que han llegado a formar en muchos casos (sobre todo hacia el oeste) una línea de continuidad cuyos límites son difusos a simple vista. Dicha espacialidad abarca parte de los departamentos de Punilla, Colón, Río Primero, Río Segundo y Santa María.

Un conjunto de autoras y autores (Svampa, 2002; De Mattos, 2010; Abramo, 2012) han explicado el fenómeno metropolitano a partir de diferentes conceptualizaciones, mayormente desde el urbanismo. Así, por ejemplo, se plantea que las áreas metropolitanas forman parte de un proceso de urbanización en el que “coexisten diversas subcentralidades articuladas por nuevas modalidades de conectividad y movilidad en un territorio predominantemente urbano de dimensión regional” (De Mattos, 2010: 92), y suponen una “dinámica migratoria entre diversos centros urbanos, que provoca un incremento poblacional relativamente mayor en la periferia que en las grandes ciudades” (Mazzalay, 2012: 1).

En este sentido, los datos disponibles a partir de los censos nacionales dan cuenta de que entre los años 1991 y 2010 la región metropolitana de Córdoba creció en una proporción mayor en términos relativos a la ciudad capital, fundamentalmente hacia el oeste (Sierras Chicas y Punilla). En efecto, según las bases del INDEC el crecimiento demográfico en ese periodo de veinte años fue el siguiente: la población del departamento Colón aumentó en un 79,5%; en Punilla fue del 47,2%; en Santa María del 41,3%; en Río Primero del 24,8%; en Río Segundo del 22,9%; y, finalmente, en el último lugar se encuentra la ciudad capital que creció un 12,7% para la misma fracción temporal.

Boccoloni (2017) plantea que las causas del crecimiento de estas localidades deberían hallarse en las migraciones interurbanas. Esto sucede en un contexto donde se ha configurado un modelo del uso del espacio -urbano y rural- altamente privativo y excluyente para los sectores populares donde, intervienen diversos factores, entre ellos: el encarecimiento del valor de la tierra, especialmente del suelo urbano pero también rural; un conjunto de programas de vivienda que han agravado la segregación socio-territorial; un déficit habitacional creciente; la prioridad del uso del suelo para la inversión y la especulación privada; entre otros (Ciuffolini et al, 2013). Sumado a ello, parte de esa movilidad también se explica por cambios de modelos en los procesos de poblamiento de las grandes ciudades, fundamentalmente entre sectores medios y altos. De esta forma, éstos rechazan la “gran ciudad” y su condición de (in)habitabilidad (por su densidad, artificialidad, mezcla social e inseguridad y poca calidad ambiental)

Colonia Tirolesa, Carlos Paz, Alta Gracia, Cosquín, Río Segundo, La Falda, Villa Cerro Azul, Cabalango, Tinoco, Rafael García, Estancia Vieja, Casa Grande, Capilla de los Remedios, San Roque, Lozada, El Manzano, Falda del Carmen, Villa Parque Siquiman, Villa del Prado, Agua de Oro, Estación General Paz, Villa Santa Cruz del Lago, La Granja, Bialet Massé, Tanti, Valle Hermoso, Huerta Grande, Santa María de Punilla, Salsipuedes y Pilar.

(Boccoloni, 2017) y se trasladan hacia las pequeñas localidades colindantes (mayormente hacia el oeste, en las Sierras).

Todo ello converge en un proceso de desplazamiento y expulsión de la población de las ciudades, sumado al provocado por la expansión de la frontera agrícola, lo que da como resultado un escenario de crecimiento poblacional alrededor de la capital. Y esto es así porque si bien hay una expulsión del centro urbano hacia las afueras, existe aún una dependencia (laboral y de acceso a servicios, fundamentalmente) que se tensa cada vez más; incluso hay sectores que funcionan como “dormitorios” y generan un flujo de traslado constante con la ciudad (Tecco, 2007 en Boccoloni, 2017).

Este proceso, junto con las transformaciones y desarrollo de ciertas actividades productivas en la región, ha dado lugar a numerosos conflictos en relación al ambiente y el acceso a la tierra. En términos generales, las actividades a las que nos referimos son las vinculadas al agronegocio, a la obra pública, al desarrollo inmobiliario para la vivienda residencial y a la minería no metalífera. En relación con el desarrollo inmobiliario observamos que, por ejemplo, hacia el oeste (Sierras Chicas, Punilla y en los últimos años también se ha intensificado en Paravachasca) aparece una fuerte inversión en barrios privados que se ubican en áreas natural y paisajísticamente valoradas. Esto ha implicado un proceso de fragmentación de las poblaciones (donde los sectores con poder adquisitivo más alto pueden acceder a espacios privilegiados), pero además ha generado un impacto ambiental inmenso ya que en su mayoría se localizan en cuencas hídricas, reservas o áreas de protección ambiental (Martina, Barri y Deon, 2020).

En este contexto, la especulación inmobiliaria en estas localidades se ha traducido principalmente en proyectos de privatización y clausura de grandes extensiones territoriales para la construcción de condominios habitacionales y diferentes espacios de recreación fundamentalmente de alta gama (Ávila Castro, 2015). Esto ha generado fuertes desequilibrios e ha intensificado problemas en relación a la infraestructura, el uso del suelo y al cuidado de los bienes comunes; muestra de ello fueron las inundaciones de febrero de 2015 en la zona de Sierras Chicas.

En relación a las actividades agrícola-ganaderas, principalmente se desplazan hacia el este y sur de la región, en la zona de llanura pampeana (Espinal) y también encontramos actividades vinculadas a la ganadería en ciertas zonas del departamento Colón, hacia el norte. Y esto es así porque dicha región comprende un paisaje de transición entre la Pampa Húmeda y el Chaco que originalmente comprendía bosques de escasa densidad, pero hoy prácticamente han sido desmontados para la producción agropecuaria que se ha ido expandiendo. En términos de producción agrícola, Córdoba es la principal provincia productora de maíz, maní y sorgo y la segunda mayor productora de soja. En 2017 Río Primero produjo un 7% del total de superficie sembrada de soja (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, 2018) y para su molienda se encuentran en funcionamiento plantas en varios puntos del sur de la provincia; en el caso de la región que venimos caracterizando, la instalación se encuentra en Río Segundo. También es importante la producción de maíz (Río Primero), de trigo (Río Segundo) y la faena de bovinos (Colón y Río Segundo).

Lo que es más significativo de este proceso es que en la provincia el porcentaje de superficie plantada con soja aumentó de 22,9% a 42,2% en el período que va de 1988 a 2002, mientras que el cultivo de cereales pasó de 20,2 a 25,4% en el mismo período y

territorio (do Carmo & Álvarez, 2009). Con ello, ha aumentado exponencialmente desde la década de 1990 el uso de agrotóxicos para estos cultivos, con graves consecuencias en la salud de las poblaciones (Ávila-Vázquez & Difilippo, 2016). Otro problema ambiental derivado del agronegocio, para el territorio metropolitano, ha sido la paradigmática disminución de los bosques nativos, agravada por la especulación inmobiliaria⁴⁷⁶.

La provincia de Córdoba también es una de las principales productoras de minería no metalífera en el país (recordemos que la minería a cielo abierto está prohibida en Córdoba desde el 2008). En este aspecto, el 90% de la producción minera se ubica cerca de las ciudades, como son el caso de las canteras en Sierras Chicas (en La Calera, Dumesnil, Villa Allende, Unquillo, etc.) y en Paravachasca (Alta Gracia, Anisacate, Despeñaderos, etc.) lo cual ha sido motivo de conflictividad creciente en la medida en que esas zonas se fueron poblando cada vez más y la vida allí es incompatible con la actividad minera.

En este escenario, si bien son muchos los instrumentos legislativos, administrativos y penales vinculados con la regulación de las mencionadas actividades e implicados con las problemáticas territoriales que caracterizan a la región metropolitana cordobesa (desde diversos niveles y jurisdicciones del Estado), destacamos un conjunto de políticas específicas que han tenido al territorio y a ciertas prácticas productivas que sobre éste se llevan adelante, como objeto de regulación.

Los efectos de poder de estas políticas emergen y definen a los territorios con conceptos y prácticas singulares, puesto que la ley, su reglamentación, los principios del derecho ambiental y urbano que la componen, las prácticas que define y los instrumentos de gestión que incluye pueden ser comprendidos como dispositivos y mecanismos de poder en términos foucaultianos. Sobre ello se refiere Saccucci (2018) cuando caracteriza dispositivos y mecanismos de producción territorial: “Los dispositivos organizan la experiencia del presente, pues es a partir de ellos que se configuran tanto los cuerpos, como los territorios: tanto las posibilidades de agencia, como los límites para la acción en tanto fijan fronteras a los comportamientos posibles. Su operatoria se despliega como un campo de posibilidades que incitan y/o propician determinadas decisiones y acciones; al tiempo que inhiben y/o prohíben otras” (p.36).

⁴⁷⁶ Como indica un artículo publicado en 2016 (Kopta et al.), inicialmente el territorio cordobés poseía algo más de 9 millones de hectáreas de superficie originalmente boscosa. Hacia el año 2000, solo quedaba el 8% de bosques en buen estado de conservación, esto es, 812.500 hectáreas. En los últimos 30 años la tasa anual de pérdida de bosques nativos en nuestra provincia fue superior al 6% (COTBN, 2009). Particularmente entre 1998 y 2002, Córdoba alcanzó niveles de deforestación ubicados entre los más altos del mundo. A su vez, el estudio de Agost (2015) remarca que desde principios de siglo se perdieron 151.054 hectáreas más hacia el año 2012. Actualmente solo quedan 594.000 hectáreas de bosque nativo en la provincia. Específicamente en las Sierras Chicas, una de las áreas del Gran Córdoba con mayor crecimiento poblacional y expansión de la superficie habitada, tal como lo analizamos párrafos arriba, el desmonte fue y continúa siendo un fenómeno generalizado. El clásico estudio de Gavier & Bucher (2004) revela que entre 1970 y 1997, la superficie ocupada por el bosque se redujo un 60% y la superficie del área urbanizada se ha incrementado notablemente tanto en la sierra como en la llanura pedemontana, en particular entre 1987 y 1997.

Desde este marco, realizamos una articulación analítica de las transformaciones territoriales a partir de tres políticas vigentes. Se trata de la política de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba, inaugurada por medio de la ley provincial 9814; el esquema de planificación de la Región Metropolitana de Córdoba, basado en las leyes provinciales 9687, 9841 y 10004; y la Política Ambiental de la Provincia de Córdoba, de acuerdo con lo que establece la ley 10208. En este artículo, en primer y segundo apartado, desarrollamos los aspectos más relevantes de las políticas de bosques nativos y planificación metropolitana, junto con sus efectos en el territorio. En el tercer apartado vamos a introducir la dimensión del conflicto y a abordar la política ambiental, para complejizar el tipo de articulación que se produce entre política y territorio. En el cuarto apartado, mostramos en qué medida la conflictividad por la tierra y el ambiente son desafíos considerables en el actual escenario de diseño e implementación de políticas para la región metropolitana. Finalmente, abrimos preguntas en las conclusiones.

2. La política y el extractivismo ambiental en el territorio

La ley 9814 de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba fue sancionada en 2010, luego de dos años de trabajo legislativo por parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (COTBN). La misma establece que el mapa de los bosques nativos de Córdoba debe quedar constituido por áreas rojas (categoría I), en las que se incluyen los sectores de bosques nativos de muy alto valor de conservación que no deben transformarse; áreas amarillas (categoría II), que comprende sectores de mediano valor de conservación que pueden estar degradados o en recuperación, pero que con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y verse sometidos a determinados usos productivos; y áreas verdes (categoría III), con sectores de bosques nativos de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, dentro de los criterios de la ley.

La definición de esta política también detalla el tipo de prácticas de manejo de los bosques según las categorías de conservación del ordenamiento territorial; establece un Programa para el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (POTBN); crea un mecanismo de compensaciones por medio del Fondo para el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (FOTBN); y detalla los instrumentos de evaluación de impacto ambiental, audiencias públicas y autorizaciones de aprovechamiento sustentable, manejo sostenible y cambio de uso del suelo. Aunque el mapa de ordenamiento territorial debe ser actualizado cada cinco años, el intento que se realiza entre los años 2016 y 2017 fue tan controvertido, desde el punto de vista político, que fracasa y todavía se encuentra vigente el mapa de 2010⁴⁷⁷.

⁴⁷⁷ “El Ordenamiento de Bosques Nativos de cada jurisdicción deberá actualizarse cada CINCO (5) años a partir de la aprobación del presente Reglamento, conforme las pautas que al efecto determine la Autoridad Nacional de Aplicación, con participación de las Autoridades Locales de Aplicación” (Decreto 91/2009 reglamentación de la 26331, artículo 6). En diciembre de 2016 el oficialismo de Hacemos por Córdoba presenta un anteproyecto de ley con acuerdo de las y los legisladores de la Unión Cívica Radical. Lleva el número de 20811 y se titula “Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y Regulación de Bosques Exóticos de la provincia de Córdoba”. Con una interpretación crítica sobre el mismo, un conjunto de

Un conjunto de estudios (CEDHA, 2009; Figueroa y Gutiérrez, 2018; Juliá, 2010; Salizzi, 2020; Schneider, De Luca y Dassano 2018; Silvetti y otros, 2013; Vera, 2015) indican que el resultado de la 9814 no es acorde a los lineamientos nacionales para la protección de los bosques; todavía más, termina favoreciendo con su articulado a los sectores productivos asociados al agronegocio, la ganadería y el desarrollismo inmobiliario. Según un documento del Defensor del Pueblo de la Nación que se publica en diciembre de 2011, la política de bosques de Córdoba presenta considerables falencias por “las escasas garantías que la ley 9814 ofrece” (2011, p.2) para la conservación a mediano y largo plazo del bosque nativo. Estas fallas se resumen en tres aspectos: 1) la ley provincial promueve actividades productivas en bosques de alto valor de conservación; 2) la ley provincial permite que los bosques de alto valor de conservación desciendan de categoría; y 3) la ley provincial no tuvo en cuenta las opiniones emanadas del proceso participativo previo (Defensor del Pueblo, 2011).

Por ello, si bien se reduce el ritmo de desmonte en la provincia de Córdoba que, antes de la política de ordenamiento territorial, registraba uno de los niveles más elevados del país y del mundo; la deforestación no ha sido adecuadamente revertida y los problemas relacionados con el deterioro de los bosques persisten. Vinculado a ello, en el área metropolitana, una de las experiencias más negativas sobre esta degradación en el territorio es la de las inundaciones por falta de cobertura boscosa en los márgenes de los ríos serranos. Destacamos la catástrofe de febrero de 2015 que afecta particularmente a las poblaciones de la zona de Sierras Chicas de Córdoba, con un impacto humano de diez muertos y de infraestructura que produce caída de puentes, rotura de sistemas hídricos, anegamientos de calles y pérdida de viviendas (Rossi, 2016).

Especialistas en la problemática sobre los bosques nativos de la Universidad Nacional de Córdoba no tardan en advertir, por medio de información satelital, que el riesgo de inundación en este tipo de cuencas, como la cuenca Río Ceballos-Saldán, se vinculan directamente con el problema de la deforestación causado por la expansión inmobiliaria: “Las urbanizaciones en Sierras Chicas, tanto las antiguas como las actuales, están ubicadas en las zonas de mayor riesgo de inundación. A esto contribuyó el desmonte de bosque nativo. Según estimaciones del propio equipo del ISEA, en siete años se perdieron dos mil hectáreas de bosque en esta zona. Los mayores riesgos de inundación recaen sobre las ciudades, porque el agua tiene pocos obstáculos en su recorrido. Y lo opuesto sucede en la zona de mayor cobertura vegetal” (UNCiencia, 2015).

El balance es que la política de bosques nativos en el territorio metropolitano no solo no es capaz de atenuar la degradación ambiental, sino que, por el contrario, permite el

organizaciones socioambientales se aglutinan alrededor de un nuevo sujeto, con gran protagonismo en el proceso, bajo el nombre de Coordinadora en Defensa de Bosque Nativo (CoDeBoNa). La CoDeBoNa reúne desde diciembre de 2016 a más de 80 organizaciones sociales, territoriales, políticas, comunidades campesinas, productores y productoras de la apicultura y la agricultura familiar y pueblos originarios. A fines de dicho mes convoca a una marcha multitudinaria con más de 10000 personas, y en los meses siguientes auspicia talleres territoriales, asambleas y movilizaciones masivas, así como gestiones con el Estado que incluyen diálogos con los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación. Se trata de un proceso de resistencia que dura alrededor de un año –aunque la CoDeBoNa no se disuelve y continúa con otras actividades en los territorios-, hasta que el anteproyecto por falta de tratamiento en la Legislatura pierde estado parlamentario.

despliegue de las lógicas extractivistas del desarrollismo inmobiliario, como es el caso de la región metropolitana de Córdoba. El instrumento de la normativa que refleja más claramente de qué manera la política de bosques habilita un avance desregulado de los emprendimientos residenciales con impacto ambiental, radica en la omisión de protección de los bosques nativos en pendientes mayores al 5% (Salizzi, 2020). Aunque el sector ambiental solicitaba en su momento que los bosques ubicados en sectores con pendientes iguales o mayores al 5% debían ser conservados con Categoría de Preservación I, llamativamente, este punto no consigue ser incluido en la ley 9814, de acuerdo con lo que impone el oficialismo en agosto de 2010.

3. La política y la fragmentación del territorio

El conjunto de leyes que forman parte de la política de planificación de la Región Metropolitana de Córdoba, responde a un proceso que va de 2009 a 2011 y que resulta en las normativas provinciales 9687, 9841 y 10004. La primera aprueba el Plan Vial Director para la Región Metropolitana de Córdoba; la segunda avanza en un Plan Metropolitano de Usos del Suelo para un primer anillo alrededor de la capital y crea el Instituto de Planificación del Área Metropolitana (IPLAM); y la tercera ley ordena la segunda etapa de este plan. Esta política pública provincial se establece con el objetivo de planificar el crecimiento de la ciudad Capital y del denominado Gran Córdoba, a partir de la definición de las diversas posibilidades de uso del suelo en cada zona.

Una noción específica que surge de lo dicho es, precisamente, la de “región metropolitana” y de usos del suelo, que define la concepción del territorio objeto de regulación. Aquí observamos un territorio dividido de acuerdo con su utilidad productiva, en el que se contempla, tal como lo establece el artículo 5 de la ley 9841, una clasificación de áreas que abarcan actividades económicas y sitios habitables que las garantizan: a) Áreas Urbanizables; b) Áreas de Urbanización Diferida; c) Áreas No Urbanizables; d) Áreas de Valor Estratégico, y e) Áreas Industriales de Impacto, Actividades Mineras o asimilables. También se consideran las Áreas Naturales Protegidas en las que se excluyen algunas actividades con potencial degradación del ambiente. Esto quiere decir, entre otras cosas, que el IPLAM también define áreas de protección en las que no pueden realizarse actividades que dañen el bosque nativo, al igual que la 9814:

“Áreas Naturales Protegidas: superficie que abarca un ecosistema cuyos rasgos biológicos, geológicos, hidrológicos y ambientales son característicos de la zona, presentan integridad natural y conforman una unidad geográfica en donde los procesos ecológicos naturales que en ella se desarrollan deben ser protegidos y todas las actividades humanas orientadas a un manejo racional y responsable de los recursos naturales, según pautas de sustentabilidad acordes al carácter del área. Se incluyen todas las áreas determinadas como Categoría I (Rojo) en la Ley No 9814 -Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba” (ley 9841, artículo 8, inc. b).

Esta superposición de ambos dispositivos, el ordenamiento territorial de bosques nativos y el plan de usos del suelo metropolitano, no ha estado exento de contradicciones. La sola lectura del artículo 8 abre preguntas respecto de las áreas amarillas de la ley de bosques, las cuales están sujetas a manejos sustentables del monte y para las cuales no hay relación específica con los usos del suelo metropolitanos que

pueden ir desde áreas urbanizables, estratégicas, de producción agropecuaria o industriales.

Este solapamiento despliega una política que admite una simultánea coincidencia o contradicción entre los instrumentos analizados, un panorama que se dificulta aún más cuando contemplamos que los municipios también tienen, en algunos casos, sus propias normativas de uso del suelo o leyes de protección ambiental, a partir de las cuales se generan trazados y denominaciones incluso incompatibles entre los diferentes niveles del Estado. Con ello advertimos una trama compleja de ordenamiento del territorio metropolitano, con regulaciones y consideraciones diversas respecto a la zonificación de las intervenciones productivas sobre el suelo y los bienes naturales de la provincia.

El ordenamiento territorial, modulado por la protección del ambiente, es el dispositivo principal que define el territorio del Gran Córdoba. Éste establece espacios productivos, de calidad o de conservación, un proceso en el que interactúan las políticas públicas y las acciones privadas “que generan un modo de administración y gestión específico sobre los territorios y sus usos posibles, con anuencia del Estado” (Saccucci, 2018: 149). Así, el solapamiento de tipos de uso del suelo y criterios de zonificación da cuenta de que estamos frente a un territorio considerablemente dividido y fragmentado. Uno de los principales impactos de las políticas del ordenamiento sobre el territorio es que producen múltiples lógicas de partición de sus condiciones materiales y simbólicas. El territorio queda así zonificado por áreas, usos y destinos múltiples basados en criterios técnicos del urbanismo, la ecología y atravesados por intereses que oscilan entre la protección y las actividades productivas.

4. La política y el control del conflicto socioambiental

Desde la sanción e implementación de este conjunto de normativas de ordenamiento territorial, se registra en el escenario metropolitano una cantidad de conflictos ambientales, muchos asociados al problema del bosque nativo y otros al extractivismo agrícola-minero, a la presencia de industrias contaminantes o a la instalación del desarrollismo inmobiliario (Alonso, Ávila Castro, de la Vega y Saccucci, 2015). Estos conflictos modifican sustantivamente la configuración de sujetos, discursos, posicionamientos y estrategias en el territorio, a la vez que impactan en la política ambiental metropolitana.

Desde la sanción de las políticas de bosque nativo y planificación metropolitana se organizan una serie de colectivos ambientales para cuestionar el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios que provocan desmontes y afectan los cursos de agua (Ávila Castro, 2015a), como el caso de Tagle en Mendiolaza, el proyecto Ticupil en Candonga, el condominio de Gama en San Antonio de Arredondo o Edisur en Alta Gracia. Las y los vecinos que señalan los efectos perjudiciales del crecimiento urbano de gran envergadura, remarcan sobre la importancia de la consideración de las zonas de protección establecidas por la ley 9814 en el ordenamiento territorial de los bosques nativos. Solicitan se respeten las áreas rojas y se protejan las cuencas hídricas en favor del consumo de agua de las poblaciones implicadas.

A la vez, surge en la ciudad de Córdoba el conflicto contra la planta de alcohol Porta Hermanos ubicada en la zona sur por su producción de bioetanol y las consecuencias negativas para la salud de las y los vecinos de los barrios afectados. En 2012 se crea la

Asamblea Vecinos Unidos en Defensa de un Ambiente Sano (VUDAS), organización desde la que se llevan adelante diversas acciones institucionales y de protesta para que la empresa sea relocalizada. En la lucha sobresale el acampe y encadenamiento que las vecinas realizan en abril de 2015 en el edificio de la Municipalidad, para exigir respuestas al Intendente sobre los problemas de salud de la población por las actividades de Porta (Saccucci, 2018). Puesto que la planta se encuentra en plena zona residencial, un eje significativo de este conflicto remite a la definición de los usos del suelo y a la demanda de estudios de impacto ambiental para la instalación de actividades potencialmente contaminantes.

También resuenan los vaivenes del juicio que llevan adelante las Madres de barrio Ituzaingó Anexo por la aplicación de agrotóxicos, y las enfermedades y muertes ocasionadas por ello hacia la población de dicho barrio de la ciudad de Córdoba. En agosto de 2012, el Poder Judicial emite un fallo inédito para América Latina, por medio del cual determina que fumigar con agrotóxicos es delito. El caso se convierte en el primero en llegar a juicio penal y en el que un productor agropecuario y un aerofumigador son hallados culpables por el delito de contaminación ambiental y sentenciados a una pena de tres años de prisión condicional. Ese mismo año, las Madres presentan una nueva denuncia conocida como el juicio de la “Causa Madre” (Saccucci y Ávila Castro, 2020), el cual sigue en curso a la fecha y representa uno de los ejemplos de lucha más importantes de la Provincia en la materia.

Las Madres de Ituzaingó se vinculan con otro proceso de notoria resistencia al problema de los agrotóxicos conocido como la campaña Paren de Fumigar, la cual es impulsada en todo el país por el Grupo de Reflexión Rural (GRR) y agrupa en Córdoba a diversos colectivos de vecinas y vecinos autoconvocados. Su objetivo es identificar y mapear a los pueblos afectados por las fumigaciones en poblaciones urbanas y rurales ubicadas en el área de aplicación de las políticas y tecnologías agrícolas. Asimismo, la campaña busca divulgar datos que puedan demostrar los efectos nocivos del uso habitual y desmedido de agrotóxicos (Cuenca, Delgado y Surghi, 2010). Gracias al trabajo de difusión de Paren de Fumigar, el problema de las fumigaciones es dimensionado en términos provinciales y nacionales, más allá del caso particular de las Madres de Ituzaingó. Como consecuencia de ello y de la proliferación de conflictos en diversas localidades, el tema de los agrotóxicos se constituye en una cuestión de relevancia ambiental en Córdoba.

En particular, en la región metropolitana, destacamos el conflicto vinculado a la aplicación de agrotóxicos para la producción agropecuaria que se gesta en la localidad de Alta Gracia. Se trata de un proceso que comienza con la lucha articulada de un conjunto de vecinas y vecinos de barrios periféricos para denunciar problemas de salud y daño ambiental por la aplicación de agrotóxicos cerca de sus viviendas. El reclamo tiene como consecuencia que se limitaran las fumigaciones por medio de una ordenanza sancionada en 2012 (Ordenanza de la Municipalidad de Alta Gracia N° 9.375/2012) que establece una zona de resguardo ambiental de 1500 metros, la cual prohíbe la utilización de cualquier tipo de producto químico o biológico de uso agrícola en cualquier forma de aplicación. A poco tiempo de la sanción de la ordenanza, un grupo de productores agropecuarios inician dos causas contra la Municipalidad para que la ordenanza fuera declarada inconstitucional. Ante ello, las vecinas y vecinos deciden acudir a la Clínica Jurídica de FUNDEPS (Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables) y presentar

un Amicus Curiae en 2013, para luego solicitar ser aceptados como Terceros Interesados en la causa, tal como es admitido en 2015.

Por otro lado, aunque la minería metálica a cielo abierto es prohibida en la Provincia por medio de una ley previa a la ley de bosques –la 9526 de 2008–, un grupo de empresarios cordobeses de la minería realizan una presentación judicial para declarar la normativa inconstitucional. En 2015, el Tribunal Superior de Justicia emite un fallo por el que se ratifica su constitucionalidad, fundamentalmente gracias a la lucha de un conjunto de asambleas antimineras que gestaron y defendieron la ley durante años, conocidas como las Asambleas Despierta –Villa Giardino Despierta, Ongamira Despierta, por ejemplo–. (de la Vega, 2015).

El que destaca, en este escenario de gran efervescencia por la defensa del ambiente sobre diversas problemáticas, es el conflicto por la instalación de una planta de separación, tratamiento, acondicionamiento y embolsado de semillas de maíz transgénico de la multinacional Monsanto en la localidad cordobesa de Malvinas Argentinas. Entre 2012 y 2014 se produce una fuerte resistencia al proyecto, nucleada en la Asamblea de Malvinas Lucha por la Vida, que despliega acciones de lucha en el lugar como el importante bloqueo al ingreso a la planta y presentaciones judiciales entre las que destaca un amparo para detener las obras de la empresa (Saccucci y Ávila Castro, 2020). Las construcciones en la planta se suspenden –y nunca se retoman, en una clara victoria del ¡Fuera Monsanto!–, en tanto a inicios de 2014 el Poder Judicial falla en contra de las autorizaciones y la Secretaría de Ambiente de la Provincia rechaza el estudio de impacto ambiental presentado por la empresa.

A raíz de este conflicto, a principios de 2014 el oficialismo encabezado por el Gobernador José Manuel De la Sota convoca a que se legisle para la “convivencia ambiental” de Córdoba, una normativa de política ambiental que nunca había sido elaborada hasta entonces, a pesar de que a nivel nacional existían lineamientos para ello en la ley general de ambiente 25675 de 2002. Así “El oficialismo inicia el proceso con un proyecto propio, generando un inédito proceso participativo del que forman parte las universidades, las corporaciones empresarias (resulta absoluta y llamativa la ausencia de comunicaciones de las asociaciones de trabajadores), las organizaciones no gubernamentales ambientales, las asambleas ciudadanas y ciudadanos” (Carrizo, Ferreyra y Astudillo, 2016, p.20).

En junio de ese año se sanciona la ley 10208 de política ambiental de la Provincia de Córdoba, una normativa extensa en la que se incluyen objetivos ambientales como la gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable, todos los cuales buscan promover “una adecuada convivencia de los habitantes con su entorno en el territorio” (artículo 1). Además de objetivos, principios y premisas ambientales, incluye la implementación de un amplio y detallado conjunto de instrumentos de política y gestión ambiental, acordes a la ley nacional y, en cierta medida, contenidos previamente en la ley de bosques provincial que analizamos. Entre ellos destacan el ordenamiento ambiental del territorio, el cual consiste básicamente en una definición participativa de las ecorregiones del territorio provincial a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes (artículo 10).

El ordenamiento ambiental está orientado, entre otras, a la definición de estrategias para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como a la formulación, aprobación y aplicación de políticas en materia de gestión ambiental y uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio. En el inciso f del artículo 10 se establece que el mismo busca: “Contribuir a consolidar e impulsar los procesos de concertación entre el Estado y los diferentes actores económicos y sociales sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio y los recursos naturales, previniendo conflictos ambientales”.

Los otros instrumentos de relevancia son la evaluación de impacto ambiental (capítulo IV), la audiencia pública (capítulo V) y la participación ciudadana para la convivencia en materia ambiental (capítulo XII) en la que se incluye la consulta popular. Otros instrumentos de gestión, educación, control y fiscalización, fondos e incentivos económicos o acciones de salud ambiental, también están incorporados, la mayoría con un nivel de detalle que puede interpretarse incluso como la reglamentación de todos ellos en los modos, criterios y tiempos de implementación.

Según Carrizo, Ferreyra y Astudillo (2016) “la nueva ley (re)instaura en la provincia de Córdoba, los principios y garantías instituidos en todo el territorio nacional por la Ley Nacional General de Ambiente del año 2002, cuyo desconocimiento había estado en la base de las decisiones de las autoridades provinciales (el carácter previo de la evaluación de impacto ambiental y la participación ciudadana entre los más destacados). En un segundo capítulo, la ley instaura una serie de herramientas de gestión para la regulación y control de responsabilidades públicas y privadas en torno a planes, programas y proyectos con impacto ambiental. Se incorporan así, el Ordenamiento Ambiental Territorial, la Planificación Ambiental Estratégica, los Planes de Gestión Ambiental, entre los más destacados, además de una reformulación de la clásica herramienta: la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)” (p.20).

Del diseño de esta política se destacan dos aspectos. Por un lado, si el ordenamiento ambiental territorial de toda la provincia fuera a realizarse como lo propone la ley (se trata de un proceso que a la fecha no se ha iniciado), se complejizaría todavía más el panorama de solapamiento político-normativo que indicábamos respecto del modo de organizar el territorio de las políticas de bosques y de planificación metropolitana. El ordenamiento ambiental vendría a profundizar el proceso de fragmentación que opera sobre el territorio, en el marco de estas políticas que insisten en inscribir diferentes criterios de zonificación, usos del suelo y criterios de conservación. Por otro lado, el instrumento de ordenamiento territorial asume, desde la ley de política ambiental, un papel de prevención y control de los conflictos, ciertamente novedoso respecto del diseño de los anteriores, ya que la convivencia de la que habla la 10208 se configura como un aspecto central del ejercicio del poder en el territorio.

Este análisis, a su vez, tiene mucho para decirnos respecto de la conceptualización que venimos realizando sobre la relación entre política, conflicto y territorio. Si comenzamos con una definición en la que concebimos a los instrumentos de ordenamiento territorial como dispositivos de poder, con particulares efectos en la definición de cuerpos, espacios, usos, prácticas y sentidos en el espacio metropolitano; debemos considerar que los conflictos que emergen no solo se configuran como impugnación de estas políticas. El escenario de luchas en contra de los modos de organización del territorio que promueve el Estado, también es productivo en términos de forzar el despliegue de

nuevas políticas más acordes a las concepciones de territorio de las poblaciones afectadas. Esto es, la política no solo es dispositivo productivo de territorio, sino también efecto de la conflictividad que se despliega en el mismo.

El análisis de las políticas que presentamos aquí nos permiten conceptualizarlas, no solo como productoras de territorio desde la noción de dispositivo, sino también como efectuaciones de poder. De ahí que la dimensión articuladora para comprender esta operatoria sea la de conflicto. Nuestro aporte al estudio de las políticas es que éstas no pueden ser concebidas sin un atendimiento de los procesos de conflictividad que se despliegan en los territorios, entre diversos actores como empresas, gobiernos y movimientos sociales.

5. Reflexiones finales. Nuevos conflictos, ¿nuevas políticas?

A fines de 2016 un grupo de vecinas y vecinos, en su mayoría habitantes del pueblo Villa Parque Santa Ana (a unos 20 km. al sur de la ciudad de Córdoba), conforman un colectivo autoconvocado bajo el nombre de “Santa María sin Basura”. Este espacio se crea para impedir la instalación de un megabasural en las inmediaciones del pueblo. El proyecto es anunciado por la empresa Cormecor S.A. como una planta de tratamiento y enterramiento de los residuos sólidos urbanos de la ciudad de Córdoba y su zona metropolitana por un periodo de 30 años, en un predio de alrededor de 500 hectáreas. El colectivo denuncia al proyecto como una amenaza para la salud de las poblaciones cercanas, así como un riesgo para el medio ambiente del lugar. Cormecor consigue una autorización condicionada en 2015 por parte de la Secretaría de Ambiente y Cambio Climático del gobierno de la provincia a partir de un estudio de impacto ambiental y una audiencia pública, y toma posesión de las tierras en octubre de 2016. A pesar de que en 2017 obtiene la licencia ambiental, el proyecto está frenado por la lucha de Santa María sin Basura que se organiza alrededor de la instalación de un acampe en la entrada del predio y la presentación de un amparo para detener su concreción.

Ese mismo año, se conforma la Asamblea de Vecinxs Autoconvocados de Dique Chico, un pueblo ubicado a 14 km. de la ciudad de Alta Gracia, cerca del río Anisacate. La población, incluida una escuela de nivel primario, está rodeada de campos en los que se produce soja y maíz por medio de la aplicación de agrotóxicos. Desde hace tres años la Asamblea lucha por la prohibición de las fumigaciones. Si bien en noviembre de 2017 logran que se crea, con el apoyo de la Comuna, una zona de resguardo ambiental de 2000 metros para fumigaciones aéreas y 1000 para terrestres, el Poder Judicial interpone una cautelar que las deja sin efecto a solicitud de un grupo de productores locales. Las y los vecinos integrantes de la Asamblea, a continuación, se constituyen como Terceros Interesados con la asistencia de los abogados Darío Ávila y González Quintana para tener seguimiento de la causa. A su vez, promueven un estudio en febrero de 2018 que demuestra toxicidad genética en un grupo de seis niños y niñas de la localidad. Más allá de las acciones legales, la Asamblea realiza diferentes acciones de protesta para promover prácticas agroecológicas y soberanía alimentaria.

Por otro lado, en el año 2018 en el valle de Paravachasca emerge un conflicto en torno a la instalación de una cantera a cielo abierto en San José de la Quintana, muy próxima a su población. No es la primera vez que la región se moviliza por proyectos de este tipo: en el año 2016 se conoce un conflicto en torno a la apertura de la cantera Sol de Venus, frenada mediante movilizaciones y amparo. En ambos casos se realizan marchas de

vecinas y vecinos de San José de la Quintana y Villa San Isidro (localidad colindante), férreas críticas al estudio de impacto ambiental (en el segundo caso, llevado a cabo por una consultora que ya había tenido denuncias en relación al basural de Santa Ana) y un pedido de audiencia pública para evaluar el mismo. Finalmente, ninguno de los dos proyectos prospera y, aunque hay un nuevo intento de instalación en el año 2018 por parte de la empresa Canteras El Alto S.R.L., queda marcada la idea de “mi pueblo no es tu cantera” en una firme resistencia.

Estos nuevos procesos de lucha que se despliegan luego de la política ambiental de 2014 que analizamos nos permiten señalar que el conflicto, en el espacio metropolitano, se encuentra lejos de una situación de armonización, a pesar de los esfuerzos por promover una convivencia ambiental desde el Gobierno. Asimismo, un nuevo foco de tensión se abre en el último tiempo y tiene a la obra pública como protagonista de conflicto territorial.

El complejo entramado económico-productivo que describimos al inicio de esta ponencia, suscita en los últimos años una fuerte necesidad de inversión en obra pública, fundamentalmente referida a infraestructura vial para mejorar la conectividad interurbana, pero también de servicios básicos. Dos de las obras más importantes y monumentales de los últimos tiempos son, por un lado, el cierre del primer anillo de la circunvalación (contemplado en el Plan Director Vial); por otro lado, el puente José Manuel de la Sota que cruza el lago San Roque (puente alternativo al del paredón), y que consiste en el primer trazo de un muy criticado proyecto de Autovía de Montaña.

En el caso de la primera megaobra, según datos oficiales, lleva implicados aproximadamente 22 mil millones de pesos; en el segundo caso, los datos brindados por la provincia registran una inversión de 1.750 millones de pesos, lo cual da cuenta de la magnitud. Por su parte, el trazado original de la Autovía de Montaña paralela a la ruta 38 que pretende atravesar toda la región de Punilla, se ha visto suspendido producto de una serie de movilizaciones y de una maratónica audiencia pública donde alrededor de 900 personas se inscribieron como oradoras para exponer su posición al respecto.

Para este segundo caso, la denuncia principal por parte de vecinas y vecinos, organizaciones sociales y académicos apuntó al hecho de que, de cinco proyectos presentados, el gobierno optó por la alternativa más dañina para el ecosistema. Según la ley de bosques provincial, la mayor parte de ese sector está en zona roja (ladera occidental de las Sierras Chicas); pero, además, parte de la traza pasaría por uno de los yacimientos de uranio más grandes del país (llamado “Rodolfo”). Ante los reclamos, las muchas movilizaciones, medidas judiciales y básicamente la lucha de los pueblos, el gobierno anuncia que estudiaría un trazado alternativo por el este, como solicitaron en la audiencia.

Este último constituye uno de los conflictos ambientales de mayores magnitudes de los últimos tiempos, por la visibilidad, pero también por la extensión geográfica que implica: un valle entero. La obra pública, en su concertación con el desarrollo productivo privado, emerge como un agente de acción sobre el territorio que produce tensiones significativas y potenciales conflictos que presentan desafíos considerables para la planificación metropolitana en el futuro.

En términos generales y a la luz de los reclamos más recientes, la noción de convivencia que proclama el Gobierno provincial parece distante respecto del tipo de dispositivos

que se están proyectando o habilitando en la actualidad, en la medida en que la gestión de residuos, minería, desarrollismo inmobiliario, cultivo intensivo u obra vial no consiguen las autorizaciones y licencias de la sociedad, debido a los potenciales efectos ecológicos que demuestran los emprendimientos.

Asimismo, y para cerrar, llamamos la atención sobre el hecho paradójico de que, a pesar de las denuncias que los movimientos realizan desde hace años sobre las falencias de las políticas analizadas aquí, y frente al avance de los emprendimientos públicos y privados que degradan el ambiente y el acceso a la tierra, el discurso de las luchas promueve, para frenar estos procesos, que se cumplan las normativas de ordenamiento territorial. En el entramado que se teje entre territorio y políticas de ordenamiento, mediado por la conflictividad socioambiental, los reclamos por las operatorias de extractivismo, fragmentación y control que señalamos conviven con el uso estratégico que hacen las poblaciones afectadas de las normativas vigentes.

6. Bibliografía

- Abramo, P. (2012). "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas". *EURE*. Vol. 38, No. 114. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612012000200002
- Agosti, L. (2015). "Cambio de la cobertura arbórea de la provincia de Córdoba: análisis a nivel departamental y de localidad (periodo 2000-2012)". *Revista de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*. Vol. 2, No. 2. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/FCEFYN/article/view/11502/12676>
- Alonso, C.; Ávila Castro, M. P.; de la Vega, C. y Saccucci, E. (2015). *Conflictividades ambientales en la Córdoba de hoy*. Trabajo presentado en XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://cdsa.academica.org/000-061/741.pdf>
- Arach, O. (2015) "Guerreros del antropoceno. Movimientos societales frente a la expansión destructiva" *Athenea Digital*. Vol. 15, No 4. Recuperado de: <http://atheneadigital.net/article/view/v15-n4-arach/1574-pdf-es>
- Ávila Castro, P. (2015). *La emergencia de experiencias de lucha por el ambiente en el proceso de expansión metropolitana de Córdoba*. Trabajo presentado en I Encuentro de Investigadores y Estudiantes de Ciencias Sociales y Humanidades XII Jornadas Estudiantiles y VI Jornada de Investigadores, Universidad Católica de Córdoba.
- Ávila-Vázquez, M., & Difilippo, F. S. (2016). Agricultura tóxica y salud en pueblos fumigados de Argentina. *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*. No. 2. Recuperado de: <https://www.criticayresistencias.com.ar/index.php/revista/article/view/70/66>
- Boccolini, S. M. (2017). "Construcción sociodemográfica en Córdoba (Argentina): cambios de las estructuras sociales en el territorio y su impacto en la demanda de hábitat urbano". *Cadernos Metrópole*. Vol. 19, No. 40. Recuperado de: <http://ref.scielo.org/qrtv7>

- Carrizo, C., Ferreyra, Y., Astudillo, D., y Soldá, S. (2016) ¡Fuera Monsanto! Del poder comunicativo de la protesta ambiental a la elaboración de ley protectora. En *Sustentabilidad(es)*, vol 7 (núm.13). pp.5-30. Santiago de Chile: USaCh.
- CEDHA (2009) Consideraciones críticas acerca del anteproyecto de ordenamiento territorial del bosque nativo presentado por la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ). Córdoba: Centro de Derechos Humanos y Ambiente.
- Ciuffolini et al. (2013) *Tomas de tierra en la Provincia de Córdoba*. Informe preliminar. Córdoba. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B3q1pGtgs3UDLUhhNHVINIY2VWs/view>
- COTBN (2009) *Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba*. Córdoba: Secretaría de Ambiente. Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- De Mattos, C. A. (2010). "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado". *Revista de Geografía Norte Grande*. No 47. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022010000300005
- Defensor del Pueblo de la Nación (2011) Informe especial sobre la situación de la ley provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba (ley 9.814). Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación.
- Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2018) *Córdoba: informe sintético de caracterización socio-productiva*. Recuperado de: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/cordoba.pdf>
- do Carmo, L. R. y Alvarez, M. F. (2009). "Expansión del cultivo de soja, salud y medio ambiente. Situación en Córdoba (Argentina) y Mato Grosso (Brasil)". *Série Investigaciones*. No 6. Recuperado de: <http://www.alapop.org/alap/SerieInvestigaciones/InvestigacionesSI1aSi9/PoblacionMedioAmbiente10.pdf>
- Gavier, G. & Bucher, E. (2004). "Deforestación de las Sierras Chicas de Córdoba (Argentina) en el periodo 1970-1997". *Miscelánea*. No 101. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/284026399_Deforestacion_de_las_Sierras_Chicas_de_Cordoba_Argentina_en_el_periodo_1970-1997
- Gobierno, Universidad Católica de Córdoba
- Kopta et al. (2016). *¿Por qué es necesario mantener la superficie de bosques nativos con Categoría I (Rojo) en la provincia de Córdoba según el mapa vectorial de la ley 9814?*. Córdoba: Núcleo DiverSus, IMBIV, Foro Ambiental Córdoba, FUNDEPS, IDEA, CERNAR.
- Mançano Fernandes, B. (2008). "Sobre la tipología de los territorios". Recuperado de: <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf>

- Martina, E.; Barri, F. y Deon, J. (2020). Desarrollo urbanístico en las Sierras de Córdoba: consecuencias y resistencias en un territorio hidrosocial en disputa. *Quid* 16, Núm. 14. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/4580>
- Mazzalay, V. (2012). *Coordinación socio-política en la Región Metropolitana de Córdoba (RMC): Reporte preliminar de investigación*. Documento de trabajo del Instituto Federal de
- Saccucci, E. (2018). *Los conflictos por la tierra y el ambiente: la (re)producción de los modos de vida*. Tesis para optar por el título de Doctora en Estudios Sociales de América Latina. Centro de Estudios Avanzados. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.
- Saccucci, E. y Ávila Castro, M. P. (2020) "Análisis de discurso de la judicialización de cuatro conflictos ambientales en Córdoba, Argentina". En *Derecho y Ciencias Sociales. Revista electrónica del Instituto de Cultura Jurídica y de la Maestría en Sociología Jurídica*. Núm. 23. Pp.1-22. ISSN:1852-2971. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.
- Salizzi, Esteban (2020). Agronegocio, deforestación y disputas en torno al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba (Argentina). *Revista Territorios*, (43), pp.1-28. ISSN: 2215-7484. Bogotá
- Schneider, C., De Luca, N. y Dassano, M. (2018) "Ley de bosques en Córdoba: el sentido de la participación ciudadana en políticas públicas". En *Informe Ambiental Anual FARN 2018*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- Svampa, M. (2004). "Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social 'hacia arriba': socialización, sociabilidad y ciudadanía". *Espiral*. Vol. XI, No 31. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/138/13803103.pdf>
- UNCiencia (2015a) "El informe científico de la UNC que explica las inundaciones en las Sierras Chicas de Córdoba". En *UNCiencia*. Córdoba: Prosecretaría de Comunicación Institucional de la Universidad Nacional de Córdoba. <https://unciencia.unc.edu.ar/sin-categoria/el-informe-cientifico-de-la-unc-que-explica-las-inundaciones-en-las-sierras-chicas-de-cordoba/>
- Wahren, J. (2012). "Movimientos sociales y territorios en disputa. Experiencias de trabajo y autonomía de la Unión de Trabajadores Desocupados de Gral. Mosconi, Salta". *Trabajo y sociedad*. No 19. Recuperado de: <http://www.scielo.org.ar/pdf/tys/n19/n19a08.pdf>

“Un ajuste justo” o un estado solvente para el capitalismo

Simone Sobral Sampaio y Robson de Oliveira⁴⁷⁸

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar el documento *Un Ajuste Justo: análisis de la eficiencia y equidad del gasto público en el Brasil*, formulado por el Grupo del Banco Mundial y publicado en noviembre de 2017. El extracto del documento que se examina es el Volumen 1 “Síntesis: Brasil revisión de los gastos” que parte del supuesto de que el gasto público en el país es excesivo e ineficaz. Las instrucciones contenidas en dicho documento incluyen la política fiscal, las nóminas del funcionariado público, la seguridad social (como factura impagable), los programas de apoyo al mercado laboral y la asistencia social, las políticas de salud pública y educación, así como las de apoyo al sector privado. La metodología utilizada en este artículo es la investigación documental como instrumento importante que permite el examen meticuloso y la crítica, ambos necesarios para la comprensión de un documento que, aunque destinado al gobierno brasileño, se basa en prácticas internacionalmente consideradas “exitosas”. El análisis realizado sobre el referido documento demuestra la presencia de procesos para inducir a la conformación de un tipo de Estado señalado como un obstáculo para la economía, que debe asumir la responsabilidad para resolver los problemas, así como cumplir complacientemente las instrucciones formuladas por el Banco Mundial. El documento “Un Ajuste Justo” reitera al Estado - así como toda una serie de documentos producidos por el Banco Mundial desde 1980 - como el principal actor y responsable por la crisis capitalista global. Luego del estudio detallado del documento, la conclusión a la que se llega es que la propuesta por parte de la agencia de una modulación de constitución de un Estado Solvente - termino propuesto por los autores de ese artículo - un Estado que puede solventar: solucionar algo o pagar lo que debe. En él no es retirado del Estado el papel de promotor de lo que se considera igualdad social, mejor así, al final, si no consigue hacerlo, el problema es suyo, de su ineficacia e ineficiencia. Al mismo tiempo, cuando el Grupo Banco Mundial, presentándose como buen instructor, inflaciona las expectativas sobre el Estado como agente solvente, desde que cumpla eficazmente la orientación dada, profundiza deliberadamente el centro del problema, siendo, el reordenamiento del fondo público en dirección contraria a la institución de derechos sociales universales.

Palabras clave: Banco Mundial, Estado, Desigualdad Social.

1. Introducción

El documento que es objeto de análisis en este artículo se titula “Un ajuste justo: análisis de la eficiencia y equidad del gasto público en Brasil”, informe elaborado por el Grupo del Banco Mundial (GBM), publicado en noviembre de 2017. Este explica en su prefacio que el documento es el resultado de una demanda del gobierno brasileño que solicita un análisis del gasto público realizado y ofrece un conjunto de orientaciones sobre cómo proceder para reducir el déficit fiscal.

En resumen, el diagnóstico presentado por el Grupo del Banco Mundial es que el Estado brasileño tiene sus cuentas “en yeso” debido, principalmente, a la nómina de la administración pública y la seguridad social. Con esta sobrecarga de gastos, queda poco para inversión. También en este extracto del informe, se presenta como principal

PANEL 9: Globalización y estados de bienestar emergentes

⁴⁷⁸ Prof. Dr^a Simone Sobral Sampaio, Universidade Federal de Santa Catarina/Brasil.
Prof. Dr^o Robson de Oliveira, Universidade Federal do Paraná/Brasil.

hallazgo que ciertos programas de gobierno "[...] benefician más a los ricos que a los pobres, además de no lograr de forma eficaz sus objetivos. En consecuencia, sería posible economizar parte del presupuesto sin perjudicar el acceso y la calidad de los servicios públicos, beneficiando a los estratos más pobres de la población "(GBM, 2017, p. 1). Esta afirmación se analiza en este artículo con el fin de examinar las razones expuestas, si son estas consistentes o meramente falaces. Por las directrices dadas, el Grupo del Banco Mundial afirma estar basado en prácticas internacionales exitosas⁴⁷⁹.

Lo que demuestra este artículo, a través del análisis del citado informe, es que el Grupo del Banco Mundial induce y moldea al Estado, de acuerdo con sus propios intereses. Lo que se desea es un Estado solvente, es decir, uno que pueda solventar: resolver algo o pagar lo que debe.

2. Desarrollo

La creación del Banco Mundial se remonta a 1944, durante la Conferencia de Bretton Woods, en medio de la reestructuración institucional capitalista posterior a la Segunda Guerra Mundial. En el momento de su fundación, tenía como objetivo la recuperación y reconstrucción de los países aliados de Europa tras la destrucción causada durante la guerra. El BM se convirtió rápidamente en el mayor financiador de los países en desarrollo que tenían déficits sociales, con una acción basada en el apoyo financiero que, al mismo tiempo, asegura su influencia en la formulación de políticas económicas en los países prestatarios.

Para Pereira (2010), el BM desde su origen tiene características de actor político, intelectual y financiero en gran parte debido a su condición única y privilegiada como prestamista, hacedor de políticas, actor social y / o promotor de ideas e iniciativas para el desarrollo capitalista. En definitiva, con el cúmulo político e intelectual brindado con acciones junto a los países en desarrollo, este organismo acaba teniendo la especialidad técnica y reconocimiento político sobre qué hacer, cómo hacerlo, quién debe hacerlo y para quién hacerlo, y en esta red de reconocimiento internacional, logra asegurar las derivaciones adecuadas para ello a través de la detención del capital financiero y simbólico que disfruta como organismo internacional vinculado a la Organización de las Naciones Unidas.

La explotación de la relación entre dinero, prescripciones políticas y conocimiento económico permitió institucionalizar su agenda política en los países periféricos y en desarrollo, a través de la coerción - para esto la influencia y restricción junto a otros financiadores y el bloqueo de préstamos - o mediante la persuasión - a través de la relación cercana con los gobiernos y la asistencia técnica que brinda antes, durante y después de la ejecución de programas y proyectos. En cierto modo, tanto por su origen, como por la influencia que ganó en la formulación de políticas económicas y sociales en los Estados periféricos y en desarrollo que nos permite comprender la importancia y,

⁴⁷⁹ Como ya fue apuntado por Sampaio y Oliveira (2019), en estudio sobre el uso de la evaluación cualitativa por el banco mundial, las bases presentadas, parten de los análisis basados en las mejores practicas internacionales, esto es, la solución a ser adoptada guía la forma como el estudio es construido. Disponible en: < <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/CIAIQ2019/article/view/2316/2233> > acceso el 28 de enero. de 2020.

por ello, las preocupaciones latentes que la formulación, hipótesis y prescripciones de un documento como el que se presenta a continuación representa a Brasil.

El informe alega que las medidas propuestas protegerán a los pobres, promoverán la "eficacia en los servicios prestados y la igualdad social", todo para permitir "la prosperidad compartida entre todos". En el mismo documento la seguridad social es considerada como una cuenta impagable, los salarios de la función pública se consideran generosos, además presenta un análisis de los Programas de Apoyo al Mercado Laboral y Asistencia Social: Integrar para Mejorar", siendo que la Salud y la Educación Pública también apareciendo en el análisis de la denominada eficiencia y gastos. Con la intención de garantizar la sustentabilidad fiscal al Estado brasileño, el texto parte de la hipótesis que el Estado brasileño gasta más de lo que puede y gasta mal.

A partir del análisis del informe, el Estado -institución determinante en la historia del capitalismo, que por motivos de los límites de este artículo no se abordará aquí- aparece como una especie de capitalizador, una institución que debe preservar la confianza de los inversores (nacionales e internacionales) y, al mismo tiempo, ser también inversor en infraestructura, mostrándose atractivo para nuevas inversiones.

El informe advierte que será necesario un esfuerzo de priorización por parte del gobierno que debe estar orientado de modo a "[...] proteger a los más pobres y vulnerables y minimizar los impactos negativos en el empleo y la prestación de servicios públicos" (GBM, 2017, p. 8). Poco después, el documento reconoce que existen otras alternativas para el equilibrio fiscal, como la tributación de grupos de altos ingresos (por ejemplo, a través de impuestos a la renta, patrimonio o plusvalías) y reducir la dependencia de impuestos indirectos, que sobrecargan a los más pobres. Si bien existe este reconocimiento, en ningún momento del informe son analizados e indicados. El núcleo de la economía fiscal propuesta descansa, principalmente, en la reforma de la seguridad social y los salarios de los funcionarios públicos.

Se alega además que el 35% de los subsidios de las pensiones (es decir, el desequilibrio entre las contribuciones y los beneficios del sistema de pensiones) benefician al 20% más rico, mientras que solo el 18% de los subsidios benefician al 40% más pobre de la población. El remedio decisivo presentado es la desvinculación del monto mínimo de jubilación del salario mínimo, corregido solo por "aumentos en el costo de vida", "tendría el impacto más significativo en la reducción del déficit fiscal que todas las medidas de política pública" (GBM, 2017, pág.9).

Aún sobre la necesaria reforma de las pensiones señalada por el informe, los funcionarios públicos contratados antes de 2003 se consideran privilegiados por una política de pensiones extremadamente generosa. Ni siquiera el Beneficio de Prestación Continua (BPC) y las pensiones rurales se deja de considerar como problemas. En el documento se puede leer que el 70% de los beneficiarios del BPC y el 76% de los beneficiarios de pensiones rurales no pertenecen al grupo del 40% más pobre de la población. "Además, el nivel de beneficios otorgados por estos programas es mucho más alto que el de otros programas de asistencia social - el beneficio máximo otorgado

por Bolsa Familia⁴⁸⁰ es aproximadamente un tercio de lo que otorga el BPC y las pensiones rurales”. (GBM, 2017, pág. 9).

Para no parecer injusto, el plan busca la equidad. En el caso del documento presentado, la política equitativa adoptada es que todos / todas estén al nivel de la población más pobre. Una equidad minimalista y sin escrúpulos. Es como si, para ser justa, la política social debiera por principio ser focalizada, hasta que todos / todas estén debidamente en el rol de los considerados más pobres.

Sobre la función pública brasileña, el inconveniente señalado por el documento no es que sea excesivo en comparación con el estándar internacional (no explicado), al contrario, el problema es el nivel salarial percibido que sería 67% superior al pagado por el mercado. Es importante resaltar que el nivel salarial en Brasil es muy bajo, es decir, para un trabajador brasileño que trabaja 25 días al mes y recibe un salario mínimo la media por hora es de solo R \$ 4,77. Comparando esto con algunos países: en Sudáfrica es aproximadamente R \$ 5,60 por hora; en Estados Unidos, los trabajadores ganan alrededor de R \$ 25 la hora; los japoneses reciben un promedio de R \$ 27 por hora⁴⁸¹.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, que presenta los salarios mínimos de los países de América del Sur y Central, en dólares. Brasil está lejos de tener el salario mínimo más alto de la región. El más alto se paga en Panamá, seguido de Costa Rica, Uruguay, Chile y Ecuador, como se puede ver en la siguiente tabla:

⁴⁸⁰ Como se sabe “el beneficio máximo concedido por la Bolsa de Familia es cerca de un tercio de lo que es concedido por el BPC y por las pensiones rurales”. (2017, p. 9)

⁴⁸¹ Datos colectados por le OIT, reportaje publicado por la

<https://noticias.r7.com/internacional/compare-o-salario-minimo-brasileiro-com-o-de-outros-dez-paises-02052018> acceso el 28 de enero 2020.

Tabla 1. Salario mínimo en América Latina en dólares (valores de 2018).

País	Salario mínimo	Salario mínimo ajustado por poder adquisitivo
Panamá	744	1.250
Paraguay	370	853
Honduras	371	746
Ecuador	386	727
Guatemala	384	699
Chile	420	684
Bolivia	298	672
Costa Rica	463	668
Colombia	270	622
El Salvador	300	610
Uruguay	428	572
Perú	283	558
República Dominicana	236	543
Argentina	356	514
Nicaragua	179	474
Brasil	243	383
Haití	161	373
México	138	295
Venezuela	45	82

Fuente: Fundación Sol⁴⁸².

Cabe señalar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuenta con una base de datos que sirve para monitorear el progreso en dirección a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, ODSs. Para ambas instituciones, que están de acuerdo con el Banco Mundial, el salario es renta del trabajo.

Antes de retomar el análisis del documento que es objeto de análisis en este artículo, conviene presentar lo señalado por la propia OIT.

La OIT destaca que los países más pobres tienden a tener niveles mucho más altos de desigualdad salarial, algo que agrava las dificultades de las poblaciones vulnerables. En África Subsahariana, la mitad de los trabajadores que ganan menos reciben solo el 3,3% de los ingresos laborales, en comparación con la Unión Europea, donde el mismo grupo recibe el 22,9% de los ingresos totales pagados a los trabajadores. El economista del Departamento de Estadística de la OIT, Roger Gomis, explicó que la mayor parte de la fuerza laboral mundial recibe salarios sorprendentemente bajos, y para muchos que tienen un trabajo, eso no significa tener suficiente para vivir. Gomis agregó que el salario promedio para la mitad inferior de los trabajadores del mundo es de solo \$ 198 al mes, y el 10% más pobre necesitaría trabajar más de tres siglos para ganar lo mismo que el 10% más rico en un año. El lanzamiento de la nueva base de datos sigue una recomendación formulada en el informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT. El estudio destacó la necesidad de nuevos indicadores para realizar un seguimiento más preciso del progreso en el bienestar, la sostenibilidad

⁴⁸² La Fundación Sol es una institución sin fines de lucro que desde el año 2008 realiza investigación, estudios, talleres y asesorías sobre el mundo del trabajo en Chile, como parte de un enfoque crítico de desarrollo. <http://www.fundacionsol.cl/fundacion/>

ambiental, la igualdad y en la agenda de desarrollo centrada en el ser humano. El nuevo análisis también se utilizará para monitorear el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, ODS⁴⁸³. (OIT, 2020).

Esta larga digresión es necesaria para demostrar que los salarios pagados en Brasil están cerca de lo que recibe la mitad más pobre de los trabajadores del mundo. Es decir, no es que los sueldos que se pagan a los funcionarios sean generosos, sino que los que paga el mercado son injustos.

Lo que parece estas manifestaciones, provistas de datos de instituciones (OIT y BM) que tienen la misma dirección social, es decir, producen pseudo reformas en el orden capitalista, es que el Estado no puede presentarse como un competidor del mercado, y lo que es peor como su principal rival. Al pagar más que el mercado, el Estado se presenta como su competidor. Es necesario y urgente que el Estado no se comporte como adversario del capital, so pena de que éste ocupe la fantasmagoría de ser su oponente, resultando en el tan conocido discurso de “demonización del Estado” tan en boga desde la década de 1980.

Antes de volver al documento objeto de análisis de este artículo, cabe mencionar una confesión más de la OIT, a saber, que la falta de trabajo decente, combinada con el aumento del desempleo y la persistencia de las desigualdades, está volviendo cada vez más difícil que las personas puedan construir una vida mejor a través de su trabajo, según la última edición del informe global de la OIT sobre las tendencias sociales y del empleo, titulado World Employment and Social Outlook: Trends 2020 (WESO)⁴⁸⁴, incluso ese mismo informe afirma que el número de personas desempleadas debe aumentar en unos 2,5 millones en 2020.

Ciertamente, no se trata de una dificultad de comunicación entre el BM y la OIT lo que hace que este hecho evidente de la realidad sea un ilustre ausente en el documento “Un ajuste justo”. Lo que se puede adelantar es que el contenido de este documento es un modelo para el Estado que se quiere ajustar a las necesidades medias del capital, preservando sus niveles de explotación y perpetuación.

Volviendo al documento en análisis, al proponer reducir "premios salariales excepcionalmente altos de los funcionarios públicos también sería deseable desde el punto de vista de la equidad" (GBM, 2017, p. 10), la equidad aquí está lejos de ser un factor de reducción de las desigualdades por la vía de la corrección de los niveles de pobreza, sino más bien una conversión de la homogeneización de la masa de la población en igualmente muy pobres. El sentido de justicia proclamado resulta injusto e incompatible con el discurso de protección de la pobreza.

Como dice el documento, "la recomendación general es reformular e integrar los programas de protección social (programas de apoyo al mercado laboral, asistencia social y pensiones sociales) en un sistema coherente que haga mejor uso de la capacidad

⁴⁸³ <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679002>. O relatório completo pode ser lido em https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2020/WCMS_734455/lang-en/index.htm. Acessados em 27 de janeiro de 2020.

⁴⁸⁴ Empleo Mundial y Perspectivas Sociales: Tendencias 2020 (WESO), publicado en enero de 2020. https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_734838/lang-pt/index.htm

brasileira para identificar a las familias necesitadas y, por lo tanto, obtener ahorros fiscales". (GBM, 2017, p.11) Aunque las diferentes medidas propuestas para reorganizar los beneficios transferidos en el ámbito de la asistencia social sean reconocidas con "ningún ahorro fiscal significativo" (GBM, 2017, p.11), se espera de esa medida la tan alardeada eficacia en los gastos públicos destinados a "los trabajadores más vulnerables". Por ejemplo, la economía de 95% de los gastos públicos con el Seguro-Desempleo es una propuesta a través de los propios desempleados que "tendrían acceso al Seguro-Desempleo únicamente después del agotamiento de sus saldos de FGTS".⁴⁸⁵ (GBM, 2017, p. 11).

Si las medidas propuestas no generan un ahorro fiscal significativo del Estado, lo que revelan es- a través del discurso de la efectividad del rol del Estado- que no necesariamente inducen al consumo, sino a un comportamiento que no reclama beneficio alguno al Estado, mucho menos cualquier derecho. Un individuo que solo ve al mercado como el único agente capaz de presentarse para su supervivencia.

En el informe, largas razones presentan al Estado como ineficiente e ineficaz en la generación de empleo. Como si fuera el gran responsable por tal medida, desmoralizando sus acciones, que siempre fueron subestimadas.

Todavía de acuerdo al informe, la política de educación es el objetivo del ahorro fiscal, también, presentado por el discurso de la eficiencia. La economía indicada es de "37% menos recursos en la escuela primaria y 47% menos recursos en la escuela secundaria". Eso se daría a través del "aumento de número de alumnos por profesor en 33% en la escuela primaria y 41% en la escuela secundaria ahorraría \$ 22 mil millones (0.3% del PIB) por año ". (GBM, 2017, p. 13). En lugar de que esta proporción se logre mediante políticas educativas de calidad, con escuelas integradas propositivamente a la vida de la población, lo indicado es "permitir el descenso natural del número de docentes, sin reemplazar a todos los profesionales que se jubilen en el futuro, hasta alcanzar la razón eficiente alumno / docente". (GBM, 2017, p.13). La reducción de docentes se presenta como una solución. En cuanto a la educación superior, el documento entiende que como el diploma universitario genera retornos salariales futuros para este profesional, debería ser cobrado por eso. El gasto superior del/la estudiante en las universidades públicas, en comparación con la educación rentable, también es un argumento para extender el financiamiento estudiantil a estos estudiantes, dejando los recursos públicos solo para los más pobres. Otra medida es limitar el financiamiento para las universidades públicas según el número de estudiantes. Este documento ignora la realidad de las universidades públicas brasileñas⁴⁸⁶, en que el proceso de democratización del acceso presenta un

⁴⁸⁵ El 12 de noviembre de 2019, el Senado brasileño aprobó la medida provisoria que libera el retiro del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS), firmada por el presidente Jair Bolsonaro en julio. El retiro de 998 reales en el caso de cuentas con hasta un salario mínimo en julio.

⁴⁸⁶ De acuerdo con los resultados de la V investigación del Perfil Socio-económico y Cultural de los Estudiantes de Graduación de las Instituciones Federales, presentada el 16 de mayo de 2019, por la Asociación Nacional de los Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (Andifes) y por el Fórum Nacional de Pro-Rectores de la Asistencia Estudiantil (Fonaprace), se destaca " el porcentaje de estudiantes inseridos dentro de rango de salario mensual familiar per capital hasta un salario mínimo y medio. En 1996, cuando fue realizada la primera edición de la investigación, ellos eran 44,3% del cuerpo de alumnos, número relativamente próximo a los porcentajes encontrados en los levantamientos realizados en 2003 y 2010. Sin embargo, se puede ver que, a partir de 2014, ocurre salto y los estudiantes dentro de

perfil de estudiantes que está lejos de ser el presentado por el documento “Un Ajuste Justo”, que falsea la realidad al afirmar que “más del 65% de ellos pertenecen al 40% más rico de la población”. (GBM, 2017, p. 13).

Otra política social que debe estar sujeta a rigidez presupuestaria es la salud. Según el documento, “en el sector salud se podría ahorrar alrededor del 0,3% del PIB a través de mejoras de eficiencia a nivel local, manteniendo el mismo nivel de servicios de salud, y otro 0,3% con el fin de los impuestos de crédito del IRPF para gastos privados con la salud”. (GBM, 2017, pág.14).

El ahorro total pretendido y justificado por el discurso de ineficiencia es “al menos 7% del PIB en ahorros fiscales potenciales a nivel federal al 2026” (p.14), es importante resaltar cómo se distribuye este porcentaje:

Esto incluye el 1,8% del PIB resultante de la propuesta de reforma de las pensiones (negociada en el Congreso en mayo de 2017); 0,9% del PIB en reducciones en la masa salarial de los servidores públicos; 0,2% del PIB en ganancias de eficiencia en la contratación pública; 1,3% del PIB resultante de la racionalización de los programas de asistencia social y apoyo al mercado laboral; 2% del PIB en reducciones en créditos subsidiados y en gastos tributarios de apoyo a empresas; 0,3% del PIB mediante la eliminación de los créditos fiscales para la salud; 0,5% del PIB en reformas al financiamiento de la educación superior; y 1.3 por ciento del PIB resultante de reformas para mejorar la eficiencia en los sectores de salud y educación (aunque esta economía beneficia a los gobiernos subnacionales). (GBM, 2017, pág.14).

3. Conclusión

El documento “Un Ajuste Justo” se constituye como un documento indicador del Estado que atraviesa importantes procesos de reorganización en las relaciones sociales capitalistas. Si bien el documento lo presenta como un mero obstáculo para el desarrollo económico, es posible identificarlo como una institución saludable para los negocios capitalistas. En este documento encontramos una treta poderosa para promover - en lugar de la equidad social - la inequidad social al quitarle a la clase trabajadora derechos sociales importantes, como por ejemplo la jubilación. Presentada como un privilegio, importa inculcar una especie de resentimiento en la mayoría de la población, quitando la jubilación del horizonte de la clase trabajadora. Sin empleo, cualquier ocupación puede celebrarse como un importante anestésico contra la rebelión.

En esta trama, el Estado cumple un papel decisivo como cumplidor y administrador eficiente de las determinaciones del mercado, mostrándose no como un rival de las

ese rango de salario pasan a ser 66,2% del total de estudiantes de graduación, llegando a 70,2% en 2018”. Otro dato relevante que inclusive puede explicar ese aumento es la institucionalización de la política de cupos raciales y étnicas, bien como de estudiantes que llegan de escuelas públicas. Sobre eso cabe destacar que el dato relativo al “rango de salario mensual familiar per cápita hasta un salario mínimo y medio, de los datos sobre color y raza y el porcentaje de estudiantes que llegan de las escuelas públicas de la escuela secundaria, en esta última edición de la investigación los datos sobre cupos, llaman la atención: el porcentaje de los que buscan cupos salto de 3,1%, en 2005, para 48,3%, en 2018”. Investigación completa: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/index.php/2019/06/21/pesquisa-traca-perfil-de-alunos-das-universidades-federais/>

políticas necesarias, sino como un ejecutivo obsequioso de las orientaciones dictados. El referido documento modela, principalmente, un Estado solvente, es decir, un Estado que puede solventar, resolver algo o pagar lo que debe. En él no se le quita al Estado el rol de promotor de la igualdad social, mejor así, al fin y al cabo, si no logras hacerlo, el problema es tuyo, de su ineficiencia e ineficiencia, eso es todo.

En ese caso, solventar la crisis capitalista. ¿Cómo? Presentándose como quien resolverá, solucionara, encontrará la respuesta, poniendo fin a algo y deteniendo cualquier otra posibilidad de un presente que sea como tal. Cuando el Banco Mundial, se presenta como buen instructor, infla las expectativas sobre el Estado como resolutivo, deliberadamente se aleja del centro del problema, al fin y al cabo, para ello no tiene carta de crédito que ofrecer.

Lleno de falacias, de afirmaciones impregnadas de falsos razonamientos que sin embargo simulan la veracidad deseada, los sofismas presentados en el informe sirven para producir la idea de un problema cuya solución pasa por la liberación de fondos públicos para negocios considerados ventajosos por el mercado. ¿Cómo puede el Estado hacer esto? Asumirse ineficiente e ineficaz y cumpliendo estrictamente con los lineamientos dados por el Grupo del Banco Mundial.

4. Referencias

Grupo Banco Mundial. Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. BRASIL REVISÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS. Volume I: Síntese. Novembro de 2017. Acesso em 21/01/2020. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>

PEREIRA, J. M. M. (2010). O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro: 1944 – 2008. Rio de Janeiro: editora Civilização Brasileira.

SAMPAIO, SS; OLIVEIRA, R. O uso da pesquisa qualitativa pelo Banco Mundial. CONGRESSO IBERO AMERICANO DE INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA, 8., 2019, Lisboa. **Atas do 8º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa**. Lisboa: Ciaiq, 2019. 614 p. Disponível em: <<https://proceedings.ciaiq.org/index.php/CIAIQ2019/article/view/2316/2233>>. Acesso em: 28 jan. 2020.





**PANEL 10: GOBERNANZA, INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN
EN LOS SERVICIOS SOCIALES**



El compliance como instrumento de monitoreo de control de la administración pública

Antonio Pereira da Silva, Saulo Fabiano Amâncio Vieira, Valdir Anhucci y Vera Lucia Tieko Suguihiro⁴⁸⁷

RESUMEN

Los temas como control social, prevención a la corrupción, integridad y transparencia recibieron visibilidad y relevancia en la agenda pública. Delante de las recurrentes dilapidaciones del patrimonio público ni siempre es posible mensurar el volumen del dinero público consumidos por los desvíos practicados por agentes de administración pública. En la actualidad, el mayor desafío de la gestión pública está en aumentar el nivel de eficiencia, eficacia y efectividad del proceso de administración pública, a fin de asistir los imperativos de bien uso de los recursos públicos y de prestación de servicios de calidad a población. El escenario actual de crisis ética, fiscal y de gestión pública, impone un estudio que involucra los conceptos de integridad y *Compliance*, lo que significa que los actos de los funcionarios públicos carecen de estar en conformidad con leyes, normas y reglas. La idea de transparencia y de control social son conceptos contemporáneos que, implementados, traerán beneficios para la reconstrucción de imagen y credibilidad de la administración pública delante de la sociedad brasileña. El programa de integridad y *Compliance* tiene el papel estratégico de difundir la cultura organizacional de transparencia basada en la ética para el desarrollo del control sobre la entidad pública. Esto presupone que en un ambiente que refuerce una cultura organizacional fundamentada en la ética, ningún beneficio pueda ser obtenido si no estuviera en conformidad con lo que se espera en términos de integridad. Para tanto es necesario que las normas, las reglas, las conductas sean interiorizadas como hábitos y legitimados y validados por el cuerpo social como valor de organización en el cotidiano de la administración pública.

Palabras clave: Programa de *Compliance*; Integridad; Control; Transparencia y Administración Pública.

La Constitución Federal brasileña de 1988 establece una nueva relación entre Estado y la sociedad civil organizada. En este nuevo diseño, corresponde a la sociedad civil organizada la fiscalización y el control social sobre los actos del Estado en la administración pública. Esto significa que confiere a la sociedad integrar en el cotidiano de sus prácticas nuevos paradigmas basados en la adopción de estrategias hábiles de promover las discusiones críticas y colectivas, con deliberaciones transparentes, con visibilidad política, ética y social en el tratamiento de cosa pública. Es a través del acceso y socialización de informaciones que la sociedad debe intervenir en la gestión pública en favor del interés público, estableciendo nuevas destrezas de carácter político, ético y técnico entre la sociedad y las distintas instancias de poder.

El debate reiterado del proceso de gestión pública obtiene repercusiones en el cotidiano de la población, en el sentido de ofrecer ampliación y reconocimiento, primero, por

PANEL 10: Gobernanza, integración y participación en los servicios sociales

⁴⁸⁷ Antonio Pereira da Silva, Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR
Saulo Fabiano Amâncio Vieira, Universidade Estadual de Londrina – UEL
Valdir Anhucci, Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR
Vera Lucia Tieko Suguihiro, Universidade Estadual de Londrina – UEL

aqueellos que aún no tiene sus derechos garantizados y, en un mismo movimiento, por aquellos que son responsables por la materialización de políticas sociales públicas, o sea, el Estado.

Existe un predominio del poder público en orientar los recursos públicos para determinados segmentos de sus intereses, considerando la incapacidad de los distintos sectores de la sociedad en la asignación de recursos que financien las políticas públicas.

Normalmente las políticas públicas aplicadas por el Estado tienen el carácter reparativo, selectivo, individual, no proporcionando las condiciones objetivas necesarias para una vida digna del ciudadano brasileño. La participación por parte del poder público viene cargada de una intención de cooptación de la sociedad, dificultando su interferencia en las decisiones sobre el interés colectivo.

La población tiene la comprensión de que el tema sobre recursos públicos es materia técnica y contable, a medida en que tiene delegado la responsabilidad de gestión de los recursos públicos a la administración pública, generando equívocos y limitaciones en el ejercicio del control social. En consecuencia, exigirá de la sociedad organizada mayor participación en el proceso de construcción de una cultura política hábil de garantizar la transparencia y el control social sobre la cosa pública.

Por lo tanto, a pesar de la existencia en Brasil de la Ley de Acceso a la información - LAI - Ley 12.527/2011, un instrumento legal que garantiza la población el derecho a la información, la sociedad se mantiene con una postura pasiva, naturalizando la falta de información sobre los gastos públicos.

Es en este ambiente lo cual el papel de la comunicación y de la información recibe relevancia para el alcance social y político de éxito del programa. La referida ley viene para instrumentalizar el acceso a las informaciones públicas, en la forma prevista en el art. 5º, subsección XIV de la Constitución Federal de 1988. Esa legislación se destaca en dimensión nacional, con el asertividad de que la ley por sí sola no es suficiente y, tampoco altera una determinada realidad social y política.

Lo que ha limitado el acceso a la información por parte de la sociedad es el predominio de la lógica naturalizada de que los recursos recaudados a través del pago de impuestos, así como su restitución en forma de políticas públicas de calidad son de responsabilidad exclusiva del Estado, negando cualquier interferencia de la población en la decisión sobre a su aplicación. La baja ampliación al tema tiene su relación directa con el nivel de despolitización de la sociedad en esta cuestión, manteniéndolas distantes del campo de decisiones, del debate público y de la postura crítica frente la gestión pública, lo que ha imposibilitado la formulación e implementación de acciones que puedan servir al interés colectivo. De modo que, las decisiones todavía son decididas de forma individual o corporativa sin privilegiar la voluntad de la mayoría. Eso demuestra la dificultad de los distintos segmentos de la sociedad en romper con la práctica tradicional de disminución del derecho de participar, de modo de hacer cargo del papel de protagonista en la conducción de la gestión pública.

En este contexto, es importante analizar el proceso de participación y el control social en tiempos de neoliberalismo. El carácter progresista de la política brasileña, en un Estado de Derecho, sigue siendo disfrazado por una base conservadora, resultante de la tradición de una cultura política antidemocrática. Este resquicio histórico ha sido caracterizado como un comportamiento de resistencia de aquellos que no tienen interés

en compartir poder. Prevalece el desprecio por el diálogo público, despolitizando las decisiones de interés colectivo. Por lo cual, es urgente la creación de estrategias por parte del Estado en restaurar la credibilidad de la población con relación a lo que es público, de modo a imprimir una gestión colaborativa, negociada y dialogada, medida por un debate plural, con la participación efectiva de la sociedad civil organizada.

De ahí que, el tema de control social de la cosa pública recibe relevancia en la agenda pública, frente los recurrentes estragos del patrimonio público. Es imprescindible crear un ambiente propicio para garantizar la supremacía de los intereses públicos frente a los intereses privados en el sector público. Aumentar el nivel de eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública, a fin de cumplir el buen uso de los recursos públicos y de prestación de servicios de calidad a la población, es el mayor desafío de la administración pública en la actualidad.

Por lo tanto, es necesario crear estrategias que promuevan en los sistemas políticos y administrativos, acciones que atribuyan a los organismos públicos la responsabilidad de comunicar a la sociedad, o sea, acciones de *Accountability*, como herramienta de control social de las cuentas públicas para garantizar la integridad pública.

Para desempeñar en las cuestiones relativas a la Gestión Pública fue creado el **NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE GESTIÓN PÚBLICA - NIGEP**, en la *Universidade Estadual de Londrina/Paraná/Brasil*, a través de la Resolución CEPE/CA - 005/2017. El núcleo está destinado a estudios y actividades relacionadas a la gestión pública, con finalidad la producción y diseminación de conocimiento. Formado por docentes y discentes en nivel de graduación y posgrado (*máster* y doctorado) de las distintas áreas de conocimiento del Centro de Estudios Sociales Aplicados - CESA, en que el Núcleo está relacionado. El Núcleo cuenta con el desempeño de distintas áreas de conocimiento, tal como: Economía, Derecho, Ciencia Contable, Administración, Servicio Social, Arquitectura y Urbanismo, Ciencias de Alimentación, Relaciones públicas y *Pedagogia*. La experiencia almacenada ha permitido al equipo desarrollar un trabajo en el Ayuntamiento de Londrina - PR, junto a la Secretaria de Gestión Pública, auxiliando en el proceso de Modernización de la Gestión Pública. Los problemas más recurrentes encontrados en el escenario de la gestión pública estaban relacionados con el desperdicio de recursos humanos, financieros e infraestructura; retrabajo y equívocos en los procedimientos recurrentes, pérdida del plazo de compras, desgastes y desmotivación por parte de los funcionarios, perjudicando, en consecuencia, la calidad de los servicios proporcionados a la población. Además de estas dificultades, otros problemas han sido detectados, relacionados principalmente, al bajo nivel de información de la gestión, déficit en los flujos de procedimientos; ausencia de metas objetivas de monitoreo y acompañamiento de la eficiencia de las acciones; ausencia de indicadores para evaluar la efectividad de los resultados, entre otros.

Así pues, a partir de la experiencia desarrollada en el Ayuntamiento de Londrina, de la reflexión colectiva y reunión de los distintos saberes, se puede evidenciar una irregularidad entre el desempeño del funcionario público y el interés colectivo. De modo que, lleva a la agenda pública la necesidad de, además de proteger los principios que guían la Administración Pública, avanzar en la implantación de prácticas que pasan de una acción reactiva para una acción preventiva. Lo que se busca en una administración pública es el avance en la calidad de los servicios públicos para asistir los intereses de la

colectividad en los más altos niveles deseables de eficacia y efectividad, con la finalidad de la mejoría de la calidad de vida de la población.

Delante de esta perspectiva, la medida más contemporánea de la Administración Pública, de carácter preventivo, es el concepto de *Compliance* que recibió destaque en las instituciones públicas. Es un programa que busca incentivar la Administración Pública en adoptar el cumplimiento de normas, o sea, actuar de acuerdo con las normas. Es raro en un Estado Democrático de Derecho exigir tal actitud. Resulta que, se espera que los actos de la administración pública, perjudiciales para toda sociedad, deban ultrapasar a la punición y transgresión y, se constituyan en actos que protejan el interés público elevando el nivel de las relaciones establecidas entre sector público y la sociedad civil organizada.

Mismo que la Administración Pública ya esté guiada por los principios de la Legalidad, Impersonalidad, Publicidad, Moralidad y Eficiencia es imprescindible que los gestores públicos tengan un instrumento capaz de incentivar la cultura de la **Integridad**, a modo de interiorizar un modelo ético a modo de practicar los actos públicos, en el sentido de prevenir y/o imposibilitar el desvío del orden establecido. Esto significa monitorear los resultados, evaluar la eficiencia y la integridad de los procesos para garantizar resultados efectivos para la población.

La sociedad brasileña, a lo largo de su historia, fue marcada por posturas autoritarias, clientelistas y patrimonialistas, a modo de dificultar la responsabilidad compartida de la sociedad en el tratamiento de la cosa pública. Eso significa decir que la población, de manera general, fue mantenida distante del proceso de gestión de las políticas públicas. La lógica de gestión pública ha sido marcada también por la ausencia de una cultura que motivase al ciudadano a acercarse de los distintos espacios públicos de decisiones políticas. La cultura política antidemocrática construida en Brasil está fuertemente involucrada con el modelo de gestión centralizado y autoritario, implementado a lo largo de los años de la historia brasileña. La participación de la población ha sido restringida a elección de representantes solamente con la “responsabilidad” de decidir en nombre del pueblo.

Con predominio de una cultura política autoritaria y golpista, el debate público es puesto en duda, bien como las deliberaciones colectivas. Por ende, se hace urgente crear condiciones objetivas para que los distintos actores sociales y políticos puedan intervenir en la gestión pública, especialmente cuando se trata de definir el destino que se dará a los recursos públicos.

En el campo del protagonismo social y político de los actores sociales, reconocidos como agentes políticos, donde se puede conquistar el poder de decisión con la capacidad de influir en el proceso de gestión pública.

Sin embargo, la administración pública en Brasil se basa en el presupuesto que la población no tiene fuerza política para interferir en las decisiones relacionadas a las políticas públicas, por lo cual “[...] la experiencia política brasileña se ha caracterizado por el predominio de formas autoritarias del gobierno, generando, como consecuencia, una restricción a la posibilidad de una participación política más efectiva” (BAQUERO, 2001, P.4).

Fundamentado sobre esta base conservadora, el modelo de gestión pública implantado en Brasil ha dificultado la organización social de la población en la lucha por sus

derechos. Siendo que,

[...] no se sorprende, por ejemplo, la poca participación de los brasileños en la política en un sentido más amplio, que va más allá del simple acto de votar. Vivimos en la actualidad una situación de altos déficits del capital social, que permite la permanencia de una cultura política opuesta a la participación (BAQUERO, 2001, p.8).

Así, requiere destacar que, en diversos momentos históricos, los cambios de orden político, económico, social y cultural fueron conducidos por la clase dominante, con objetivo de mantener las estructuras de poder existente, expresando dificultades en aceptar la idea de que la población tenga la capacidad de participar de las decisiones en el ámbito de la gestión pública.

La prevalencia de un modelo autoritario de gestión pública no fomenta la manifestación de la población en los espacios públicos, de modo a permitir la construcción de una gestión pública más democrática. Nogueira (1998) recuerda que el propio Estado contribuyó para la poca organización de la sociedad civil, dificultando la expresión democrática de sus necesidades y demandas. En vista de ello, la organización política brasileña fue marcada por “[...] bajos índices de predisposición democrática e instituciones representativas poco operantes” (NOGUEIRA 1998, p.222).

El Estado tiene dificultad en aceptar la idea de que las clases populares puedan cuestionar las decisiones tomadas sobre la cosa pública, principalmente en un contexto neoliberal en que el debate político es descalificado y devaluado, incentivando la perspectiva de lucha individual. Lo que se ha valorado es la privatización del público, la retirada de la responsabilidad del Estado en el proceso de garantizar las políticas sociales públicas, privilegiando la estructura social centrada en el espacio privado, dificultando la consolidación de la esfera pública

Para Paoli (2007) el escenario contemporáneo viene exigiendo del Estado un proceso de despolitización de la población, haciendo innecesario la opinión pública política, cuyo

[...] el efecto de anulación de la política torna el país ingobernable, lo que puede ver cuando, en las crisis, no hay más el recurso de la política para equilibrarlo ni la posibilidad de reconstruirla ni siquiera como simulacro, pues también fue hundido el suelo de un espacio público real. En este caso, la gestión distributiva es solicitada en su lugar, construyendo por las políticas públicas compensatorias, un gran número de clientes que, por su vez, entran en el lugar de la ciudadanía (PAOLI, 2007, p.246-247)

Es en los espacios públicos de participación donde la población debe provocar cambios en la gestión pública. Es en este proceso que la sociedad organizada debe interferir en las decisiones sobre la gestión pública, colocando en el movimiento del debate público la participación de distintos actores sociales y políticos sobre las prioridades y necesidades ha se priorizar en el ámbito de las políticas sociales pública.

Para la posibilidad de efectivarse una administración de la cosa pública más democrática, con la participación directa de la sociedad, es necesario la creación de canales de articulación entre el poder público y la población, lo que significa un importante avance delante de la experiencia histórica de centralismo y autoritarismo presentes en la gestión pública brasileña.

Conviene enfatizar que las exigencias legales, todavía no han sido suficientes para provocar cambios en la gestión pública, que aún se encuentra bajo la protección de un modelo centralizado, burocrático y jerárquico, fuente de la raíz histórica de la administración pública brasileña, con prácticas autoritarias aún prevalentes en la administración pública. La construcción de un proceso democrático “[...] es un proceso en flujo y en disputa, con potencialidades democráticas, pero también repleto de prácticas antidemocráticas”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 184).

Para romper con este tipo de práctica será necesario que las decisiones sean negociadas, acordadas de forma colectiva y transparente, comprendiendo “[...] la lógica burocrática estatal para transformarla y ejercer el control socializado de las acciones y deliberaciones gubernamentales” (DEGENNSZAJH, 2000, p.66).

El confronto de esta condición está en “[...] hacer político, como espacio contradictorio, como una nueva modalidad de participación, o sea, la construcción de una cultura basada en los pilares de la democracia participativa y en la posibilidad de la construcción de la democracia de masas” (BRAVO, 2002, p.47-48). No obstante, la propuesta actual es negar la disidencia, la contradicción, excluyendo la población de todo y cualquier proceso decisorio.

Lo que se percibe es que los debates políticos están vacíos de pensamiento crítico y de confronto de ideas, perjudicando la edición de un proyecto político participativo y colaborativo que presupone un espacio público mientras *locus* del pensar, del sentir y del hacer política. En esta perspectiva, es necesario superar las prácticas de la acción individual en la solución de los problemas sociales, promoviendo la politización de temas de interés colectivo y propiciando la construcción del diálogo en búsqueda del confronto colectivo.

Las declaraciones, las manifestaciones y los pactos de diferentes dimensiones, tanto en el ámbito público como en el privado, han garantizado a la información estado de derechos políticos del ciudadano y responsabilidad del Estado. La democratización de la información ha recibido visibilidad junto a la población, en la medida en que exige del estado mayor compromiso con respecto a la accesibilidad a la información.

Sin embargo, el acceso a la información todavía carece de una dimensión política en el sentido de estimular la participación del ciudadano en el control social para fiscalización, monitoreo y evaluación de la Administración Pública, por medio de la participación de la sociedad en la gestión pública por la lucha en defensa del bien común. Cabe al ciudadano adoptar estrategias capaces de intervenir en la decisión pública, de modo a contribuir a la administración en el cumplimiento de los intereses colectivos y, al mismo tiempo, ejercer el control sobre la acción del Estado, exigiendo del gestor público una sistemática prestación social de su actuación

El Estado tiene la obligación de enseñar a la sociedad todo lo que realiza - *Accountability*, y de todo y cualquier acto practicado en nombre de la sociedad, dando visibilidad por medio del acceso a las informaciones, demostrando con responsabilidad, transparencia y ética las acciones practicadas por las entidades.

La dimensión política de la condición humana está naturalizada a partir de las acciones de los hombres al priorizaren las actividades que los consoliden como sujetos, cuya existencia real se expresa por medio de su intervención directa en la realidad, o sea, “[...] toda actividad humana, todas las acciones del hombre son característica de la

ciudadanía. En otras palabras, toda actividad humana es llena de sentido público” (POGREBINSCHI, 2008, p. 231). Por consiguiente, las acciones de los hombres pasan a considerarse acciones políticas cuando Estado y sociedad civil, que se encuentran separados, se convierten en una comunidad política real.

Lo que se puede enfatizar es que la forma política es creada por el propio pueblo, siendo una creación libre del propio hombre, lo que significa decir que la democracia es constituida a partir de las capacidades creativas y creadoras de los distintos sujetos que se mueven en la lucha política por la alteración de determinada realidad.

Pogrebinschi (2008) señala que, en el ámbito de la verdadera democracia, la ciudadanía no se define a partir de un vínculo jurídico político que une los hombres al Estado, sino que es a partir de la práctica democrática de los hombres, constituida de su propia forma de organización política, que la ciudadanía se define de forma activa y efectiva. Pierde el valor el concepto de ciudadanía activa, que se opone a la ciudadanía pasiva, en la medida en que los ciudadanos son activos porque su propia actividad pasa a definir la ciudadanía, y no porque dejan de ser pasivos.

En vista de ello, los hombres se convierten en sujetos reales en la medida en que adquieren conciencia de sí mismo y esa conciencia les convierte en seres sociales políticos, o sea, con la ampliación de la conciencia para sí mismo. No existe una verdadera democracia, distinción entre lo individual, lo social y lo político, en la medida en que toda actividad individual es también una actividad social con efectos políticos. La actividad personal y profesional del sujeto se mezcla con la administración de las cosas públicas, de modo que la práctica cotidiana de la democracia es constitutiva, al mismo tiempo, de la comunidad y de los hombres que en ella viven. La política integral de los seres singulares (POGREBINSCHI, 2008, p. 231) “es la práctica humana con significado político que se encuentra en la base de la democracia. Por eso que los hombres, determinando a sí mismos por medio de su actividad, determinan la comunidad política. Y viceversa” (POGREBINSCHI, 2008, p. 238).

Así, es importante destacar sobre la importancia de la participación política en este proceso a partir de la consolidación de acciones democráticas ya existentes, además de otras con posibilidades de fueren activadas, lo que significa profundizar la democracia a favor de los sectores populares que aún no ejercen cualquier interferencia sobre la gestión pública. Esto significa abandonar la noción de que gobernantes y gobernados existen como dos mundos separados, uno de los cuales es el polo activo, que conduce, decide, impone, comanda, y el otro que es el polo pasivo, que obedece, que se somete, acepta y, a lo sumo, referencia decisiones (NOGUEIRA, 2001, p. 114).

Se entiende que la acción política no se limita a la sociedad política, como la teoría de la sociedad civil sostiene, pero es parte de la lógica de la sociedad civil, cuyos actores, al defender proyectos en la esfera pública y desarrollar la acción pública. Gramsci [...] muestra que la sociedad civil es terreno del poder y, por tanto, campo de la acción política (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI apud BURGOS, 2007, p. 131).

Dicho esto, la expresión política está en la relación entre Estado y sociedad civil, permeada por constantes conflictos y disputas en el confronto de posiciones divergentes que se colocan entre los intereses del Estado y de la sociedad civil. Así, la dimensión política no se trata de algo abstracto, sino que se presenta de forma concreta en el ámbito de las relaciones sociales, en la medida en que expresa la lucha política

disputada entre los más variados sujetos sociales y políticos. La dimensión política está basada en la vitalidad, en la solidez de los espacios públicos y en la relación de fuerzas políticas dentro de la relación entre Estado y la sociedad civil.

La década de 1980 fue marcada por intensas manifestaciones en defensa de una nueva relación entre Estado y sociedad civil. En el contexto de lucha por la democratización del Estado brasileño la disputa política se mostró como posibilidad concreta de redefinir el proceso de gestión pública en Brasil.

En medio al proceso de democratización la participación social se oficializa (Carvalho, 1995), como objetivo de cambiar el carácter político autoritario y social excluyente del Estado brasileño, determinando a la sociedad una participación social involucrada a la noción de control social de Estado. Es un modo de oponerse al tradicional control en la esfera del Estado en que la propia sociedad, a partir de una acción organizada por sus distintos segmentos, tiene la responsabilidad de ejercer el control social sobre el funcionamiento del Estado. Se hace fundamental superar la idea de control social que está

[...] marcada por una doble perspectiva: la dura realidad de la exclusión social y el carácter secular clientelar y privatista del Estado brasileño. Como si el Estado, previamente sospecho, necesitase ser vigiado, controlado, corregido en sus prácticas habituales. (CARVALHO, 1995, p. 28).

La sospecha contra el Estado todavía es recurrente hoy en día, y se debe a su desvalorización de la política, en la medida en que coloca en riesgo la construcción de un movimiento político de confronto al modelo antidemocrático de gestión.

Es la sociedad organizada social y políticamente que debe imprimir una nueva dirección en el formato de la política pública en defensa del interés público. Es en el espacio público plural que la sociedad civil interviene en las acciones y en las decisiones políticas del Estado y, consecuentemente, ejerce el control social sobre los actos practicados por él. Esto no significa negar el papel del Estado, al contrario, implica establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad, de modo que prevalezca el ejercicio del diálogo, de la negociación y de la administración de conflictos, teniendo como parámetro la validación y el reconocimiento de los derechos de interés público.

Así, la participación social ampliada de la sociedad es un “[...] instrumento de control del Estado por la sociedad, por tanto, de control social y político, posibilidad de los ciudadanos definir criterios y parámetros para orientar la acción pública” (TEIXEIRA, 2002, p.38), estableciendo una relación de horizontalidad entre Estado y sociedad civil, dando visibilidad a las cuestiones de interés común.

A pesar de las dificultades enfrentadas en el proceso de democratización nuevamente del país, la sociedad brasileña viene contribuyendo para los avances logrados, aunque se constituyendo en el segmento excluido de manera histórica de los procesos de decisión sobre la cosa pública. La sociedad civil se ha configurado como importante instrumento de lucha política, en la medida en que su nivel de organización determina su condición en el proceso de decisión en el ámbito de la gestión pública. Esta condición impone mayor responsabilidad a los distintos actores sociales y políticos, de ampliar el horizonte en forma de participación y control social: controlar las acciones del Estado en defensa de los intereses colectivos.

Hoy en día, el mayor desafío de la administración pública es aumentar el nivel de eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública, a fin de cumplir con el imperativo del buen uso de los recursos públicos y asistir servicios de calidad a la población.

El escenario actual de crisis ética, fiscal y de gestión pública exige un estudio que involucre los conceptos de integridad y *Compliance*, que significa estar en conformidad con las leyes, normas y reglas, asociado a la transparencia y el control social. Son conceptos que traen beneficios para la reconstrucción de la imagen y la credibilidad de la administración pública ante la sociedad brasileña.

Con los grandes escándalos que involucran a los gestores públicos ocurridos en Brasil recientemente, se ha aumentado la necesidad de implementar la cultura de Integridad y *Compliance* como política pública, de modo a fomentar la transparencia, la gobernanza y la prevención en el intento de amenizar el problema. Según Coelho (2016) "[...]la integridad: se basa en la honestidad (rectitud) y la objetividad, y altos niveles de decencia y probidad en la gestión de los fondos públicos y de los asuntos de una entidad. Depende de la eficacia de la estructura de control y de las normas de profesionalidad".

Significa invertir en estrategias capaces de asegurar "[...] una cultura organizacional centrada en la prevención de crisis y no en la remediación" (ALMEIDA, 2018), de modo a contribuir para el desarrollo de la credibilidad de la administración pública, frente al actual escenario de incredulidad por parte de la sociedad.

El programa de integridad y *Compliance* desempeña el papel estratégico de difundir la cultura organizacional de transparencia basada en la ética para el desarrollo del control interno de la entidad pública. Esto supone la creación de un ambiente que refuerce una cultura donde ningún beneficio será obtenido si no esté en conformidad con lo que se espera en términos de integridad. Para tanto se requiere que las normas, las reglas y las conductas sean interiorizadas, legitimadas y validadas por el cuerpo social como valor de la organización en el cotidiano de la administración pública, como un hábito en la formación de una ética institucional. Para De Lucca,

La formación de hábitos es de suprema importancia en el desarrollo del comportamiento ético, siendo relevante la práctica reiterada de conductas éticas para que las normas morales dentro de una empresa puedan ser efectivamente implementadas. Al fin de, tal como ocurre con las personas, al principio de sus vidas, son los padres y los profesores que imprimen el comportamiento ético. Pero los administradores de las organizaciones podrán ejercer más tarde ese importante papel, cultivando estos valores morales en el ámbito de la empresa. (DE LUCCA, 2009, p. 315).

La cultura y la ética están inevitablemente involucradas, en la medida en que es una práctica social que transforma la sociedad. Dicho eso, es el "conjunto de actividades planificadas que implican intervenciones en la realidad". Se basan por normas y se inspiran en valores, y son por esto mismo, de forma social controladas. Aunque, "se desarrollen de manera estructurada al obedecer a normas recurrentes" y que establecen la dinámica de la propia vida social además de representaren "la clave para la reproducción de las relaciones actuales en una determinada colectividad". (SROUR, 2004, p. 132).

Conviene recordar que todo cambio cultural es un proceso lento, una vez que genera ansiedad, inseguridad y recibe resistencia, en la medida en que trabaja con valores, estructuras emocionales y psicológicas para provocar cambios.

Para ello, es urgente la adopción de medidas por parte de la administración pública, utilizando prácticas de responsabilización de los organismos con acciones de *Accountability*, como instrumento de control social de las cuentas públicas para garantizar la integridad pública.

Para Pleti y de Freitas (apud COELHO, 2016, p.89) la principal función del *Compliance* [...] "es de garantizar que la propia persona jurídica cumpla su función social, mantenga intacta su imagen y fiabilidad y garanta su propia supervivencia con el necesario honor y dignidad" (PLETI; DE FREITAS, apud COELHO, 2016, p. 89)

En resumen, se entiende por *Accountability*, según Coelho (2016)

[...] el proceso por lo cual las entidades y los gestores públicos son responsabilizados por sus propias decisiones y acciones, incluyendo el manejo de los recursos públicos y todos los aspectos de desempeño, y se someten al examen sencillo de un control externo". (COELHO, 2016, p. 83).

Aunque los principios de legalidad, de impersonalidad, de moralidad, de publicidad y de eficiencia, sean vitales a los sectores públicos brasileño, el *Compliance* incluye aún otros principios, como: la ética, la transparencia y la integridad, del Programa de Integridad. Tales principios deben ser incorporados y consolidados en todas las esferas y organismos federales, estatales y municipales de la realidad brasileña.

El Programa de Integridad en la Administración Pública debe ser estructurado para la mejoría de la gobernanza, teniendo en cuenta los cuatro ejes: "[...] el compromiso y el apoyo de la alta dirección; la definición de instancias y agentes responsables; el análisis de riesgos; y el monitoreo continuo" (ALMEIDA, 2018), caracterizando el programa para la organización de la planificación estratégica de los organismos involucrados. Estas medidas buscan, por un lado, detectar, prevenir, remediar y punir rupturas de integridad y, por otro lado, difundir una cultura de integridad en la institución, con la creación de un código de conducta y ética.

La Política de Integridad en los sectores públicos podrán mejorar todas sus acciones definidas en su plan estratégico, haciendo uso de los recursos disponibles con eficiencia, privilegiando el principio de economicidad de la administración pública, con la posibilidad de prever de forma adelantada los posibles riesgos y así evitar posibles crisis.

La creación de un programa consistente y eficiente de *Compliance* pasa, necesariamente, por el análisis de los riesgos de las actividades a fueren ejecutadas por los sectores involucrados en la institución, adoptando procedimientos de verificación de los puntos de riesgo y de puntos críticos que puedan no cumplir con las conformidades establecidas. La evaluación de los riesgos, así como sus impactos y potencialidades, deben ser monitoreados a través de objetivos, estrategias y políticas definidas para permitir y controlar el proceso continuo para su mejora. Las empresas públicas deben seguir las normas de gobernanza corporativa, transparencia y de estructuras, prácticas de gestión de riesgos y de control interno, orientada por el Decreto 8.430/2015 y en el art. 6 de la Ley 13.303/2016, en su art. 41, subsección V. También prevé sobre la

sociedad de economía mixta, abarcando los organismos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios brasileños.

Los programas de *Compliance* son herramientas activas que pueden ser utilizadas por la sociedad, en la medida en que invierten en valores de responsabilidad social, política y ética, cuyos efectos repercuten en la sociedad en forma de desarrollo económico sostenible y con calidad de vida para la población como un todo. Para ello, es necesario que las acciones estén vinculadas a la formación continua, así como la adopción de medidas disciplinarias de carácter preventivo ante las situaciones detectadas, como ejemplo de buen gobierno, demostrando capacidad de respuesta de la administración pública a las demandas ampliadas de la sociedad.

Referencias bibliográficas

- ALMEIDA, Samara Nery de Oliveira. Compliance na Gestão Pública: Programa de Integridade um incentivo à transparência, à governança e à prevenção de atos corruptivos. Jusbrasil, 25 de jun. de 2018. Disponível em: <<https://samarajuris.jusbrasil.com.br/artigos/593506641/compliance-na-gestao-publica>>. Acesso em: 01 de fev. de 2021.
- BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.15, n.4, p.98-104, out./dez. 2001.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de acesso à informação - LAI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 27 jul. de 2019.
- _____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.
- BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org). Política social e democracia. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.43-65.
- BURGOS, Raúl. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007, p. 127-166.
- CARVALHO, A. I. Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995. 135p.

- CUELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA NECESSIDADE PARA O BRASIL. RDFG - Revista de Direito da Faculdade Guanambi, v. 3, n. 1, julho-dezembro, 2016. p. 75-95.
- DE LUCCA, Newton. Da ética geral à ética empresarial. Soa Paulo: Quantier Latin, 2009.
- DEGENNSZAJH, Raquel Raichelis. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: desafio de uma gestão democrática das políticas sociais. In: Universidade Nacional de Brasília. Centro de Educação Aberta, Continuada, A distância. Capacitação em serviço social e política social: módulo 3: política social. Brasília, 2000. p.57-70.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- PAOLI, Maria Célia. O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política. In: OLIVERIA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). A era da indeterminação. São Paulo: Boitempo, 2007. p.221-256.
- POGREBINSCHI, Thamy. Marx e a verdadeira democracia: a autodeterminação contra a soberania. In: GALVÃO, Andréia (Org.). Marxismo, capitalismo, socialismo. São Paulo: Xamã/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2008. p. 225-240.
- SROUR, Robert Henry. Poder, cultura e ética nas organizações. 11. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã. 3ªed. São Paulo: Cortez, 2002.

Gobernanza colaborativa en el marco del plan de inclusión social de Gipuzkoa Elkar-Ekin 2016-2020

Belén Larrion Kortabarria⁴⁸⁸

RESUMEN

Se presenta una singular forma de construir y desarrollar un plan de inclusión que destaca por ser un plan vivo abierto y colaborativo, que pretende promover la participación de todos los agentes sociales y expandirse y enriquecerse a lo largo de su vigencia con sus aportaciones y propuestas a partir de un modelo que favorece los procesos de co-construcción y cogeneración.

El plan de inclusión social ha modificado objetivos y líneas de actuación gracias a la reflexión y actuación compartida entre los agentes que operan en la inclusión social en Gipuzkoa, fundamentalmente ayuntamientos, entidades sociales y la propia diputación. La gobernanza colaborativa favorece la readaptación del plan en base al análisis y evaluación compartidos. Busca, también, experimentar y liderar proyectos innovadores en el convencimiento de que pilotar y ejemplarizar son elementos clave para virar hacia los escenarios de cambio deseados.

Palabras clave: Gobernanza colaborativa, Etorkizuna Eraikiz (construyendo futuro), inclusión social, decisión y apuesta, cogeneración y co-construcción.

1. La Gobernanza Colaborativa en Gipuzkoa. Etorkizuna Eraikiz.

La Diputación Foral de Gipuzkoa ya en el periodo 2015-2019 puso en marcha la Estrategia de Buena Gobernanza, con el objetivo de “transformar las formas de gobernar y hacer de la Buena Gobernanza la seña de identidad de la Diputación Foral de Gipuzkoa”.

El modo de hacer las cosas y el tipo de relación con la ciudadanía y los agentes sociales y económicos adquiere una importancia esencial, y es en ese contexto, en el que se inserta la iniciativa **Etorkizuna Eraikiz** (construyendo el futuro).

El propósito de Etorkizuna Eraikiz es detectar colectivamente los retos futuros del territorio de Gipuzkoa, diseñar la manera de afrontarlos, experimentar posibles respuestas en entornos reales con la colaboración de distintos agentes, y aplicar los resultados a las políticas públicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Por medio de algunos programas incluidos en ese proyecto se quiere involucrar a la ciudadanía y a los agentes y actores sociales en la deliberación pública y en el desarrollo de las políticas públicas, abriendo nuevos cauces de participación y comunicación, además de apostar por mejorar y modernizar los métodos de trabajo y sistemas de gestión del Ente Foral.

PANEL 10: Gobernanza, integración y participación en los servicios sociales

⁴⁸⁸ Belén Larrion Kortabarria. Directora General de Protección a la Infancia y de Inclusión Social. (Departamento de Políticas Sociales). Diputación Foral de Gipuzkoa.

Las razones que explican la necesidad de impulsar Etorkizuna Eraikiz se pueden agrupar en tres bloques:

- La fuerza del cambio. Nos encontramos inmersos en un proceso de cambio acelerado que impacta sobre las personas y las organizaciones, lo cual genera una sensación de incertidumbre en el conjunto de la sociedad que provoca inseguridad respecto al futuro.
- La complejidad y la magnitud de los retos. Esta situación cambiante está generando un mundo cada vez más complejo, interdependiente e incierto, en el que la capacidad de las administraciones para hacer frente de forma aislada a los retos es cada vez más reducida. Su capacidad de tracción y transformación de la sociedad es limitada.
- Por otro lado, el grado de desafección de la ciudadanía hacia la política es inmenso, siendo el vínculo entre la representación política y la ciudadanía muy débil y distante. De ahí que sea necesario fortalecer ese vínculo diseñando espacios y dinámicas que fortalezcan la democracia participativa como complemento de la democracia representativa.

Etorkizuna Eraikiz busca responder a cuatro objetivos específicos: identificar los retos de futuro, construir colectivamente la agenda pública, cooperar en el diseño y experimentación de las políticas públicas e impulsar la transformación de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Para lograr estos objetivos, el modelo Etorkizuna Eraikiz se apoya en un conjunto de componentes que están concebidos para funcionar de forma articulada y entrelazada: dos grandes espacios; Gipuzkoa Taldean y Gipuzkoa Lab, tres líneas transversales: Investigación, Internacionalización, Difusión; un órgano de enlace: Proiektuen bulegoa, y tres procesos soporte: Gestión, Socialización, Comunicación.

- Gipuzkoa Taldean: Espacio para la proposición y la deliberación, en el que debe participar la ciudadanía y las distintas instituciones y organizaciones sociales, de manera que se logre la mejor y más amplia representación de la sociedad guipuzcoana.

Desde 2016 han sido numerosos los proyectos trabajados, y quisiera destacar por su afección directa con la inclusión social, aquellos que se han desarrollado con el objeto de impulsar la construcción de la gobernanza multinivel, apoyando la constitución y fortalecimiento de las REDES comarcales para que sean los nodos de las estructuras de gobernanza que se están creando en el nivel territorial.

- Gipuzkoa Lab: es el laboratorio de experimentación activa, para la producción de conocimiento radicalmente nuevo y la búsqueda de soluciones a retos que puedan nutrir y mejorar las políticas públicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Un proyecto experimental debe estar conformado como mínimo por: Una de las universidades del Territorio que se ocupe de la tarea de investigación; una persona entidad o red internacional que garantice la tarea de contraste; una organización (empresa, consultora, ayuntamiento etc.) del Territorio a la que corresponde la dinamización; y el equipo técnico de la propia Diputación Foral de Gipuzkoa.

Se desarrollan diferentes tipos de proyectos entre los que se encuentran los denominados estratégicos como es Elkar- EKIN.

Con la explicación contextual en relación a cómo se trabaja y cómo se conceptualiza la gobernanza colaborativa en la Diputación Foral de Gipuzkoa podemos pasar a concretar como se refleja esta gobernanza en el Plan de Inclusión Social Elkar-EKIN.

Se trata de un plan liderado por la Diputación Foral de Gipuzkoa que cuenta con el concurso y la participación de la sociedad guipuzcoana, ya sea directamente o a través de las instituciones y agentes políticos, sociales y culturales del territorio y del país, agentes comprometidos en el reto de construir, en/para Gipuzkoa, una sociedad del bienestar, una comunidad cohesionada.

Elkar-EKIN tiene sus raíces en el marco normativo y estratégico que ampara su desarrollo y, en ese sentido, está totalmente alineado con los valores, objetivos y compromisos recogidos en el plan estratégico de gestión de la Diputación Foral de Gipuzkoa, plan que apuesta por una gobernanza abierta y colaborativa.

El desarrollo de las políticas públicas en relación a la atención a la exclusión social en Gipuzkoa cobra especial trascendencia si la mirada se centra no solo en qué se está llevando a cabo, sino en el cómo se está llevando a cabo.

Se trata de desarrollar políticas de inclusión social basadas en una apuesta por las personas y por la gobernanza abierta y colaborativa que se configura como eje vertebrador de la planificación de los procesos de transformación en el tránsito desde la exclusión hacia la inclusión social.

A continuación, se describen las razones que sustentan la asunción de este tipo de gobernanza para el tratamiento de la inclusión en nuestro territorio.

Trata también, sobre cuáles son las bonanzas, los parabienes o dicho de otro modo, trata de desgranar para qué y por qué resulta beneficiosa la gobernanza colaborativa en el marco de un plan de inclusión social. Este análisis exige un cuestionamiento sobre cuál es el diagnóstico previo de la situación y cuales las oportunidades para crear inclusión social para Gipuzkoa.

Para terminar, concluye en una singular forma de construir y desarrollar un plan de inclusión que se desataca por ser un plan vivo, abierto y colaborativo que pretende promover la participación de todos los agentes sociales y expandirse y enriquecerse a lo largo de su vigencia con sus aportaciones y propuestas a partir de un modelo que favorece los procesos de co-construcción y cogeneración.

Para finalizar, destacar que entre los aprendizajes más destacados del proceso de implementación de este nuevo modelo de gobernanza se encuentra en primer lugar, la construcción de un liderazgo compartido y, en segundo lugar, la generación de procesos de escucha como fuente de legitimación.

2. ¿Por qué una gobernanza colaborativa en inclusión social?

La Diputación Foral de Gipuzkoa asume el reto de liderar desde la institución pública, siempre en colaboración con las entidades sociales, los ayuntamientos y otras instituciones públicas, un plan de inclusión social con vocación de organizar las diferentes políticas sectoriales en torno a la exclusión social, y de impulsar nuevas estrategias que aborden de manera eficaz y eficiente el objetivo de la inclusión social.

El plan de inclusión social es la herramienta de la que se sirve el gobierno foral para llevar a cabo este reto. **Una mirada al marco normativo y estratégico que rodea a este ámbito responderá al porqué de hacerlo desde la gobernanza colaborativa.**

En este sentido un breve apunte al marco del Sistema de Garantía de Ingresos, donde la Ley 12/2008 de 23 de diciembre para la garantía de ingresos y la inclusión social señala a las Diputaciones como competentes para la elaboración y desarrollo de programas forales de inclusión social que se aprueben en ejecución del Plan Vasco para la Inclusión Activa, lo que refuerza al ente foral en la asunción del liderazgo en el territorio en el ámbito de la inclusión social.

La respuesta a la pregunta que se hace en este punto, en gran medida, resulta de analizar e interpretar los marcos normativos y estratégicos no tanto en clave competencial, sino en claves colaborativas y centrando la mirada en el objeto común de atención.

2.1. Marco normativo

Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales implica la consolidación de un sistema vasco de servicios sociales. Regula la competencia autonómica en materia de servicios sociales, y “atribuye a los poderes públicos vascos el deber de adoptar medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos” en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Establece la responsabilidad pública de “favorecer la integración social, la autonomía y el bienestar social de todas las personas, familias y grupos, desarrollando una función promotora, preventiva, protectora y asistencial, a través de prestaciones y servicios de naturaleza fundamentalmente personal y relacional”

Dicha ley “garantiza el acceso a las prestaciones y servicios del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales como un derecho universal y subjetivo” y establece concretamente qué prestaciones y servicios les corresponde proveer a cada uno de los niveles del Sistema Vasco de Servicios Sociales (Gobierno Vasco, Diputaciones y ayuntamientos), cada uno en base a su nivel competencial y permitiendo su desarrollo integrando prestaciones, servicios y equipamientos de titularidad pública y de titularidad privada concertada. De este modo garantiza el acceso a las prestaciones y servicios, refuerza y consolida una red de servicios y centros de titularidad pública y privada concertada, estableciendo a tal efecto un régimen específico de concierto para la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública, sin perjuicio de la coexistencia de esta fórmula con otras alternativas de colaboración entre las administraciones públicas vascas y las entidades privadas, en particular con la iniciativa social sin ánimo de lucro. Del mismo modo, establece un “sistema de respuesta a las necesidades de las personas usuarias en función de la naturaleza y características de las mismas, en lugar de estructurarlo atendiendo a los diferentes colectivos”.

El posterior Decreto 185/2015 de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, da contenido y delimita el derecho subjetivo proclamado en la Ley 12/2008. Para ello regula las prestaciones y servicios que previamente la Ley 12/2008 había indicado y establece la definición de cada prestación y servicio, y delimita la población destinataria y las disposiciones procedimentales de acceso a ellas.

Tabla 1 Prestaciones y servicios por competencia

COMPETENCIA	SERVICIO
MUNICIPAL	1.1. Servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación. 1.3. Servicio de intervención socioeducativa y psicosocial. 1.7. Servicios de atención diurna. 1.8. Servicios de acogida nocturna. 1.9. Servicios de alojamiento: 1.9.1. Servicios de alojamiento / Piso de acogida. 1.9.2. Servicios de alojamiento / Vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión. – Servicios de alojamiento para personas mayores: 1.9.3. Apartamentos tutelados. 1.9.4. Vivienda comunitaria.
FORAL	2.1. Servicio de valoración y diagnóstico de la dependencia, la discapacidad, la exclusión y la desprotección. 2.2. Servicios o centros de día. 2.2.2. Servicio o centro ocupacional. 2.2.3. Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social. 2.3.2. Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social. 2.4. Centros residenciales. 2.4.4. Centros residenciales para personas menores de edad en situación de desprotección. 2.4.5. Centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación. 2.4.6. Centros residenciales para mujeres víctimas de maltrato doméstico y otros servicios residenciales para mujeres. 2.6. Servicio de coordinación a urgencias sociales. 2.7. Otros servicios de atención secundaria. 2.7.3. Servicios de intervención y mediación familiar. 2.7.3.1. Servicios de intervención socioeducativa y/o psicosocial con familias. 2.7.5. Servicios de atención sociojurídica y psicosocial de las situaciones de maltrato doméstico y agresiones sexuales a mujeres, a personas menores de edad, a personas mayores y a personas con discapacidad.
GOBIERNO VASCO	1.6. Servicio de teleasistencia. 2.7. Otros servicios de atención secundaria. 2.7.1. Servicios de información y orientación. 2.7.1.2. Servicio de información y atención a mujeres víctimas de violencia doméstica o por razón de sexo.

Un aspecto destacable de ambas disposiciones legales es que, tanto el Decreto como la anteriormente mencionada ley, hacen especial hincapié en la importancia de la centralidad de la persona y en el desarrollo de todos los servicios en base a dicha centralidad, por tanto, una clara referencia para entender el porqué es oportuna y necesaria una gobernanza colaborativa.

El contexto normativo y organizativo del sistema público de servicios sociales en Euskadi dibuja un escenario complejo y, a su vez, lleno de oportunidades para la interrelación entre sistemas y agentes sociales. Hacer efectivos los mandatos legislativos predispone a los agentes a ensayar colaboraciones que a buen seguro redundarán en la eficiencia

de las intervenciones. En definitiva, una gran ocasión para construir itinerarios centrados en la persona.

Un ejemplo de actitud política hacia la gobernanza es la constitución de la mesa política interinstitucional de servicios sociales en Gipuzkoa, que persigue mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos, y establecer modos comunes y eficientes de gestión.

Esta mesa a su vez se ve apoyada por una mesa técnica que canalice la ejecución de las decisiones tomadas a nivel político. En el ámbito de la inclusión social, destacar el acuerdo para la elaboración de una propuesta interinstitucional de reordenación de los Servicios Sociales para la inclusión social en Gipuzkoa.

Por último, resaltar por las oportunidades que ofrece dos leyes recientes; la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi y, por otro, la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi, con referencias claras a quienes pueden ser coparticipantes esenciales en el desarrollo de proyectos en el ámbito de la inclusión social.

2.2. Marco estratégico

Además de analizar los porqués del marco normativo es interesante analizar las oportunidades de encuentro para la construcción de inclusión social que ofrecen los marcos estratégicos. Para desarrollar acciones con esta óptica, no hay que perder de vista la necesidad de una planificación en sus distintas escalas y ámbitos, con el fin de generar sinergias y acercamientos desde los objetivos comunes.

En ese sentido, en la construcción y desarrollo del plan Elkar-EKIN se han entresacado y destacado los compromisos, objetivos y proyectos coincidentes en la planificación autonómica y territorial:

- III Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016 del Gobierno Vasco

De dicho plan destacar el siguiente objetivo estratégico: “Articular establemente e impulsar la coordinación y cooperación interadministrativa, interdepartamental y multisistema, así como la gobernanza participativa, con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia del Plan Vasco de Inclusión Activa”. Y del actual IV plan de inclusión social 2017- 2021 destacar “...desde el punto de vista de la naturaleza y de los objetivos del Plan, uno de sus principales elementos radica en el papel que se le atribuye como herramienta básica para la articulación y estructuración de las políticas vascas en materia de inclusión social.”

- Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2016-2019, del Gobierno Vasco.

En relación a la visión se propone *consolidar el Servicio Vasco de Servicios Sociales como un sistema universal y de responsabilidad pública, de modo que resulte posible garantizar el acceso a sus servicios y prestaciones económicas como un derecho subjetivo. Y desplegarlo conforme al enfoque o modelo comunitario de atención previsto en la ley.* De los cinco ejes del plan, destacar el eje 3 en relación a la *Articulación interna del sistema y desarrollo del sistema de gobierno y gestión del Sistema Vasco de Servicios Sociales.*

- Plan Estratégico de Gestión 2015-2019 de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Es el instrumento del que se ha dotado la diputación como palanca para la transformación económica y social en el Territorio Histórico, y que propone una planificación y una priorización estructurada de los esfuerzos de la Diputación Foral de

Gipuzkoa en su contribución al avance hacia una nueva etapa en la competitividad, el bienestar social y el desarrollo sostenible de Gipuzkoa. Destacar los siguientes objetivos de los cinco que contiene el plan:

- ✓ Apuntalar la recuperación económica
- ✓ Fortalecer el modelo de bienestar social y cohesión social
- ✓ Reinventar el gobierno de Gipuzkoa.

▪ Plan de Actuación del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa 2016-2019.

Destacar uno de los puntos de la visión del plan; Ser una institución que, junto a los ayuntamientos, organizaciones del Tercer Sector, otras administraciones públicas y otros colaboradores, promueve la construcción de una red integrada y compartida de servicios sociales en el territorio, y que, con su actuación, refuerza el tejido social, la solidaridad y la cohesión social en Gipuzkoa.

▪ Plan de Gestión 2021.Etorkizuna Eraikiz

EL plan de Gestión de Etorkizuna Eraikiz está orientado a la visión de la Diputación Foral de Gipuzkoa, "Gipuzkoa, la comunidad de personas con menores niveles de desigualdad de Europa" y se desarrolla en torno a los cuatro ejes del Plan Estratégico 2020-2023:

- ✓ Cohesión social y la lucha contra las desigualdades
- ✓ Promover un desarrollo económico más inclusivo y sostenible
- ✓ Apuestas transversales verde y digital
- ✓ Practicar la gobernanza colaborativa.

▪ Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa

El Mapa de servicios sociales se trata de uno de los principales instrumentos que la ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales prevé para el adecuado desarrollo del sistema vasco de servicios sociales. De modo genérico, un mapa de servicios sociales es una herramienta de planificación que establece cómo desplegar los servicios necesarios para cubrir las necesidades y demandas sociales de la ciudadanía de un territorio estimadas para un periodo de tiempo.

Los elementos básicos a tener en cuenta en el mapa son: la ordenación o estructura territorial, las demarcaciones o delimitaciones geográficas, y las coberturas de atención de cada servicio y prestación entendidas como las necesidades potenciales a ser atendidas en cada zona, para garantizar la proximidad, la igualdad, y equidad en el acceso y la universalización de servicios y prestaciones recogidas en la ley.

En el ámbito de la inclusión social donde los procesos e itinerarios no se manifiestan de manera continua y lineal, es importante poder pensar en clave de gobernanza colaborativa partiendo de las previsiones que nos ofrecen los diagnósticos reflejados en los mapas de servicios sociales con el fin de ser eficientes en los servicios a prestar a la ciudadanía.

En ese sentido la Diputación foral de Gipuzkoa en el nuevo mapa 2018-2021 ha incluido también un diagnóstico de la situación de la red (competencia foral y municipal) de los servicios sociales.

Por tanto, sustentar la lógica de la acción en el marco estratégico y normativo que rodea al ámbito de la inclusión social, es fundamental para ensayar una gobernanza colaborativa que conjugue al máximo las oportunidades que se presentan del desarrollo

tanto, de las leyes mencionadas como de los Planes de Inclusión, buscando el máximo aprovechamiento, evitando duplicidades y evaluando resultados.

3. ¿Para qué una gobernanza colaborativa en inclusión social?

Para que la gobernanza colaborativa sea un instrumento útil es importante tener en cuenta las oportunidades que ofrece el análisis de la red de atención. A continuación se explica el análisis elaborado por SIIS, Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga, en 2015 y que ha servido de base en la elaboración y desarrollo del plan de inclusión social.

Fortalezas

- La existencia de una **red sólida de servicios** de atención directa y prestaciones económicas y sociales, que permite atender a la mayor parte de la demanda y evitar situaciones extremas de pobreza, exclusión y desprotección.
- La existencia de una **apuesta política e institucional sólida** por el mantenimiento de una red de servicios y prestaciones contra la exclusión, aún en un momento de restricciones presupuestarias.
- La existencia de un **consenso social amplio** para el mantenimiento de los servicios sociales para la inclusión.
- La existencia de un **marco normativo** avanzado que, si bien no se ha desarrollado aún de forma plena, marca con claridad las líneas de avance para los próximos años.
- La existencia de una **red de entidades** sin ánimo de lucro sólida y técnicamente competente, que promueve y gestiona numerosos recursos y que juega además un papel importante en lo que se refiere a la defensa de los derechos de las personas en situación o riesgo de exclusión.
- La creciente **asunción por parte de todos los agentes de modelos**, paradigmas o buenas prácticas desarrolladas con **éxito** en otros países de nuestro entorno, y la disposición de todos los agentes implicados a su experimentación y aplicación en nuestro país.
- Un proceso de **articulación y ordenación creciente de la red de recursos** forales para la inserción.

Debilidades

Junto al escaso desarrollo de determinados programas y recursos, la principal debilidad de la red se refiere a la carencia de un modelo común y compartido de intervención (e incluso de comprensión de la exclusión social) y, sobre todo, a su débil articulación como sistema. Las dificultades detectadas son las siguientes:

- **Falta de liderazgo** para la articulación del sistema. El principal problema de esta red de atención se deriva de la ausencia de un liderazgo claro para su desarrollo, que está lejos todavía de funcionar como un sistema integrado. En ese sentido, es preciso recordar que el de servicios sociales es el único de los grandes sistemas de bienestar en cuya regulación, planificación y provisión intervienen – al menos – tres administraciones diferentes. Esta complejidad institucional tiene como consecuencia tanto el solapamiento de diversos servicios –que se prestan de forma paralela por más de una administración – como la existencia de lagunas o huecos sin cubrir, además de dificultades importantes para la coordinación interinstitucional.

- Dificultades en la **delimitación de funciones** entre la atención primaria y la secundaria. El contraste con los diversos agentes públicos del sistema evidencia que existen visiones contrapuestas en relación a la delimitación de las funciones de la atención primaria y secundaria. Si bien puede pensarse que éste es un debate estrictamente técnico, su trascendencia es importante ya que se relaciona, por una parte, con el establecimiento de funciones y responsabilidades concretas a cada nivel competencial y, por otra, con el propio modelo de intervención y su base filosófica.
- Ausencia de **fórmulas estables de coordinación y cogestión**. Los problemas señalados se ven dificultados por la inexistencia de un órgano de coordinación a nivel Territorial, que pudiera facilitar una planificación consensuada de los recursos, la resolución de posibles conflictos o el despliegue territorial que se deriva del Mapa de Servicios Sociales. Por otra parte, cabe recordar que se ha recurrido poco en Gipuzkoa a fórmulas de colaboración interinstitucional (mancomunidades, consorcios, encomiendas de gestión, fórmulas de co-gestión, co-financiación y co-ubicación de centros...) que permitan una gestión mixta o compartida de determinados recursos.
- **Desequilibrios en cuanto al despliegue territorial** de los recursos. No cabe duda que se da una excesiva concentración de recursos en ciertas zonas del Territorio. Los problemas relativos a la ordenación territorial no se refieren en todo caso únicamente a la actual ubicación de los recursos; un problema importante relacionado con esta cuestión se refiere a la ausencia de mecanismos para la promoción de equipamientos de titularidad municipal y ámbito supra-municipal. Ello quiere decir que sería necesario alcanzar acuerdos de ámbito comarcal – si es necesario, impulsados o promovidos desde la administración foral – para avanzar en la planificación de los recursos de atención primaria que se consideran de media proximidad, es decir, de ámbito comarcal.
- **Necesidad de aplicar los nuevos paradigmas** que se vienen desarrollando en el ámbito de la intervención social. Se detecta la necesidad de actualizar el modelo de intervención, desde el punto de vista de sus bases filosóficas o conceptuales, incorporando conceptos relacionados con la promoción de la calidad de vida, la reducción de daños o la autodeterminación de las personas usuarias.
- **Restricciones económicas y suficiencia financiera**. En lo que se refiere a la financiación de los servicios, debe hacerse referencia a la persistencia de dificultades económicas derivadas de la reducción de los presupuestos públicos y, sobre todo, a la carencia de un adecuado modelo de financiación de las competencias atribuidas en el ámbito de los Servicios Sociales, especialmente tras la aprobación de la Ley de Servicios Sociales, a los Ayuntamientos.
- Necesidades en materia de **evaluación, indicadores de calidad y gestión del conocimiento**. También se pone de manifiesto la necesidad, para una mejor articulación del sistema, de avanzar en lo que se refiere a la formación, la investigación y la gestión del conocimiento, prestando una mayor atención al paradigma de la práctica basada en la evidencia y, en ese marco, a la experimentación social. En ese sentido, cabe pensar en la necesidad de impulsar tanto la realización de proyectos piloto, que permitan experimentar enfoques o planteamientos novedosos antes de su generalización, como la aplicación de marcos generales de indicadores de calidad y de impacto de las intervenciones.

La principal conclusión del análisis realizado es:

“En definitiva, la recomendación fundamental pasa por el establecimiento en Gipuzkoa de un pacto o acuerdo general entre la administración foral y la administración municipal a partir de cuatro principios conceptuales básicos:

- La necesidad de culminar la evolución desde un modelo asistencialista y caritativo o benéfico hacia el modelo reconocido en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, basado en el reconocimiento del derecho subjetivo a los Servicios Sociales, la responsabilidad pública sobre los mismos, la atención comunitaria y de proximidad, la intervención individualizada y la calidad de vida.
- La necesidad de **regular el acceso** a los servicios con criterios de inclusión.
- La necesidad de desarrollar un modelo inclusivo de activación, orientado a la calidad de vida, a la inclusión social y a evitar y reducir daños.
- La necesidad de desarrollar una **red de atención** centrada tanto en la prevención como en el abordaje de la exclusión social y que asuma como propio el objetivo de promoción de la inclusión social.

En la práctica, esto quiere decir que las competencias de las administraciones, especialmente de la administración local, no deben limitarse a atender a las personas que cumplen los requisitos de acceso a los servicios de la Cartera, en virtud de una herramienta de valoración determinada, sino que debe ampliarse también a las actividades de sensibilización y dinamización comunitaria no expresamente incluidas en la Cartera de Servicios Sociales.”

Por tanto, es buena una gobernanza colaborativa en inclusión social para generar co-construcción de oportunidades que ofrezcan miradas inclusivas siempre desde el esfuerzo compartido.

4. Elkar-EKIN : un plan colaborativo

¿Elkar-EKIN (“acción conjunta”, con especial énfasis en las mayúsculas de EKIN – Acción) es un nombre para un plan? Pues bien, lo que no se nombra no existe, dicho de otro modo, poner nombre, significar de forma singular representa como poco haber pensado y reflexionado sobre la acción que quiere llevarse a cabo mediante ese plan o proyecto.

Se nombra este Plan de Inclusión Social como Elkar-EKIN para transmitir, como idea fuerza para el diseño, desarrollo e implementación del Plan, la de asumir e impulsar ese liderazgo desde una acción (EKIN) producto del trabajo común (Elkar).

Esta idea fuerza, que es clave para el éxito del Plan, supone:

- Resaltar el compromiso del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa apostando por aunar a todos los agentes que trabajan con la exclusión social y para la Inclusión Social.
- Reconocer que los conceptos y las formas de entender y aproximarse a las situaciones de exclusión social y la manera de responder a éstas para favorecer la inclusión social, son muchas y diversas y, por tanto, complejas y necesitadas del concurso y participación de muchos agentes implicados y comprometidos en dar respuestas humanas, inclusivas y sustentables a la exclusión social.
- Entender, compartir y facilitar el trabajo entre diferentes.

- Poner en valor el papel que en este Plan deben jugar las entidades sociales, los ayuntamientos y otras instituciones públicas de Gipuzkoa.
- Atraer hacia la coparticipación de este Plan a otros sectores sociales que tradicionalmente no han trabajado con mirada inclusiva.
-

Así, desde la apuesta política de caminar en compañía en la construcción del futuro de la inclusión social para Gipuzkoa, y como pistoletazo de salida, el 12 de abril de 2016 el Consejo de Diputados aprueba la propuesta de objetivos y líneas de actuación del futuro plan de inclusión social.

A partir de este momento, se trata de dar a conocer el primer esbozo del plan, compartir y debatir los objetivos y líneas propuestos con los agentes sociales del territorio y recoger sus aportaciones para desarrollar un plan de inclusión social.

Por un lado, los 89 ayuntamientos guipuzcoanos son llamados a participar mediante 9 encuentros comarcales, por otro lado se convoca también a 23 entidades sociales colaboradoras habituales del departamento de políticas sociales.

Los encuentros sirvieron para presentar y contrastar una nueva de forma de hacer inclusión en el territorio y se recabaron aportaciones y opiniones, fundamentalmente de las entidades sociales y públicas con mayor representación.

De esta forma, se pretende desde el inicio, la complicitad de los agentes en la búsqueda de mejorar la organización, cobertura y calidad de los servicios sociales dirigidos a la inclusión social en Gipuzkoa, desde la colaboración con el resto de agentes públicos y sociales implicados, así como en el desarrollo de las líneas de actuación propuestas, se han reflejado las aportaciones y colaboraciones realizadas durante la elaboración del plan.

Del resultado de compartir las propuestas iniciales resulta la redacción definitiva del plan donde tanto los objetivos iniciales como las líneas de actuación se ven incrementadas y desarrolladas.

El 21 de abril de 2016 el plan fue ratificado por el Consejo de Diputados. Ese mismo día, 12 entidades públicas y sociales que en ese momento tomaban parte activa del plan, firmaron un protocolo con la diputación mediante el que acuerdan:

- 1.- Colaborar en la ejecución del Plan Elkar-EKIN a través de las siguientes acciones:
 - a) Desarrollo de los proyectos que contribuyan a la ejecución del plan y que la entidad firmante proceda realizar de conformidad con sus competencias, fines y medios.
 - b) Cooperación y participación en los proyectos compartidos entre las partes firmantes del presente protocolo.
- 2.- El protocolo tiene como finalidad mostrar la voluntad de colaboración de la entidad firmante con el Plan Elkar-EKIN.

El objeto fundamental del Plan es “liderar construyendo entre diferentes e impulsando estrategias eficientes hacia la inclusión social”.

Por tanto, con Elkar-EKIN, el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa persigue asumir y desarrollar un Liderazgo Transformador apoyado en la cooperación entre diferentes, en la participación de todos los agentes sociales, económicos y culturales implicados en la innovación social, para identificar y encontrar respuestas de inclusión a los problemas de exclusión social existentes, y en el compromiso con su Misión:

“Conseguir entre todas y todos de manera conjunta una Gipuzkoa más solidaria, igualitaria e inclusiva que elimine los factores que ponen en riesgo la integración social de las personas, y que dote de los recursos y medios más idóneos para facilitar la inclusión social de las personas más vulnerables”.

Especialmente, el Plan Elkar-EKIN destaca por el modelo de Gobernanza previsto. Se trata de una de sus principales señas de identidad: una gobernanza basada en el trabajo y la interacción entre los diferentes agentes implicados en los procesos de inclusión social, sin importar su naturaleza pública o privada, buscando el aprovechamiento de su experiencia, conocimiento y aportaciones, con el fin de superar una dinámica de acción-reacción, para pasar a un trabajo co-generado y colaborativo, desarrollado entre todas las partes implicadas.

Esta metodología de investigación -acción- participación en la búsqueda de la co-creación y co-generación de conocimiento con los agentes que intervienen en el sistema de servicios sociales, se ha llevado a cabo desde la Universidad de Deusto, liderado y dinamizado desde un grupo motor «Talde Txikia» compuesto por personas del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación de Gipuzkoa, del SIIS Centro de Documentación y Estudios y por el equipo de investigadoras del Departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto.

El primero de los objetivos del plan persigue mejorar la atención que se presta a las personas en situación de exclusión social, es el objetivo diana de esta praxis, y en él se identifican tres actores principales: el nivel de atención primaria (ayuntamientos), el nivel de atención secundaria (diputación foral) y las entidades del tercer sector social.

En primer lugar, se busca fomentar el trabajo en común entre el nivel de atención primaria (municipal) y el nivel de atención secundaria (foral) en el ámbito de la inclusión. Se invita a todos los ayuntamientos a desarrollar un proceso reflexivo que ayude a establecer una nueva gobernanza entre los diversos agentes involucrados en el ámbito de la inclusión social.

Los temas de conversación abordados han sido: el análisis del servicio de valoración de la exclusión y la herramienta que lo sustenta (diagnóstico social) y la figura del profesional de referencia en el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Se han sentado las bases para el establecimiento de un itinerario de caso gestionado colaborativamente entre primaria y secundaria, y una propuesta de articulación al respecto de la figura del profesional de referencia.

Se ha establecido también un proceso de trabajo colaborativo entre el tercer sector y la atención secundaria en el ámbito de la inclusión social en Gipuzkoa. El punto de partida del trabajo han sido las definiciones de exclusión e inclusión social, la reflexión sobre cómo se construyen los espacios de trabajo en común para poder llevar a cabo el trabajo en red de forma eficaz y la identificación de buenas prácticas que potencien la inclusión

de las personas en la interacción, entendida esta como el ejercicio pleno de su ciudadanía en el ámbito local y comunitario.

Por último, un tercer proceso donde se encuentran los tres actores. Se trata del proceso de trabajo colaborativo entre atención primaria, atención secundaria y el tercer sector en el ámbito de la inclusión. Un equipo de trabajo conjunto conformado por atención primaria, atención secundaria y tercer sector, ha abordado la necesidad de reorientar la actual atención a las personas en situación o riesgo de exclusión. Este equipo ha trabajado sobre las herramientas de planificación como instrumentos para favorecer los procesos de coordinación entre agentes y en el desarrollo de una propuesta práctica en relación con la referencialidad de caso y la articulación de las herramientas de planificación que faciliten la coordinación entre ellos.

Una de las acciones a desarrollar en este objetivo es la adecuación de los servicios a lo estipulado en el Decreto de Cartera de prestaciones y servicios. Pues bien, abordamos un proceso de re(construcción) de la red de los servicios sociales para la inclusión social desde el trabajo coparticipado con los agentes sociales colaboradores en la prestación de dichos servicios.

En el desarrollo del segundo de los objetivos del plan: generar oportunidades de empleabilidad para personas en situación de vulnerabilidad social, se ha construido una estrategia para la empleabilidad y la activación inclusiva Elkar-EKIN LANEAN con el concurso y participación de todos los agentes involucrados en la materia. Dicha estrategia prevé un modelo de gobernanza basado en el concurso y participación de los agentes competentes.

Los demás objetivos del plan -promocionar e impulsar proyectos de cohesión y activación inclusiva - reforzar la coordinación con otros sistemas y comunicar y sensibilizar a la ciudadanía - son objetivos en los que se han ido llevando a cabo acciones siempre buscando oportunidades para la interacción y la coparticipación, de modo que el resultado favorezca la construcción de la inclusión social para Gipuzkoa.

Como muestra de ello, podemos reseñar un par de acciones:

- **Programa Arrakasta:** Puesto en marcha en colaboración con la Universidad Pública del País Vasco con el fin de reforzar las condiciones para el éxito académico universitario de estudiantes que proceden de recursos del sistema de protección a la infancia y adolescencia e inclusión social de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Sesión de trabajo con agentes sociales de la comunidad **think tank**. La comunidad como anclaje para trabajar con las personas en situación de exclusión grave. Sesión de trabajo con más de 30 agentes sociales para debatir y reflexionar en conjunto sobre la importancia de la comunidad como recurso en los procesos de inclusión social.

5. Conclusiones

Los balances realizados hasta el momento indican, tanto desde la naturaleza de las acciones que se han llevado a cabo, como desde la forma en las que se han hecho, que hay una nueva forma de hacer inclusión para Gipuzkoa.

En ese sentido destacaría tres claves a tener en cuenta para lograr que la gobernanza pueda ejercitarse en la construcción de inclusión social.

Decisión y apuesta política

- Elkar-EKIN se ocupa de asegurar un buen gobierno que favorezca el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, con la participación y la colaboración de todos los actores comprometidos con su ejecución.
- Es imprescindible, por tanto, un impulso político decidido hacia una nueva forma de gobierno.
- Asimismo es importante contar con un tejido asociativo colaborativo y con iniciativa que favorezca la decisión para desarrollar un plan en estas claves.

Explorar, experimentar y crear desde las oportunidades que brindan los marcos estratégicos y normativos.

EL papel lo aguanta todo, y en muchas ocasiones no es posible conseguir todo. Conviene medir el alcance, escalar y perfilar las acciones a llevar a cabo para que las oportunidades no se conviertan en fracasos. Por eso, es importante equilibrar los marcos estratégicos y normativos explorando y experimentando nuevas formas de hacer dentro de lo posible.

Prever el alcance y el impacto para poder dimensionar la planificación es importante a la hora de abordar metodologías de Investigación-Acción-Participación. En el caso del plan Elkar-EKIN, esta cuestión se ha centrado en el objetivo de mejorar la atención a las personas en situación de exclusión social.

Favorecer y fomentar actitudes hacia la gobernanza colaborativa.

Poner en práctica y ensayar metodologías que sustenten la gobernanza es tan valioso como impregnar a los actores en el día a día de esa actitud colaborativa en la convicción de que la cogeneración y la cocreación se pueden lograr.

Es importante contar con una metodología puesta en práctica con quienes interaccionan en el día a día en la atención a la exclusión social y que, necesariamente, debieran mirar al mismo objetivo: personas hacia la inclusión social.

Solamente así las metodologías pueden fluir y, por tanto, es importante abordar cualquier acción que se lleve a cabo desde ese espíritu.

El plan Elkar-EKIN ha puesto en marcha acciones de forma experimental y ha liderado proyectos innovadores, en el convencimiento de que pilotar y ejemplarizar son elementos clave para virar hacia los escenarios de cambio deseados.

La gobernanza colaborativa favorece la readaptación del plan en base al análisis y evaluación compartidas. Estamos evaluando el plan y podemos decir que, se han modificado objetivos y líneas de actuación gracias a la reflexión y actuación compartidas.

Para concluir señalar que lo que se plantea no es fácil, conlleva comprometerse a hacer de otra forma. Tal vez el avance sea más lento, pero con toda seguridad, más sólido. Soportar las dificultades en el avance y estar en disposición para salir de la zona de confort y seguridad supone exponerse y arriesgar. Les aseguro que merece la pena.

6. Bibliografía:

Berasategui A., Ferran A., Guinot C., "Gobernanza Colaborativa para la Inclusión Social" pp.9-18 y pp.42-60.

Larrion B., Leturia F.J., Zalakain J. y Zabaleta N. (2018) "Elkar-EKIN: (re) construyendo en común la red de servicios sociales para la inclusión en Gipuzkoa". Zerbitzuan Adizkaria, Revista de Servicios Sociales 67.pp. 51-65

Barandiaran X. " Etorkizuna Eraikiz, nueva cultura política " pp 42-51 Uda Ikastaroak Cursos de Verano 2019 EHU-UPV.



Análisis de los procesos de gobernanza y coordinación entre los servicios sociales y servicios de empleo municipales. Estudio de dos casos: Ayuntamiento de Coslada y Ayuntamiento de Rivas- Vaciamadrid

María José García Solana, Teresa Zurita Ramón y Pilar Mairal Medina⁴⁸⁹

RESUMEN

El objetivo de esta ponencia es realizar una primera aproximación al análisis de dinámicas de colaboración entre servicios sociales y empleo en el proceso de inserción laboral de colectivos en riesgos de exclusión social. Desde la UE se han introducido líneas de política pública que impulsa este tipo de colaboración y un ejemplo es la Red de Inclusión Social. En esta ponencia, partiendo del análisis de un instrumento de política pública financiado con fondos europeos (POEFE) se analizan las experiencias desarrolladas en el Ayuntamiento de Coslada y el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid. Para ello, desde el punto de vista metodológico se han realizado dos entrevistas semiestructuradas para conocer la estrategia, diseño y dinámica de colaboración formal e informal entre ambas áreas municipales y conocer los elementos impulsores y limitadores de dicha colaboración.

Palabras clave: colaboración, exclusión social, itinerarios, innovación municipal, empleo y servicios sociales

1. Introducción

La ponencia que se presenta a continuación tiene como objetivo analizar las dinámicas de colaboración entre los servicios públicos de empleo y servicios sociales en un ámbito municipal. A lo largo de las últimas décadas el concepto de colaboración ha surgido como un concepto comodín, polisémico, con el que abordar una gran variedad de procesos de interacción e interrelación tanto público-público como público-privado. A través de la instrumentalización de este concepto no sólo se han diseñado estructuras de partenariado, acuerdos marco de colaboración público-privada sino que se ha buscado reforzar las dinámicas de colaboración intra e inter administrativas. Una visión de red colaborativa entre diferentes servicios públicos que integre a los actores de cada arena política y nivel territorial.

En este sentido, tanto los Informes de la UE, con recomendaciones específicas para España desde 2014 hasta 2020, los Planes Nacionales de Reforma de España (PNR), la Estrategia Española de Activación para el Empleo, Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión (2019-2023) y los diferentes Planes Nacionales señalan la necesidad de introducir mecanismos de coordinación entre servicios de empleo y servicios sociales, incorporando los diferentes niveles territoriales a medida

⁴⁸⁹ MARÍA JOSÉ GARCÍA SOLANA, Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (UCM)
TERESA ZURITA RAMÓN, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
PILAR MAIRAL MEDINA, Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (UCM)

que el diagnóstico de situación ha ido avanzando; así como el diseño de itinerarios personalizados desde una visión integral de los servicios y de activación del ciudadano/a, copartícipe de su proceso personal de inclusión.

En esta misma línea, el Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE) aparece en el ámbito municipal como un instrumento a través del cual poder articular espacios de colaboración entre los servicios de empleo y servicios sociales, que den respuesta eficaz en la inclusión socio-laboral de personas en exclusión y riesgo de exclusión, poniendo especial atención en jóvenes, parados de larga duración, personas mayores de 55 años, personas con discapacidad, inmigrantes, minorías étnicas y comunidades marginadas y, todo ello, con perspectiva de género.

El objetivo de esta ponencia es realizar una aproximación a los proyectos desarrollados en dos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Coslada y Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid, con experiencia previa en la colaboración entre servicios públicos y trabajo en red sobre el territorio, que han afrontado el desarrollo de este programa con diferente enfoque.

Respecto a la metodología, se han utilizado fuentes bibliográficas y documentales y se han realizado 2 entrevistas semiestructuradas a las responsables de las áreas técnicas y del diseño e implementación del POEFE en cada Ayuntamiento.

Para el análisis de la colaboración partimos de los planteamientos de Bryson et al. (2006), utilizados en estudios previos sobre colaboración público-privada (García, 2018) adaptados a este contexto.

Figura 1. Variables e indicadores para el análisis operativo del modelo

Entorno operativo de la colaboración	Desarrollo de la colaboración	Oportunidades/continuidad
Entorno operativo de colaboración (contexto de cambio, actitudes, capacidades y oportunidades; percepción común de necesidades; estructura previa de colaboración)	Condiciones de inicio (objetivos, alianzas, redes) Estructuras (objetivos estratégicos, relaciones de interdependencia, estructuras formales e informales) Procesos (planificación, itinerarios) Rendimiento (resultado, impacto, riesgos)	Ampliación de la red y su entramado en las arenas de política
Interconexión entre procesos y estructuras (liderazgo, confianza/reconocimiento/compromiso)		
Lógica integral del servicio desde un enfoque de ciudadano/a (itinerario co-diseñado)		

Fuente: Elaboración propia a partir de Bryson et al. (2006); Osborne (2018).

A lo largo de la ponencia, en primer lugar, se realizará un acercamiento teórico a la colaboración en un marco de gobernanza pública e incorporando la lógica integral de los servicios. En segundo lugar, analizaremos el marco contextual de la política pública que propicia el surgimiento de este tipo de dinámicas de colaboración intra administrativa. En tercer lugar, se abordan los dos estudios de caso y su comparativa. En cuarto lugar, las conclusiones y reflexiones finales.

2. La colaboración como principio inspirador de la gobernanza

La necesidad de coordinación y colaboración entre los diferentes actores que participan de la gestión de lo público ha cobrado fuerza con el marco teórico de la gobernanza, hasta convertirse en un elemento específico de la misma (García, 2018).

Desde un inicio el concepto de gobernanza en su formulación se asocia al concepto de “estilo de gobierno” (Aguilar, 2014), que enfatiza las interacciones Estado-Sociedad y la necesidad de reforzar los instrumentos de coordinación horizontal entre los diferentes agentes públicos y público-privados. Pero la gobernanza implica también un nuevo enfoque en la gestión pública (Arellano, 2014) orientada a construir nuevas capacidades y dinámicas que permitan gestionar un entorno fragmentado, a consecuencia de la segmentación de la población y las estructuras de las organizaciones públicas.

Por ello, en este paradigma de la gobernanza no sólo es necesario abordar un enfoque de colaboración sino de nueva lógica (Osborne, 2018) en la prestación de los servicios públicos, que implique una apertura de las organizaciones públicas al exterior e integre en una estrategia común los objetivos y dinámicas de cada uno de los servicios públicos. Todo ello bajo la centralidad, activación y personalización de los servicios que se orientan a los ciudadanos y ciudadanas.

Frente a experiencias previas de colaboración, coordinación e intercambio de información entre servicios públicos, desarrolladas con mayor o menor éxito, el valor público diferencial actual es el diseño coordinado fruto de la centralidad del ciudadano. Es el/la ciudadano/a, usuario de diferentes servicios, la necesidad de personalizar la activación para el empleo y el objetivo de mejorar la inclusión socio-laboral lo que permite interrelacionar los servicios públicos y el codiseño, cogestión o coproducción de los mismos por parte de ciudadanos/as y los/las profesionales de dichos servicios.

Diseño de un contexto favorable e impulsor de procesos de colaboración

Como se ha señalado anteriormente, diferentes estrategias y planes del ámbito europeo y español han promovido procesos de colaboración entre los servicios públicos y su entorno (otros servicios públicos - sociales, educativos - empresas, demandantes). Los Informes de la Comisión sobre España ya señalaban en 2016 la limitada coordinación entre servicios de empleo y servicios sociales, lo que influye en la ineficacia en las medidas de activación para el empleo, principalmente orientadas a colectivos en exclusión o riesgo de exclusión, acentuado por las diferencias entre CCAA. Así se señala que la “cooperación entre los servicios sociales y los servicios de empleo varía mucho de una Comunidad Autónoma a otra, lo que hace difícil garantizar la prestación de servicios coordinados para desempleados de larga duración (...). La multiplicidad de los agentes implicados a nivel central y autonómico en la prestación de servicios sociales y de empleo y la falta de coordinación obstaculizan la prestación efectiva de ayuda a las personas sin trabajo, incluido el desarrollo de ayuda personalizada” (Informe, 2016, p. 56)⁴⁹⁰. Muestra de esta preocupación por la coordinación, en 2016 se celebra en Bruselas una reunión entre las autoridades nacionales y autonómicas responsable de los

⁴⁹⁰ Informe sobre España 2016, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión (SWC, 2016, 78 final).

servicios sociales y de empleo con el fin de reflexionar sobre las medidas para mejorar la coordinación entre los servicios sociales y de empleo en España.

En los diferentes informes de la Comisión, emitidos desde 2016-2020⁴⁹¹, se establecen recomendaciones específicas a España, a la luz de ciertas deficiencias, y se señala de forma continuada los limitados avances. Durante este periodo destacan:

- Refuerzo y coordinación de los servicios de empleo y servicios sociales. Aunque se producen avances en la capacidad de los servicios públicos de empleo de las CCAA no es así en la coordinación con los servicios sociales lo que “entorpece la prestación de los servicios ampliados que necesitan las personas que buscan empleo para superar los múltiples obstáculos a los que se enfrentan” (2017, p. 55). Así, en 2017, además, se pone de manifiesto que entre las deficiencias destaca, “un cierto desconocimiento mutuo sobre las responsabilidades, tareas y metodologías, estructuras operativas que no valoran la necesidad de cooperar con otros servicios y otros agentes locales”.

A partir de 2017 y 2018 se produce un impulso con la creación de la Red Inclusión que implica el intercambio de información, formación y planificación conjuntas. Este refuerzo de la coordinación entre servicios sociales y empleo será desigual dependiendo de las CCAA, llegando a firmar acuerdos de cooperación entre servicios sociales y empleo durante 2017; Murcia comienza “planes innovadores” para una mejor asistencia a los demandantes de empleo más vulnerables. La tendencia de mejora bajo el paraguas de la Red de Inclusión Social se reflejará mediante la realización de sesiones de formación conjunta del personal y el intercambio de mejores prácticas, reforzando la dinámica.

En 2019 se crearon dos nuevos grupos de trabajo en el marco de RIS y 3 proyectos piloto para mejorar la coordinación en el ámbito de las CCAA en los que destaca que “la involucración política está propiciando avances más rápidos”. Estos proyectos piloto fueron Aragón, Castilla La-Mancha y Galicia.

- Colaboración Servicios Públicos/Empresas. Durante 2018 comienza a señalarse como pieza clave no sólo la colaboración entre servicios sociales y empleo sino además con los empresarios. Dinámicas de colaboración que ya se venían planteando en los PNR y EEAE. Así se reconoce en este informe que a pesar del refuerzo de las políticas de activación dirigidas a desempleados “de larga duración, los jóvenes y los trabajadores de más edad. Sin embargo, su eficacia depende en gran medida de la capacidad de los servicios públicos autonómicos de empleo y de su coordinación con los empresarios y los servicios sociales, que apenas están mejorando lentamente”. En 2019 se sigue señalando la necesidad de inversión en los servicios a empresas “incluidos la elaboración de perfiles y el establecimiento de correspondencias entre las necesidades de los demandantes de empleo y de los empresarios, la creación de asociaciones con los servicios sociales y la prestación de servicios personalizados anteriores y posteriores a la contratación”. En este sentido cabe destacar que la experiencia de la Red Inclusión Social integra también interlocutores sociales y entidades privadas.

⁴⁹¹ Informes sobre España desde 2017 hasta 2020, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

- Limitada y desigual cobertura de prestaciones sociales. Unido a lo anterior, la planificación de una Tarjeta Social Universal se iniciará en 2018 y se irá implantando en 2019 y cuyo objetivo es mejorar el acceso de los proveedores de servicios a la información sobre prestaciones recibidas por las personas, facilitando la coordinación entre servicios sociales y empleo. Implica que todos los datos sobre los beneficiarios de las prestaciones nacionales se introducen en el sistema, aunque siguen existiendo lagunas sobre prestaciones gestionadas en el nivel autonómico y local. A pesar del uso limitado que se mantiene durante 2020, esta herramienta profundiza en la dinámica de coordinación y racionalización de recursos económicos directos vinculados a la política social y política pasiva.
- Desde un plano de gestión multinivel y territorial. Además de los desiguales avances existentes en cada CCAA, destaca que la consideración del ámbito local se produce también de una forma tardía en los informes de recomendación, teniendo en cuenta el peso que tienen los servicios públicos de primera línea municipal, tanto en coordinación como cobertura.

En este sentido, dentro de las orientaciones de inversión sobre la financiación de la Política de Cohesión 2021-2027 para España, en el marco financiero plurianual para dicho periodo (COM 2018, 321), establece, dentro del objetivo estratégico 4 titulado una Europa más social, cómo reforzar la capacidad de los servicios públicos de empleo para i) prestar servicios a los demandantes de empleo y las personas que cambian de empleo, incluidos la elaboración de perfiles, los servicios y el asesoramiento personalizados, la mejora de las cualificaciones y la reorientación de las cualificaciones; ii) colaborar con los empresarios y ofrecerles servicios; iii) establecer asociaciones con los servicios sociales, las instituciones educativas y formativas y el tercer sector; iv) apoyar medidas de divulgación, vinculado al refuerzo de la lucha contra la pobreza en educación, servicios sociales y empleo.

Junto a los Informes de la Comisión, la Estrategia española de Activación para el Empleo (2017-2020)⁴⁹² se enmarca en la dinámica seguida de impulso en la colaboración entre política social y política de empleo. El mercado transicional que propicia trayectorias profesionales intermitentes obliga a “facilitar las transiciones, tanto desde el empleo como desde el desempleo, prestando apoyo continuado durante toda la vida laboral y promoviendo la activación (...) deben combatir la exclusión social a través de una mejor coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo y otras políticas sociales”. Con ello, se refuerza el carácter complementario y condicional de las políticas pasivas y política social de cobertura social básica respecto a las políticas activas.

En esta misma línea de coordinación de política y racionalización de las prestaciones, el Objetivo 4.1. de Ordenación del sistema y coordinación de servicios de la Estrategia

⁴⁹² Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (Boletín Oficial del Estado, 305, de 16 de diciembre de 2017, 2017-14858, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/12/15/1032/con>). Igualmente se han consultado los Planes de Empleo desde 2016 hasta la actualidad.

Nacional de Prevención y Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social (2019-2023)⁴⁹³ señala la necesidad de profundizar en la coordinación y acción conjunta entre los servicios sociales, de empleo y otros servicios que contribuyan a la inclusión social. Aparece como elemento clave para fomentar la activación de los grupos más vulnerables y que precisan mayores apoyos. Además, incorpora la mejora de los mecanismos de coordinación y cooperación territorial, lo que implica una conexión directa con la actividad

La necesidad de tener una visión conjunta de las prestaciones y ayudas sociales, así como una gestión eficiente y equilibrada de las mismas, lleva a potenciar los sistemas de información que permitan realizar un uso efectivo de la Tarjeta Social Universal.

Con todo ello, desde el lado de la política de empleo, en 2015 se publicó la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (SNE) que incluía una serie de protocolos a través de los cuáles se pretendía mejorar la coordinación y garantizar un nivel mínimo de servicios en todo el país.

Por lo tanto, nos encontramos ante un proceso de coordinación en dos planos: de política pública, al aportar una visión integral entre política social y política de empleo (activa y pasiva); y de servicios que impulsan la interacción entre: servicios públicos de empleo AGE y CCAA; servicios públicos de empleo y servicios sociales desde lo local; servicios públicos de empleo, operadores privados y empresarios (tres planos territoriales); servicios de empleo y servicios sociales (locales) que interactúan con los/as usuarios/as finales desde un plano de coproducción del servicio. En este sentido, cabe señalar la necesidad de articular la dinámica de coproducción desde la centralidad del ciudadano/a que se interrelaciona con ambos servicios en función de la fase del itinerario en el que se encuentre.

3. Análisis del POEFE

En la línea anterior, el Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación recogía las recomendaciones del Consejo para España para 2014 en el marco de Fondo Social Europeo (FSE) que se orientaban a “reforzar la coordinación entre los servicios sociales y de empleo con el fin de brindar itinerarios integrados de apoyo a quienes se encuentran en situación de riesgo” e impulsar procesos de racionalización de rentas para facilitar la transición entre etapas de percepción de rentas mínimas y la incorporación al mercado laboral.

En este sentido, se señala la necesidad de potenciar diagnósticos conjuntos para determinar el grado de empleabilidad de las personas beneficiarias, la derivación entre servicios para una mejor atención o el seguimiento y evaluación conjuntos de las inserciones laborales. Es importante señalar que esta dinámica de diseño de itinerarios formaba parte ya de la actividad habitual de las áreas de empleo y desarrollo local municipal, no sólo potenciada desde los programas experimentales, OPEAS u otro tipo de programas en los que se venía trabajando desde la centralidad del usuario.

⁴⁹³ Estrategia 2019-2023 aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros el 22 de marzo de 2019. Y consultado también Plan Operativo 2019.

Es la convocatoria del Eje 2 del Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE) FSE 2014-2020, que se publicó mediante Resolución de 23 de marzo de 2018⁴⁹⁴, el instrumento que servirá de justificación para el análisis de los dos casos propuestos.

Este programa contemplaba entre las entidades beneficiarias a “los ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes” entre ellos Coslada y Rivas-Vaciamadrid. La finalidad de este programa de ayudas se orienta a mejorar la inserción “socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, a través de la activación y de itinerarios integrados y personalizados en inserción”. Se alinea, por lo tanto, con la Estrategia Europa de Activación para el Empleo, la Estrategia Española de Activación y los Planes Nacionales de Reforma, Estrategia de Inclusión, entre otros, que sitúan en la centralidad del proceso de inserción al ciudadano y refuerzan la personalización de los servicios públicos.

Este programa se diseña como un programa intensivo que combina acciones de orientación, formación e inserción para el empleo desde un enfoque de acompañamiento y personalización del servicio. Para ello, se incluye un proceso continuo de orientación sumado a las acciones formativas transversales y complementarias.

Figura 2. Cuadro de acciones



Fuente: Ayuntamiento de Coslada

Aunque en él no se obliga a crear estructuras o procesos de colaboración entre servicios sociales y empleo, la realidad del colectivo al que se dirige este programa y su entorno obliga a un planteamiento integral entre ambos servicios municipales.

Análisis de los dos estudios de caso: Coslada y Rivas Vacia-Madrid

A lo largo de este apartado analizaremos el desarrollo de cada modelo colaboración y coordinación implementado entre servicios sociales y empleo para dar respuesta a los colectivos vulnerables objeto del programa POEFE. El contenido de este apartado es fruto de las dos entrevistas semiestructuradas desarrolladas y la documentación facilitada por ambos ayuntamientos.

⁴⁹⁴ Orden PRA/37/2018, de 16 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del Fondo Social Europeo, previstas en el Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación, destinadas a entidades locales para la inserción de las personas más vulnerables. Igualmente consultada la instrucción general de ejecución de POEFE (*Boletín Oficial del Estado*, 21, de 24 de enero de 2018, 9206-9216. En <https://www.boe.es/eli/es/o/2018/01/16/pr37>).

a. POEFE Coslada 2018-2022

Antecedentes y entorno operativo de la colaboración

En Coslada se ha venido trabajando de forma habitual y continuada entre servicios de empleo y servicios sociales, con diferente intensidad según los programas, pero siempre ha existido coordinación específica en derivaciones de personas usuarias. El uso inicial de la Bolsa de Empleo y actual de la Agencia de Colocación parecía más un recurso dentro de la lógica de atención a las personas usuarias.

En esta dinámica, la problemática comienza a surgir cuando desde las áreas de empleo se percibe que el índice de empleabilidad y el mantenimiento de los puestos de las personas usuarias derivadas de servicios sociales era muy bajo ya que existían carencias respecto a las habilidades básicas de la vida diaria. Ello provocó la necesidad de diseñar una estrategia conjunta en la que se diseñaron acciones en las que servicios sociales participaba desde la formación de habilidades pre-laborales y transversales y después empleo participaba en las habilidades más orientadas al empleo. Esa colaboración se hizo extensiva y las personas en situación de exclusión social y bajo nivel de alfabetización digital recibieron acciones donde se les asignaba tutor/a de un instituto de secundaria, bachillerato y FP y actuaban con tutores/as tecnológicos/as.

Es decir, se parte de un entorno favorable, fruto de la identificación de un problema concreto y se diseñan objetivos comunes facilitados por los ajustes y experiencias previas. En este sentido se comparte la necesidad de coordinar acciones y las actitudes se enmarcan en el reconocimiento y confianza mutua.

Además, se parte de una visión muy concreta de las políticas activas, pasivas y la personalización de servicios. Ambas Concejalías (cargos políticos) comparten una misma estrategia u objetivos que es mejorar la inserción de las personas en situación de vulnerabilidad, partiendo de una potenciación de la activación y mejora de la empleabilidad, evitar y reducir el modelo reactivo de las subvenciones directas. Se busca reforzar la orientación del servicio de empleo y servicios sociales para la mejora de la empleabilidad *“y no a ayudas sin contraprestación ni aportación social, evitar la inactividad y la estigmatización”* (E1).

Con esta dinámica previa, la subvención de POEFE supuso una ventana de oportunidad para profundizar en los itinerarios con los que se venía trabajando junto a servicios sociales. Ampliar competencias e itinerarios de orientación, que no sólo fueran previos, sino durante y posteriormente a la formación.

Diseño de estructuras y protocolos de trabajo

- Estructuras formales e informales de colaboración. A lo largo del proceso de coordinación destaca la existencia del Grupo motor de Coslada liderado por Servicios Sociales en el que participan empleo y resto de entidades sociales del territorio. Sirve de foro de intercambio de recursos, medios y criterios y permite que cualquier persona usuaria, independientemente del dispositivo de entrada (incluido entidades), se integra en una dinámica integral. Con ello, se pretende racionalizar los circuitos e itinerarios que previamente han sido coordinados. Esta dinámica permite optimizar las orientaciones e itinerarios personales, y que las personas usuarias no vuelvan al inicio del proceso. Si hay fases de intervención ya realizadas que se vaya directamente a la resolución, en cada momento, de la necesidad que plantee cada persona usuaria (formación, la

orientación o la intermediación). Se busca evitar la duplicidad de proyectos, también con las entidades sociales.

Junto con estas dinámicas, vinculado al propio proceso de itinerario, se mantienen ajustes y supervisión por las técnicas de cada área.

- Procesos de colaboración. En el caso de POEFE, para el diseño de itinerarios formativos en Coslada se hizo un análisis del mercado local y se eligieron aquellas ocupaciones que tenían una mayor proyección a la hora de generar empleo. En este sentido, también se tuvo en cuenta que los itinerarios estuvieran orientados a perfiles profesionales que dieran cabida a diferentes personas con variados niveles educativos (se seleccionaron certificados de Nivel 1, 2 y 3). La dinámica era desarrollar una formación de certificado profesional (incluidas prácticas) y habilidades transversales del propio POEFE. Esta dinámica fue diseñada y ejecutada desde el servicio de empleo.

Esta dinámica amplió la red, generando diferentes planos en la red en la que participan actores de ambas arenas de política sectorial, es decir, entidades privadas y públicas de logística, que participaron en prácticas y ofertan contratación, y entidades sociales del ámbito de la inclusión social y el empleo.

La coordinación, apoyada en los itinerarios, busca que las personas usuarias que se derivan tengan una posición favorable a la inserción laboral o formación (empleabilidad), que tenga esa disposición y puedan iniciar itinerarios formativos que faciliten su inserción.

Cada área trabaja desde su formación y confianza, con sus propios itinerarios, que forman parte de un macroitinerario personalizado en las personas usuarias. El proceso es supervisado por las técnicas de empleo y servicios sociales, *“existe una coordinación continua con los dispositivos desde los que se ha derivado esa persona y se hace una intervención más holísticas entorno a la persona. Se trabaja directamente con el dispositivo que esté liderando el seguimiento de la persona y su entorno”* (E1). Se busca por lo tanto racionalizar y optimizar la intervención, un refuerzo de la microgestión reforzada por el modelo de activación y personalización de los servicios.

Evaluación

- No se tienen resultados aún ya que la pandemia hizo que se paralizaran los itinerarios formativos. Esta situación sí puso de relieve la falta de habilidades tecnológicas y la brecha digital que orienta a la presencialidad en todo tipo de relación con estos usuarios y, por lo tanto, genera una importante carencia en la incorporación al mercado laboral actual (teletrabajo, formación online, etc).

b. POEFE Rivas-Vaciamadrid 2018-2022

- Antecedentes y entorno operativo de la colaboración. Del mismo modo que en el caso anterior, la propia dinámica municipal y actividad de los servicios en el territorio hace que se repita la existencia previa de colaboración entre servicios sociales y servicios de empleo. En el caso de Rivas Vaciamadrid surge a partir de los programas experimentales, Escuela Taller y Talleres de Empleo en los que se colaboraba con la Concejalía de Mujer o Igualdad, según el momento, y la Concejalía de Servicios Sociales.

Además, hace 9 años se creó un Comité de Empleo integrado por Juventud, Servicios Sociales, Mujer y Empleo en el que se intentaba diseñar y aprobar procedimientos e itinerarios de derivación. Si bien, la propia dinámica municipal no favoreció la formación como una estructura estable político-administrativa este Comité *“creo además que nos anticipamos en la creación de estas estructuras que ahora están apareciendo de manera más formal en el ayuntamiento (...) además la propia estructura de las áreas de empleo con elevada temporalidad, las RPT dificultan todo esto. Y son áreas con mucho talento que se necesita en este momento”* (E2).

La coordinación actual con los servicios sociales es limitada ya que no se comparte un objetivo o estrategia compartida de colaboración. La percepción desde empleo es que son un mero recurso dentro de la cartera de recursos de servicios sociales, junto al resto de operadores y agencias privadas/públicas o sociales. Además, no se comparte una misma visión integral ya que los servicios de empleo, del mismo modo que en Coslada, parten del concepto de empleabilidad pero *“ésta no es considerada por los servicios sociales, nosotros somos un instrumento de apoyo a la integración pero no somos servicios sociales”* (E2). Se produce, por lo tanto, una necesidad compartida de integración e inclusión social de colectivos en riesgo, pero la metodología y conceptualización de ambos servicios es diferente. Se necesitan habilidades pre-laborales o de la vida cotidiana con las que deben ya llegar para ser susceptibles de ser empleables y entrar en los itinerarios de empleo.

Lo mismo que en el caso de Coslada, Rivas Vaciamadrid partía de una experiencia previa de POEJ, donde se percibió la existencia de un colectivo con importantes necesidades y riesgos de exclusión, principalmente jóvenes en situación de vulnerabilidad.

- Estructuras y procesos de colaboración. En relación, a las estructuras de colaboración, se mantiene el Comité, aunque con los cambios de legislatura se perdió peso e impulso, aunque sigue funcionando de manera informal ya que no se encuentra reconocido en la estructura municipal.

Junto al Comité destaca el Pacto Local, espacio de interrelación con los agentes sociales (sindicatos y asociaciones empresariales) formado por una Comisión de Seguimiento en la que se da cuenta de la evolución del POEFE y otras acciones sobre las que se presenta informe explicativo.

Teniendo en cuenta la débil situación de colaboración con los servicios sociales, en los itinerarios que se plantean no participan servicios sociales, pero el área mantiene la misma dinámica de trabajo en red con el entorno y con otras áreas municipales (mujer, juventud). La percepción que se tiene de los servicios sociales es clientelar respecto a las personas usuarias.

En este sentido, destaca que la mayor colaboración se produce con el Centro de menores no acompañados donde el personal del área de empleo colabora y se coordina con las educadoras sociales; así como con la asociación de discapacidad del municipio; y con la Cañada Real. La mayor parte de jóvenes del programa, así como numerosas personas usuarias en situación de emergencia social no son derivadas de un itinerario con servicios sociales, sino que proceden de otras áreas y entidades. Para la responsable, estos jóvenes no acuden desde servicios sociales *“porque no son clientes de servicios sociales”*. La única

colaboración es para la difusión de las convocatorias de acciones formativas y similar, incidiendo en la idea de recurso. En este sentido, cabe destacar que no sólo no se produce un objetivo o estrategia conjunta de colaboración, sino que las estructuras y procesos existentes no permiten la colaboración ni la interconexión. Ello refuerza un sentimiento de desconfianza y de falta de reconocimiento por los servicios y profesionales de cada área.

En este sentido, el rol político también juega de una manera clara ya que pertenece a servicios sociales a lo que se une el desconocimiento de la dinámica de estas áreas tan complejas (E2).

Una vez analizado cada uno de los casos se procede a la una comparación que permita identificar dimensiones clave en el éxito de dinámicas de inserción con población en exclusión o riesgos de exclusión.

Figura 3. Comparativa Coslada y Rivas Vaciamadrid

DIMENSIONES	COSLADA	RIVAS VACIAMADRID
Entorno operativo de la colaboración	Favorable a nivel macro (estrategia, objetivos) y micro (actividad previa) Misma necesidad un mismo enfoque de acercamiento político y técnico POEFE aparece como una ventana de oportunidad para reforzar la colaboración Existe una dinámica previa de colaboración personalista (técnica-técnica) no institucionalizada	Favorable a nivel política general (EEA, POEFE, etc) pero no a nivel municipal No se comparte ni estrategia ni objetivos Sí se comparte necesidad, pero enfocada desde planos diferentes (tanto político y técnico) POEFE aparece como un recurso más que refuerza la dinámica del área y la red exterior Existía una dinámica previa agotada
DIMENSIONES	COSLADA	RIVAS VACIAMADRID
Desarrollo de la colaboración	Aunque el diseño de POEFE parte de los servicios de empleo se mantienen los objetivos, las alianzas y la redes La estructura y procesos diseñados comparten un objetivo común, mantienen la interconexión e interdependencia Falta evaluar resultados y sopesar riesgos para valorar el rendimiento del modelo de colaboración y su grado de éxito final (inserción y continuidad en el puesto)	Los procesos de colaboración con los servicios sociales son anecdóticos. No podemos hablar de modelo de colaboración

DIMENSIONES	COSLADA	RIVAS VACIAMADRID
Oportunidades de continuidad	La dependencia de recursos externos es una importante debilidad, pero la dinámica está institucionalizada desde un plano de proceso faltaría un refuerzo en estructura	
Apertura de la red	La colaboración ha permitido el desarrollo de la red a otros niveles e integrar varias arenas de política (empleo y servicios sociales)	La falta de colaboración de servicios sociales ha permitido reforzar otras redes habituales y extender la red a otros actores dinámicos.

Fuente: Elaboración propia

Tal y como aparece recogido en la Figura 3, el POEFE, como instrumento de política pública que permite articular espacios de colaboración, no sólo depende de la existencia de un entorno operativo favorable (objetivos, financiación, áreas clave a las que se dirige, colectivos específicos, etc.) sino de estructuras estables y reforzadas organizativamente que puedan implementar este tipo de enfoques. En los casos analizados la memoria de la organización en situaciones previas, el contexto organizativo y los actores que participan en su implementación son factores clave en el impulso, o no, de este tipo de experiencias colaborativas. Muestra clara de ello ha sido el análisis comparado entre Coslada y Rivas Vaciamadrid.

Respecto al desarrollo de la colaboración, cabe señalar que es en esta fase de implementación cuando el modelo colaborativo realmente aborda su viabilidad ya que introduce durante el diseño de la lógica del servicio (usuarios/as, itinerarios, articulación del proceso de orientación-acompañamiento, etc.) la dificultad de articular lógicas de política social (superar el enfoque de ayudas directas) y lógicas de empleabilidad/activación (superar la individualización fuera de contexto) no siempre fáciles de combinar.

En el caso de Coslada la posibilidad de avanzar en la fase de implementación ha dependido de considerar a ambas áreas actores clave para el desarrollo del modelo, compartiendo una lógica similar del servicio centrada en una visión integral del ciudadano/a, y un impulso claro desde el plano político y técnico. Desde valores o criterios diferenciales de partida, se ha compartido una misma estrategia o proceso integral del servicio superando la fragmentación organizativa, ya que el acento se ha puesto en el ciclo vital de la persona usuaria. Ubicar a los/las ciudadanos/as en el centro de la lógica del servicio permite no sólo introducir mejoras e innovaciones públicas diferenciales en los procesos/itinerarios, sino que además ha permitido ampliar la red de actores existentes en ambas arenas de política pública local y con ello contribuir a la construcción de un enfoque de servicio público innovador.

En ambos casos la dificultad de continuidad del modelo de colaboración intra y extra administrativo pasa por generar estructuras estables y continuadas en el tiempo, con procesos y recursos propios que permitan el diseño de otro tipo de servicios públicos desde lo local, si bien, la determinación y dependencia de recursos externos no sólo influye en la propia dinámica del modelo colaborativo sino en la propia existencia de estas políticas sectoriales.

4. Conclusiones

A lo largo de la ponencia hemos podido analizar cómo la colaboración en el marco de la integración de servicios públicos nos invita a realizar un enfoque más integral y de lógica de servicios públicos. Si bien, es necesario la existencia de ciertos elementos previos y durante el desarrollo que permitan una colaboración adecuada y sostenida en el tiempo.

Los dos casos presentados ponen el acento en dos elementos clave señalados en buena parte de la literatura académica sobre colaboración, es decir, la necesidad de un liderazgo claro que asuma un concepto claro de colaboración y alinee estrategias, objetivos, procesos y estructuras en la dinámica de colaboración; y la necesidad de confianza y reconocimiento mutuo, necesario no sólo para afianzar los lazos y alianzas de la colaboración intra administrativa sino sobre todo poder abordar un enfoque integral y personalizado del ciudadano, más si queremos que éste participe en primera persona de su desarrollo personal y profesional.

Por otro lado, cabe señalar la importancia del plano local y las dificultades que suponen las estructuras municipales de cara a desarrollar este tipo de experiencia de colaboración, más teniendo en cuenta la falta de autonomía en la gestión de algunos servicios dependientes de recursos externos.

Para finalizar, señalar que este enfoque integral y de colaboración implica introducir enfoques sociales dentro de las estructuras clásicas y burocráticas administrativas que permitan desarrollar este tipo de dinámicas a largo plazo.

5. Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45156
- Arellano, D. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 9-29. https://doi:http://dx.doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., y Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross- Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review, Special Issue*, 44-55.
- Cerrillo, A. (2017). La buena gobernanza: un concepto controvertido ¿y útil? Madrid: GIGAPP.
- García, M. J. (2018). *La colaboración público-privada en la gestión de los servicios de intermediación laboral*. Tirant Lo Blanch.
- Osborne, S. P (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, vol. 20, n ° 2, 225-231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>



Investigación Acción Participación en pobreza energética: proyecto de acción comunitaria en vivienda social

María Elena Escribano Alonso y Pedro José Cabrera Cabrera⁴⁹⁵

RESUMEN

Un porcentaje considerable de la población española se encuentra en situación de pobreza energética debido a la ineficiencia de sus viviendas, ingresos precarios y los altos precios de la energía; además, el contexto de mercado energético actual, liberalizado, coloca a los consumidores en una posición de vulnerabilidad energética causada por la desinformación y desprotección con respecto a prácticas contractuales.

Hasta el momento, el estudio de este problema social no ha contemplado la visión de las personas afectadas ni ha propiciado su participación y liderazgo en el abordaje de la pobreza energética.

El trabajo describe la acción en pobreza energética que está realizando un grupo de vecinos/vecinas del Residencial JMJ 2011 de Cáritas Diocesana de Madrid, tras su participación como co-investigadores junto con otros actores sociales en una investigación basada en el cruce de saberes y prácticas de la Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad Pontificia Comillas.

Tras analizar su propia realidad este grupo de actores procede a identificar las carencias y necesidades de su comunidad, e inicia un proyecto orientado a sus vecinos del residencial, Sus objetivos de carácter energético (mejora de la situación de pobreza energética, la formación de las familias en ahorro energético y el acompañamiento para la adopción de hábitos de consumo eficientes) y social (incremento de los vínculos sociales en el residencial y el liderazgo del grupo promotor en el abordaje de la pobreza energética)

Palabras clave: Pobreza energética/ participación ciudadana/servicios sociales/políticas sociales/cambio social

1. Introducción

La pobreza energética es una expresión particular, pero una muy importante, de la pobreza general. En este caso, no poder acceder a un bien como la energía tiene una gran repercusión en la vida de los hogares, pues carecer de los servicios energéticos suficientes conlleva una disminución de oportunidades para lograr un desarrollo humano exitoso, vital, y también, muchas veces, la disminución de la posibilidad (que no de la capacidad), de participar e influir en la ordenación de la vida pública.

El camino pendiente hasta la completa erradicación de la pobreza energética es aún largo; contiene muchas lagunas de conocimiento y no podrá recorrerse ignorando qué tienen que decir al respecto quienes enfrentan a diario dos penosas amenazas: la de la insuficiencia de energía y la de ser permanentemente confundidos, objetivados y sistemáticamente relegados de las mismas acciones sociales que pretenden incluirlos en la sociedad. Un camino que podría acortarse mediante la participación si tenemos en

⁴⁹⁵ María Elena Escribano Alonso, Universidad Pontificia Comillas (Madrid)

Pedro José Cabrera Cabrera, Universidad Pontificia Comillas (Madrid)

cuenta que las instituciones (servicios sociales, universidades...) y los procesos sociales (desarrollo de políticas públicas) son ámbitos que permiten concretar conceptos más abstractos como “sociedad” e “inclusión social”.

2. El fenómeno de la pobreza energética

La pobreza energética se estudia fundamentalmente en contextos domésticos siendo un problema, en los países desarrollados,⁴⁹⁶ relacionado más con la asequibilidad que con el acceso a la energía.

Si bien no existe una definición europea oficial de pobreza energética, podemos aceptar que es “*la incapacidad de alcanzar un nivel de servicios domésticos de energía necesarios desde el punto de vista social y material*” (Bouzarovski y Petrova, 2015: 31)⁴⁹⁷.

En España, la Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética 2019-2024 la define como: “*la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía*” (MITECO, 2019:6).

Los tres factores comúnmente aceptados como causantes de esta problemática son: los bajos ingresos de los hogares, la ineficiencia energética de la vivienda, y los precios de la energía (Comisión Europea, 2010).

Por otro lado, la exposición a esos factores se halla muy condicionada por circunstancias que conforman el concepto de *vulnerabilidad energética*, la cual determinaría la probabilidad de incurrir en pobreza energética y su grado (Bouzarovski y Petrova, 2015).

Desde el año 2009, el abordaje de la pobreza energética está ligado a la necesidad de proteger a cierto perfil de consumidores de una vulnerabilidad de tipo energético, provocada y/o aumentada por la liberalización del mercado de la energía; estos consumidores vulnerables, quedarían expuestos a las prácticas, no siempre éticas, que benefician más a la libre competencia de los mercados que al bienestar de las personas. (Comisión Europea, 2007b, 2009a y 2009b).

En vista de ello, las citadas directivas han obligado a los Estados miembros a definir la figura del “consumidor vulnerable”, siendo en España: “*el consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética, pudiendo ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las administraciones*” (MITECO, 2019:6).

En cuanto a sus manifestaciones, la población atendida en los servicios sociales suele presentar una vulnerabilidad energética estrechamente ligada a una vulnerabilidad social, entrando con esta en una relación interactiva en términos de preexistencia, de coexistencia o de post-existencia. En este sentido, la interrelación entre vulnerabilidad

⁴⁹⁶ Es pertinente señalar que incluso en países desarrollados como España el problema del acceso a la energía está puntualmente presente, siendo el caso de los vecinos de La Cañada Real en Madrid, quienes, por motivos políticos, estarían en una situación de pobreza energética no por problemas de asequibilidad, pero sí por falta de acceso, al carecer ese terreno, calificado como asentamiento ilegal, de la infraestructura necesaria para abastecer de forma segura a su población.

social y energética sería un proceso de doble dirección que afectaría a la eficacia de las medidas políticas para la pobreza energética, al quedar este éxito condicionado, entre otros factores, por la vulnerabilidad social de cada hogar; ésta influiría, por un lado en una mayor o menor capacidad de respuesta del hogar a esa vulnerabilidad energética, y por otro, en la aparición de una amplia diversidad de manifestaciones de casos, muy heterogéneos entre sí, que es imprescindible tener en cuenta en el momento del abordaje. Es decir, debe tenerse en cuenta la estrecha relación que existe entre la vulnerabilidad, y la capacidad de respuesta e impacto en el bienestar del hogar de la carencia energética (Dubois, 2017; Escribano y Cabrera, 2019).

Por otro lado, con frecuencia, la demanda de ayuda para situaciones de pobreza energética no es expresada abiertamente por quienes la sufren, pues dentro del conjunto de necesidades y preocupaciones de un hogar socialmente vulnerable, el frío o calor extremo padecidos en el ámbito doméstico, no son, muchas veces, la única, ni tampoco la demanda más prioritaria. Aunque retrasos y deudas en el pago de las facturas sí suelen ser demandas de ayuda muy frecuentes en servicios sociales estos casos son sólo la punta visible del iceberg de la pobreza energética pues existen muchos hogares que “optan” por vivir en el hogar a temperaturas insalubres por miedo a endeudarse. Resumiendo, según (Meyer *et al.*, 2018), la pobreza energética puede traducirse en un hogar frío, en pagar demasiado por la energía, o en realizar un consumo menor del necesario, teniendo cualquiera de estas tres expresiones, consecuencias graves para la vida de las personas. El abanico de secuelas es severo y variado, pudiendo afectar a uno o a varios de los siguientes aspectos de la vida humana: salud física y mental, empleo, bienestar familiar, rendimiento escolar y desarrollo infantil, así como a la densidad y calidad de las redes sociales, entre otros. Además, y como toda vulnerabilidad, afecta también a la autonomía y a la competencia para la búsqueda y puesta en acción de soluciones desde las que afrontar, de forma organizada, una situación tan compleja (Tirado *et al.*, 2018; Cruz Roja Española, 2018; Coulon *et al.*, 2013; Meyer *et al.*, 2018; Marmot Review Team, 2011; Pellicer, 2017; Pellicer, 2016; Escribano y Cabrera, 2019)

En cuanto a la incidencia del problema en nuestras sociedades, las cifras son preocupantes, si bien se han observado mejoras de diferente cuantía según el indicador, con respecto a años anteriores, tomando como referencia los cuatro indicadores propuestos por el Observatorio Europeo de Pobreza Energética (Tabla1). En 2019, un 16,7% de hogares españoles tuvieron un gasto energético con relación a sus ingresos superior al doble de la mediana nacional, mientras que un 10.6% de hogares tuvieron un gasto energético por unidad de consumo inferior a la mitad de la mediana nacional; es decir, que previsiblemente, gastaron por debajo de sus necesidades. Por otro lado, un 7.6% de la población considera que tiene una temperatura adecuada en su vivienda durante el invierno, y un 6,6% tuvo retrasos en el pago de sus facturas. Aunque aún no contamos con datos para evaluar el impacto de la crisis desencadenada por la pandemia, es previsible esperar retrocesos en las mejoras alcanzadas.

Tabla 1. Evolución de los cuatro indicadores de pobreza energética (2016-2019).

Indicador primario	2016	2017	2018	2019
Gasto desproporcionado 2M (% hogares)	16,7	17,3	16,9	16,7
Pobreza energética escondida HEP (% hogares)	11,3	10,7	11,0	10,6
Tª inadecuada en la vivienda en invierno (% población)	7,8	7,4	7,2	6,6
Retraso en el pago de las facturas de suministros de la vivienda (% población)	7,8	7,4	7,2	6,6

Fuente: (MITECO, 2020)

Como consecuencia de esas cifras han proliferado en el contexto europeo un sinnúmero de medidas políticas contra la pobreza energética, si bien muy pocas se encuentran focalizadas en poblaciones vulnerables, por lo que es necesario profundizar en la evaluación de su impacto, asumiendo que éste es menor cuanto más generalista sea su diseño (Bouzarovski y Thomson, 2018).

En este sentido, España, la primera Estrategia Nacional contra la pobreza energética constituye un ejercicio exhaustivo de investigación sobre el problema, sus soluciones, y su aplicación al contexto español. Con un periodo de gobernanza que abarca entre el 2019 y 2024, actualmente continúa en fase de desarrollo. En ella, (MITECO, 2019), se adopta el enfoque mixto sugerido por la Unión Europea (Pye *et al.*, 2015; Bouzarovski, 2018) pues combina medidas de corto alcance orientadas a dar soporte financiero a las familias con otras a medio y largo plazo destinadas a mejorar la eficiencia energética de las viviendas.

La gravedad de las consecuencias de la vulnerabilidad y la pobreza energética hacen necesario el desarrollo de políticas de carácter paliativo basadas en la asistencia económica a los hogares afectados. Pero estas soluciones cortoplacistas están poniendo en entredicho el equilibrio de esfuerzos y recursos (humanos, financieros, materiales y de tiempo) destinados por los gobiernos a manejar este problema desde medidas estructurales. Por ejemplo, en el caso español, debido a la problemática sobrevenida por el proceso de gestión de los bonos sociales, la Estrategia Nacional propone mejorar el diseño de los nuevos mecanismos prestacionales introduciendo mejoras como: la universalidad de las fuentes de suministro, la automatización en la concesión para aquellos colectivos ya perceptores de prestaciones vinculadas de antemano a bajos niveles de renta, y la gestión coordinada entre los distintos niveles de la administración, y también entre los distintos actores sociales (MITECO, 2019).

A pesar de ello, la recomendación por parte de la UE de otorgar cierta preeminencia a las medidas de mejora de eficiencia energética de las viviendas (Comisión Europea, 2012 y 2016; Bouzarovski, 2018) es clara.

En nuestro país, la ineficacia demostrada por el bono social para paliar, si quiera, la vulnerabilidad energética presente en los hogares ha de interpelarnos seriamente sobre la necesidad de abordar ¡ya!, este problema tan grave desde un enfoque estructural, aplicando para ello, una visión transversal que reformule en lo necesario las políticas sociales de vivienda, salud, educación y servicios sociales.

En efecto, el Bono Social es un buen ejemplo de medida poco efectiva por su complejidad administrativa (documentación compleja y extensa, necesidad de certificación de las circunstancias especiales, etc.); ello unido a la baja cuantía de los

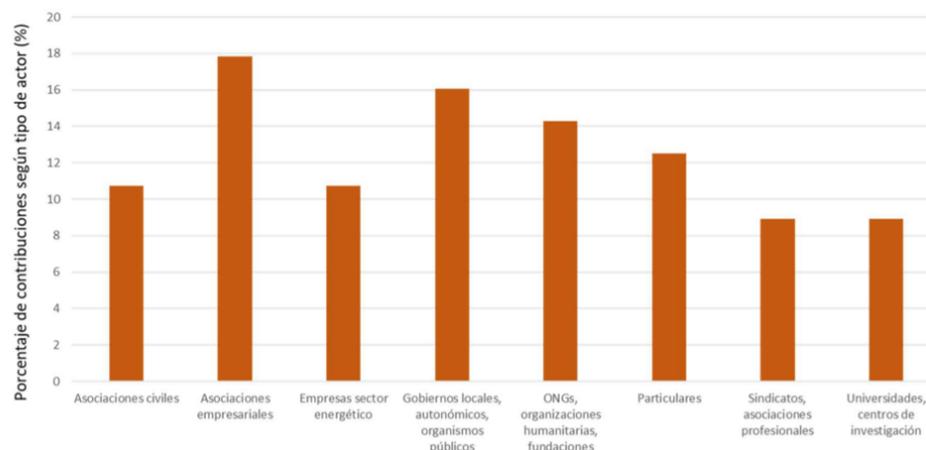
descuentos y al desconocimiento de la medida por parte de la población destinataria, ha suscitado multitud de cuestionamientos por parte de las compañías energéticas y de los servicios públicos y privados (MITECO, 2019). Por otro lado, tampoco está siendo una medida que alcance a las personas que realmente lo necesitan. Así, en 2016 los datos apuntaban que el número de potenciales beneficiarios del bono ascendería a 9 millones de personas aproximadamente, siendo, sin embargo, el número de beneficiarios efectivos de tan sólo de 6 millones de personas. Por otro lado, de esos beneficiarios potenciales, no todos estarían en pobreza energética, circunstancia que afectaría sólo al 68% según indicadores basados en ECV y al 38% según indicadores EPF. (Tirado et al., 2018). Valoraciones parecidas sugieren los datos relativos a las solicitudes resueltas favorablemente al cierre del pandémico año 2020: 1,22 millones con respecto a los 1,3 millones de 2019 (MITECO, 2021).

Además, según estos mismos datos, para la nueva categoría habilitada para proteger a los “Afectados por la COVID-19” (RDL 11/2020 y 30/2020), solo un 0,3% de los afectados estimados (“Autónomos con un 75% menos de ingresos”, “Vulnerable Desempleo”, “Vulnerable ERTE”, “Vulnerable Reducción de Jornada por cuidados/otras circunstancias”) estarían siendo beneficiarios de facto del bono social. Todo ello, hace ver que, además de la evaluación del impacto de las medidas sobre la vulnerabilidad debe analizarse también cómo son aplicadas; entendiendo “buena práctica”, a luz de los criterios formulados en (Intelligent Energy Europe, 2009), en donde se recomienda que éstas formen parte de Programas de Acción amplios, que conjuguen medidas de diferentes tipos que puedan atender la vulnerabilidad desde los diferentes aspectos que ésta encierra y de forma complementaria; además, dichos Programas de Acción deberán ser evaluables en su capacidad para actuar sobre las causas, reducir los impactos negativos e incrementar la capacidad de los actores sociales implicados. Para ello es necesario profundizar en lo que funciona y lo que no funciona, y en cómo conseguir una cooperación más adecuada en la respuesta que se da desde las redes de trabajo (Dubois, 2017).

Es interesante reflejar que el proceso de elaboración del documento final de la estrategia española ha sido de carácter participativo. El texto expresa claramente la voluntad de *“tener en cuenta a los distintos actores implicados, tanto del ámbito público como privado, para contribuir a la suma de esfuerzos en la lucha contra la pobreza energética”*, no solo durante la elaboración del documento sino también en las fases ulteriores de desarrollo y ejecución (MITECO, 2019:172). Para ello, está prevista la convocatoria de una Mesa social de pobreza energética que congrege a los representantes del ministerio y principales organizaciones sociales con actuación en esta materia, persiguiendo, sobre todo, que su ejecución contemple *“expresamente las actuaciones de las organizaciones del tercer sector, buscando la interlocución permanente con las organizaciones más representativas, como la Plataforma del Tercer Sector, y el resto de entidades con actuaciones relevantes en materia de pobreza energética”* (MITECO, 2019).

Así, durante el plazo del periodo de consulta del borrador de la Estrategia, el Ministerio recibió un total de 56 consultas válidas (MITECO, 2019). La Figura.1 recoge la distribución del porcentaje de contribuciones según el tipo de actor social. Como puede observarse la diversidad de actores que participaron en la consulta fue muy alta.

Figura 1. Porcentaje de aportaciones recibidas en la fase de consulta pública por tipo de actor.



Fuente: (MITECO, 2019)

Nos interesa ahora fijarnos en los comentarios previsiblemente recibidos por parte de servicios sociales públicos y privados, (aproximadamente el 16% y 14% respectivamente) (MITECO, 2019), y preguntarnos, ¿cuántas de esas aportaciones fueron realizadas participativamente incluyendo a las personas afectadas? Y, con respecto a las recibidas por particulares (en torno al 12% de ellas), ¿cuántas fueron de usuarios con historia social abierta en servicios sociales? No lo sabemos, pero es fácil imaginar, con una probabilidad muy alta de acertar, que fueron muy pocas o acaso ninguna. Como desarrollamos a continuación, sostenemos que buena parte de las personas en situación de pobreza energética están siendo víctimas en los ámbitos académico, jurídico-político y de intervención social de una doble injusticia social y de tres lamentables olvidos.

3. Análisis del enfoque del estudio y lucha contra la pobreza energética. Carencias y exigencias de cambio.

Analizaremos ahora el enfoque del estudio y la acción sobre la pobreza energética intentando desentrañar las necesidades de cambio, a partir de cómo se está tratando este tema en los campos académicos y de intervención.

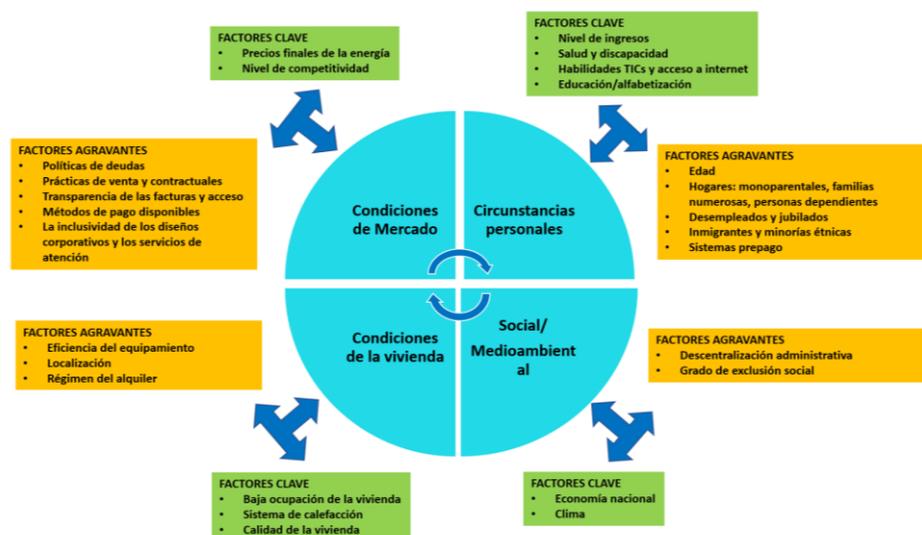
3.1. Naturaleza de la posición de vulnerabilidad energética

Hoy por hoy, el acceso a la energía aún no está reconocido como un derecho de las personas. Sin embargo (EAPN, 2017), la mayoría de los actores sociales implicados demanda su reconocimiento y que la pobreza sea atendida desde un enfoque de derechos e ideales de justicia social dado su origen estructural y su nexo con la desigualdad, ligada a factores como los ingresos del hogar, su composición, la formación, ocupación y características sociodemográficas de sus miembros o la geolocalización del hogar (Tirado et al., 2018). Sin embargo, y como decíamos en el apartado anterior, toda persona en situación de pobreza energética está siendo víctima en la actualidad de una doble injusticia social, a saber: recibir daño de la sociedad y no recibir el auxilio debido, pues la comprensión de su responsabilidad en el daño por parte

de quienes lo ejercen es meramente tácita, o simplemente aceptada como un inevitable mal menor. En este sentido, Resulta muy interesante el planteamiento ético de A. Cortina sobre la conciencia social de la pobreza como producto social y la responsabilidad, por lo tanto, no solo de quienes la causan sino también de quienes se desentienden; y también la reflexión de A. Reyes sobre los rasgos del comportamiento racional que guían las acciones morales (egoísmo, simpatía o exigencia moral), reflexión que deberíamos hacernos todos los actores sociales implicados en la pobreza energética (Cortina, 2009; Reyes, 2009).

Asumimos con (Feito, 2007: 8) que la vulnerabilidad de las personas tiene dos dimensiones, una antropológica y otra socio-política, *entendida esta última como derivada de la pertenencia a un grupo, género, localidad, medio, condición socioeconómica, cultura o ambiente que convierte en vulnerables a los individuos*". En base a ello creemos necesario que, como sociedad, asumamos nuestra responsabilidad en esa acción "vulnerabilizadora", y respondamos del ejercicio (o consentimiento) de acciones dañinas que devienen en vulnerabilidad en aquel que es objeto pasivo e indirecto de esa acción. Y ello es así porque dentro de este marco contextual, la asequibilidad de este bien básico cuya carencia causa daño, no depende de cada individuo, sino que este requiere de la colaboración de la sociedad para poder obtenerlo. Ello hace que sea una cuestión de responsabilidad pública, velar porque la dinámica económica, social y política de vulnerar (dañar) que se deriva de la estructura social, no afecte a sus ciudadanos. Baste con observar la Figura 2 (Escribano y Cabrera, 2019), que refleja los factores clave más agravantes que influyen en la probabilidad de sufrir pobreza energética. y en su mayor o menos gravedad, para entender que estamos ante un problema originado en el nivel macro de los procesos sociales.

Figura 2. Factores etiológicos de la pobreza energética



Fuente: (VCWG, 2013)

La pregunta es, ¿lo han entendido así esos “otros” actores sociales? Y la respuesta, en nuestra opinión es que, al menos los reguladores, lo han comprendido sólo en parte.

La Unión Europea sí lo ha entendido así, en tanto en cuanto, ha optado por reconocer y asumir la vulnerabilidad energética como un “daño colateral”, aplicando el concepto como lo desarrolla (Bauman, 2011). En efecto, el 1 de julio de 2007, la Unión Europea inicia el proceso de liberalización de los mercados de la energía. Unos meses antes, la Comisión Europea había emitido un documento (Comisión Europea, 2007a) en el que reconoce el papel esencial de la energía para cada europeo, y para combatir el cambio climático y la vulnerabilidad externa de la UE a las importaciones de hidrocarburos. Este hecho incita a la Comisión a recoger por primera vez en la Carta de los Consumidores de Energía una serie de recomendaciones a los Estados Miembros con el fin de que éstos puedan garantizar la protección de los consumidores ante el riesgo que supone para ellos la competitividad del mercado libre (Comisión Europea, 2007b). En 2014 se especifica la recomendación de que la protección de los consumidores vulnerables se canalice a través de las políticas sociales y no desde los precios de la energía, dado que éstos soportan las inversiones de las compañías eléctricas para sufragar la transición energética (Comisión Europea, 2014). Es decir, se justifica aceptar esa vulnerabilidad en aras de las necesidades del mercado y de la transición energética. Junto con ello se asume también la necesidad y compromiso de protegerlos mediante políticas sociales, pero una vez más hemos de advertir del peligro de entrar en la dinámica perversa de generar pobreza y después rescatarla, si parecemos no comprender que esa dinámica no está teniendo finales felices, tal y como lo gritan indican las cifras de pobreza estructural siempre al alza; es decir, cabría preguntarse antes de aceptar daños “menores” ¿cómo de eficientes son los estados de bienestar rescatando pobres? El planteamiento de la pregunta con todo rigor y frialdad es, al menos, pertinente.

4. Participación de la persona en situación de pobreza energética en el ámbito académico y de intervención

La gravedad y prevalencia de la pobreza energética está conduciendo al desarrollo de una profusa actividad académica con el fin de alcanzar una comprensión profunda del fenómeno que permita el diseño de mejores medidas políticas y perfeccione su ejecución. La pregunta es: ¿están consiguiéndose estos objetivos en las esferas académicas y de intervención? Es el momento de atender a los olvidos anunciados previamente.

Las personas en situación de pobreza energética están siendo olvidadas en tres ámbitos de acción: el académico, el político-jurídico y el de intervención. Y sostenemos que es así en tanto en cuanto se obvia su consideración como sujetos de acción social, ya que, aunque sus problemas están siempre presentes en esas esferas, ellos, personalmente, no suelen estarlo.

Al abordar los casos de pobreza energética, es fundamental preguntarse primeramente desde qué visión de ella partimos, y cómo afecta la asunción de ese enfoque a la vida de las personas y a su dignidad; más aún, preguntarse cómo conciben a las personas afectadas los enfoques implícitos que adoptan las medidas diseñadas para paliar la pobreza energética y cuáles serán sus consecuencias sobre ellas. Es importante

reflexionarlo para evitar caer en políticas meramente simbólicas de bajo impacto en la mayoría de los hogares pobres (Middlemiss, 2017).

Es conveniente partir de marcos de comprensión basados en la justicia y centrarse en aquellos procesos que producen y reproducen la vulnerabilidad energética en las personas, incluyendo la reflexión sobre cómo influyen sobre ellas los contextos macrosociales y económicos. También sobre cómo éstos afectan a sus procesos de salida de la pobreza y exclusión, y en qué forma condicionan el aprovechamiento de las oportunidades que se les brindan. (Simcock *et al.*, 2018). Es fundamental, también, incrementar los estudios de metodología cualitativa que permitan acceder al conocimiento en profundidad de las causas y la experiencia de la privación energética (Assist 2gether, 2018), así como las conductas y prácticas sociales a las que conducen tales vivencias (Raya y Gómez, 2017).

Además, toda la intervención debe centrarse en la persona, debiendo ayudarla a desarrollar al máximo posible su capacidad de participación en cada momento del proceso de cambio planificado, para lo que es necesario proporcionarle una información suficiente y adecuada en cantidad y en calidad, así como ayudarle a rescatar el conocimiento que ellas mismas poseen; es decir, también es fundamental escucharle desde la consideración de experto que puede ayudarse a sí mismo y a otros miembros de su comunidad (Assist 2gether, 2018). Finalmente, es muy importante desarrollar este tipo de medidas desde niveles de proximidad, siendo, por lo tanto, un asunto capital para garantizar el conocimiento previo de contextos particulares y ajustarse a ellos (VCWG, 2013; Middlemiss *et al.*, 2018).

La pobreza energética es un problema realmente complejo cuya erradicación requiere la actuación en red de una diversidad de actores sociales que ha de incluir también a las personas afectadas. Todos ellos están llamados a encontrarse en medio de unas coordenadas de juego que, siendo optimistas, presuponen que es posible la articulación de los diversos intereses que subyacen a cada una de sus lógicas (experiencial, política, de intervención y empresarial, fundamentalmente), legítimas todas a priori. Y decimos “siendo optimistas”, porque la realidad es que este encuentro de perspectivas difícilmente ocurrirá si no se procuran las coordenadas adecuadas: espacios de diálogo, interacción y reconocimiento mutuo entre los actores; espacios en los que éstos puedan contrastar y/o derrumbar prejuicios y comprensiones estereotipadas y sean oportunos para revelar caminos de encuentro y argumentos para la comprensión mutua. Hasta el momento, la voz de las personas que padecen la pobreza energética está silenciada, y ello a pesar de que se reconoce la necesidad de entenderla dentro de los contextos particulares. La realidad es que no es una práctica normalizada, ni en el ámbito académico, ni en el jurídico-político, ni en el de intervención.

De igual forma, en la actualidad existen numerosos estudios sobre pobreza y vulnerabilidad energética, sin embargo, son muy pocos los destinados a investigar cómo transformar tal conocimiento en acciones políticas efectivas (Assist 2gether, 2018).

En este sentido la investigación-acción participada y el proceso participativo de *Cruce de Saberes y Prácticas* desarrollado por el movimiento internacional ATD- Cuarto Mundo se presentan como dos herramientas metodológicas de primer orden para conocer y transformar la realidad de la pobreza energética contando con la participación de quienes la padecen. Este último es una propuesta específica desarrollada por el

movimiento ATD-Quart Monde, bajo la cual ya se han hecho varios estudios relacionados con la pobreza (Brand y Monje, 2013; García y Caravantes, 2018; ATD-Cuarto Mundo, 2019).

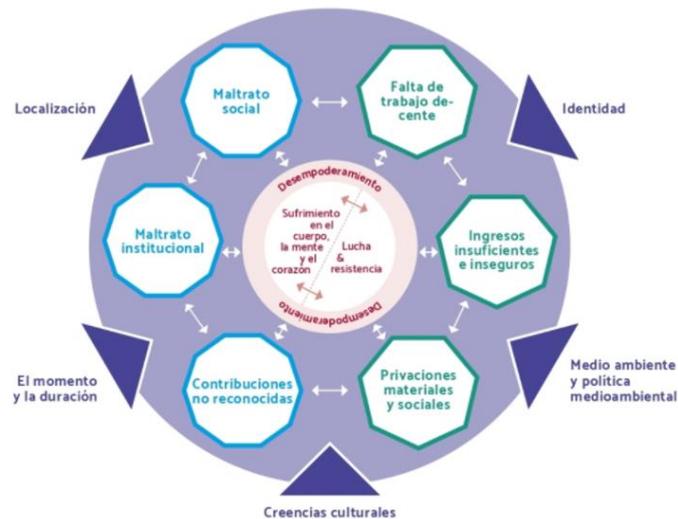
Cabe decir que el cruce de saberes y prácticas no es exactamente una metodología, sino que *“es una constante búsqueda de las condiciones que hay que establecer para permitir a personas en situación de pobreza constituirse como verdaderos socios y protagonistas con otras personas, así como para construir una sociedad más justa”* (García y Caravantes, 2018).

Esta metodología parte de dos premisas: (1) la existencia de un conocimiento sobre la pobreza que es patrimonio exclusivo de quien la padece, en virtud de su experiencia, de modo que cualquier estudio sobre pobreza no puede considerarse completo si no incluye esta ciencia que podríamos llamar “de la vivencia”. (2) el reconocimiento de que estas personas están comprometidas, o tienen capacidad e interés para llegar a estarlo, con el logro de sociedades más justas. Para ello, los conocimientos y aptitudes que ya poseen necesitan ser enriquecidos con los de los investigadores formales y con los de los profesionales que los acompañan en sus procesos, pudiendo también éstos, sin duda, beneficiarse de su visión.

Por su parte, (Colectivo IOÉ, 2003:6) define la investigación acción participativa, IAP, como un *“enfoque de intervención social que persigue recoger las perspectivas e intereses de los sectores implicados en un proceso de acción social, otorgando el principal protagonismo a los colectivos afectados. La intención es potenciar los recursos disponibles en estos sectores, tanto a nivel del conocimiento (difusión y aplicación de técnicas de autodiagnóstico e investigación colectiva) como de la acción (promoción de iniciativas y autoorganización)*. La IAP, se presenta como una técnica disruptiva tanto con las perspectivas de investigación cuantitativas, centradas en medir cuánto sucede, como con las cualitativas, orientadas a averiguar qué sucede; al contrario, se enmarca en la perspectiva dialéctica propuesta por Jesús Ibáñez en la que lo importante es que se produzca un diálogo entre los actores sociales directamente implicados, y entre éstos y su entorno, que permita analizar las causas y procesos generadores del problema y actuar sobre ellos (Pereda y De Prada, 2014).

Los métodos participativos conducen a datos sobre el núcleo duro del fenómeno de la pobreza al que no se llega desde cualquier otro tipo de investigación. Por ejemplo, en un estudio participado (ATD Cuarto Mundo, 2019), sus participantes elaboraron un magnífico documento ejemplo de pensamiento colectivo que integró la visión de académicos, técnicos y personas en situación de pobreza (militantes). En él enfatizan que en la experiencia central de la pobreza hay que situar el sufrimiento, el desempoderamiento, y la lucha y resistencia de los propios empobrecidos (Figura 3). Además de ello señalan que el maltrato social, el maltrato institucional y las contribuciones no reconocidas constituyen una tríada de dimensiones afines a la dinámica relacional que rodea a la generación y atención de la pobreza.

Figura 3. Gráfico ATD Cuarto Mundo y la Universidad de Oxford sobre las dimensiones de la pobreza.



Fuente: (ATD Cuarto Mundo, 2019)

Se ha escrito mucho sobre la influencia del papel institucional en la reproducción de problema sociales y en su contribución a la experiencia de desempoderamiento y sufrimiento (Actis *et al.* 1994; Madrid, 2010) y los resultados de este estudio vienen a corroborarlas, debiendo ser el punto de partida de acciones que tomen en cuenta estas orientaciones aportadas por quienes sufren pobreza. Si de verdad queremos realizar una batalla lúcida contra este problema social, debemos apostar por acciones que enfrenten la pobreza desde objetivos de “*repolitización de la vida social frente a la mera gestión de la desigualdad*” (Actis *et al.*, 94:62). Para ello es necesario negarse a admitir estudios sobre la pobreza que recorten la realidad social al prescindir de este diálogo entre actores y causas sociales.

5. Participación ciudadana en los servicios sociales: proyecto comunitario de acción contra la pobreza energética en vivienda social.

Para sostener la importancia de la participación de las personas en situación de pobreza energética en los servicios sociales presentamos la experiencia surgida a raíz de las investigaciones que hemos realizado con enfoques participativos. Comenzaremos explicando los antecedentes que dieron lugar al proyecto en cuestión y el rol que tuvieron las personas en situación de pobreza a lo largo de todo él, para a continuación describir el proyecto y comentar algunos de sus resultados con respecto a sus aspectos clave; pero sobre todo nos interesa mostrar cómo el nacimiento de este proyecto es en sí mismo el resultado principal de un proceso participativo.

6. Antecedentes del proyecto: de la investigación a la acción

El proyecto de acción contra la pobreza energética que explicamos es el resultado de una investigación impulsada por la Cátedra de Energía y Pobreza de Universidad Pontificia Comillas con los objetivos de: (1) generar un conocimiento sobre pobreza energética construido colectivamente a partir del cruce de saberes y prácticas, y (2) estudiar cómo influye la adquisición de ese saber, obtenido mediante la investigación-acción-participación conjunta de los actores, en la capacidad de liderazgo de las personas en situación de pobreza energética, en la promoción y en la ejecución de acciones comunitarias basadas en la cooperación de todos los miembros del sistema de actores sociales implicados.

Par dar alcance al objetivo 1 se diseñó una investigación acción participativa realizada por personas en situación de pobreza energética (PSPE) que se complementarían, y culminarían, en un proceso de cruce de saberes y prácticas. En la IAP participaron un total de 13 PSPE procedentes de dos proyectos residenciales de Cáritas Diocesana de Madrid: residencial JMJ 2011 y Jubileo 2000. Estas personas asistieron a 8 sesiones de investigación de grupos de pares (reuniones de investigadores con el mismo tipo de saber: “*experiencia*”, “*técnico-trabajo social*”, “*técnico-empresa energética*” y “*teórico-académico*”) con el fin de planificar su investigación y preparar sus aportaciones para la Jornada de cruce de saberes (JCS). Durante el trascurso de esta fase, el grupo del residencial JMJ, concibió el proyecto de acción comunitaria que actualmente está teniendo lugar en ese residencial y que se considera una respuesta al objetivo inicial número 2.

En el proceso de cruce de saberes participaron un total de 32 co-investigadores, de los cuales 21 participaron en la JCS. La Tabla 2 muestra el número y distribución de participantes según el tipo de saber que les acreditaba a participar. Para preparar las aportaciones grupales de la jornada cada grupo de pares se reunió 2 veces. El tema de trabajo de la jornada fue: “*¿qué debe cambiar en la forma de entender y atender la pobreza energética?*” Los resultados de la JCS se encuentran aún en fase de análisis.

Tabla 2. Número de participantes según tipo de saber

ETAPA	Saber experiencia		Saber técnico-trabajo social	Saber técnico-empresa	Saber teórico-académicos
	JMJ 2011	Jubileo 2000			
IAP	9	5	-	-	-
Proceso cruce de saberes	9	5	5	6	7
Jornada Cruce de saberes	5	1	5	5	5
Proyecto comunitario de formación	10	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

6.1. Rol de las personas en situación de pobreza y génesis del grupo promotor del proyecto comunitario

Las personas en situación de pobreza energética fueron informadas de que su participación sería en calidad de investigadores; es decir, de que no se les estaba pidiendo participar para dar su testimonio personal sino para asistir a unas sesiones conjuntas con otros investigadores en los que cada grupo aportaría su visión sobre el problema desde una dimensión diferente, en su caso, su saber de experiencia. Para ello, con antelación deberían preparar en grupo ese diálogo. Las primeras sesiones grupales de la IAP fueron muy importantes para el desarrollo de esa identidad como sujeto investigador, lo que se consiguió cuidando los detalles formales de las reuniones y del discurso de motivación. Como en toda investigación, tras las primeras reuniones de aproximación a la realidad, el grupo tuvo que plantear el diseño de su investigación, y elegir el objeto de estudio, lo que se hizo tomando el factor de relevancia social como criterio de selección aconsejado en las investigaciones participativas (Rubio y Varas, 2004). La Tabla 3 muestra el diseño de la investigación (preguntas y objetivos) que realizó el grupo de saber experiencia.

Tabla 3. Preguntas y objetivos de investigación. Grupo JMJ 2011.

Preguntas de investigación	Objetivos de investigación
P.1 ¿Cómo podemos ahorrar? ¿Cómo podemos transmitir la información) Flujo de información	Conocer medidas de ahorro energético y compartir
	Elaborar una guía práctica y asequible de conocimientos básicos para situaciones de PE
P.2 ¿Cómo conocer el desglose de la factura?	Entender y aplicar el desglose de la factura

Fuente: elaboración propia

Conforme la investigación avanzaba el grupo fue independizándose con respecto a la búsqueda de información, siendo ellos mismos los que traían material de análisis al grupo. En cuanto a su trabajo de campo, parte de él consistió en realizar una encuesta sobre el bono social a sus vecinos, familiares y amigos, a los que pasaron el cuestionario que ellos mismos habían hecho. La muestra final fue de 53 personas. Tras el análisis de los resultados surgió la idea de organizar las sesiones de formación y elaborar material informativo accesible para los vecinos del residencial, iniciativa que la directora del centro apoyó inmediata y rotundamente. A partir de ese momento el grupo de investigadores de saber experiencia del residencial quedaron constituidos como grupo promotor y enlace del proyecto de acción comunitaria sobre pobreza energética.

6.2. Descripción del proyecto de acción comunitaria en vivienda social

Una vez finalizada la investigación comenzaron las reuniones de planificación del nuevo proyecto. Tres personas del grupo inicial no pudieron continuar, dos por motivos laborales y otra por cambio de residencia a otra ciudad. Para reforzar el grupo se incorporaron al proyecto otras cuatro personas que acogieron con entusiasmo la

propuesta. Para el nuevo proyecto se acordó contactar con la ONG Energía Sin Fronteras (ESF) quienes serían los encargados de formar a estos formadores.

El nuevo proyecto constituye una tentativa de abordar el fenómeno de la pobreza energética desde la intervención social colectiva, enmarcada dentro del Trabajo Social Comunitario, como *“potenciadora de las capacidades de la población, desde la triple perspectiva de facilitar la participación social, prevenir la aparición de situaciones de riesgo y atender a situaciones de carencia o necesidad”* (Bañez, 1994:37). Es decir, a partir del auto-diagnóstico de necesidades realizado por el grupo inicial, y mediante la capacidad de iniciativa y recursos personales sobradamente demostrados, el proyecto surgido tiene como objetivo último que otros hogares en situación de vulnerabilidad o pobreza energética alcancen un cambio conductual en su perfil de consumo energético. Además, mediante este tipo de intervención colectiva se espera amplificar el nivel de alcance de las intervenciones meramente individuales, aunque lógicamente éstas también se incluyan.

6.3. Contexto social e institucional

El residencial JMJ 2011 de Cáritas Diocesana de Madrid es recurso residencial dirigido a personas solas o familias vulnerables. Se trata de un recurso de carácter temporal (renovación trimestral) en el que las familias inician un proceso de recuperación de duración variable en función de las necesidades de cada una. Durante este proceso se realiza un seguimiento por parte de los profesionales y voluntarios de Cáritas, trabajándose las prioridades de las familias que son, por lo general, trabajo y vivienda y desarrollo personal. Con respecto a la vivienda el proceso se encamina a una salida hacia vivienda social o vivienda compartida, siendo menos frecuente, aunque posible, la salida a mercado libre. El recurso cuenta con 130 alojamientos, siendo el porcentaje de ocupación actual de casi el 100%.

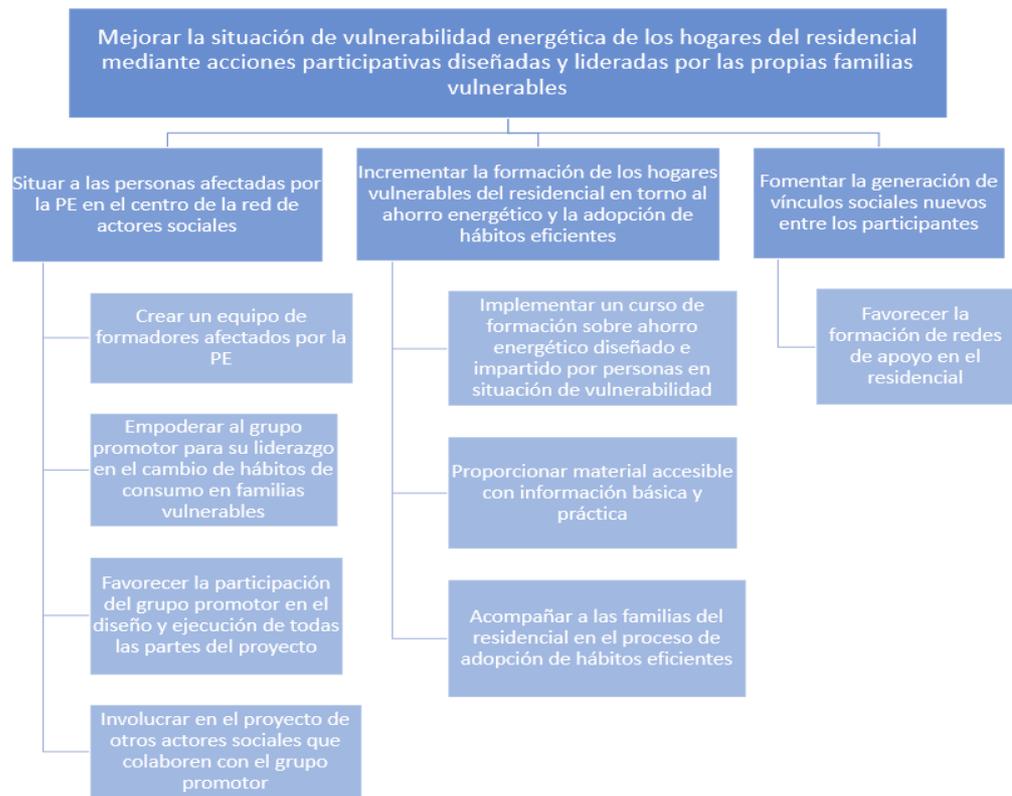
En relación con los suministros energéticos, Cáritas es el titular del contrato, teniendo cada familia un contador independiente que registra el gasto familiar que debe pagarse mensualmente. Durante el invierno la entidad subvenciona el consumo de calefacción aportando un 70% del gasto. Aquellas familias que tienen dificultades para pagar su gasto reciben ayuda para gestionar las posibles deudas, pero no se les corta el suministro de calefacción.

Los casos de pobreza energética oculta (consumo escaso) son fácilmente detectados por el equipo profesional y convenientemente trabajados. Suelen ser frecuentes, sobre todo durante los primeros meses de la estancia debido a los temores y cautela de los inquilinos. A pesar de que el proyecto de investigación se realiza en un entorno protegido es igualmente pertinente, pues se encuentra en sintonía con uno de los objetivos fundamentales del residencial que es la transición hacia una vivienda autónoma y la gestión de sus gastos.

6.4. Objetivos y fases del proyecto

El proyecto tiene dos grupos de objetivos fundamentales: objetivos de carácter energético y objetivos de carácter social que se complementan, como hemos visto, con los del residencial (Figura 4). Ambos tipos de objetivos persiguen uno solo: incrementar la capacidad de acción de las personas ante sus problemas a partir de la comprensión y el reconocimiento de una realidad que comience a entenderse como compartida con otras personas, y no sólo de modo aislado e individual.

Figura 4. Objetivos del proyecto comunitario de acción sobre la PE. Residencial JMJ



Fuente: elaboración propia.

El proyecto se está desarrollando en seis fases (Fig.5) que muestran la evolución de la apropiación en sí del proyecto. El proyecto ha ido cambiando continuamente su configuración a medida que el grupo promotor iba tomando conciencia de sus límites e inseguridades, pero sobre todo de sus capacidades; el descubrimiento de estas últimas junto con una férrea motivación y un arduo trabajo por su parte ha redundado en un incremento de su seguridad y confianza en el éxito de la empresa.

Figura 5. Fases del proyecto comunitario de acción sobre la pobreza energética. Residencial JMJ



Fuente: elaboración propia.

6.5. Algunos primeros resultados

Cuando escribimos estas líneas el proyecto acaba de entrar en la fase de formación a los vecinos del residencial, motivo por el cual aún no tenemos resultados finalistas sobre la intervención. Sin embargo, el proceso ha sido lo suficientemente largo como para poder avanzar algunos de los que más importan con relación al objeto de esta comunicación que es la participación de las personas en los servicios sociales.

Cuando se pidió colaboración a Cáritas para la IAP y el cruce de saberes, surgió la omnipresente duda y temor, entre los profesionales con respecto al compromiso de los usuarios y su participación hasta el final del proyecto. Tal duda siempre está presente en los servicios sociales cuando se proponen acciones a largo plazo como esta que les presentábamos. Por ese motivo, tras aceptar, la selección de los participantes fue muy cuidada y ese ha sido el principal factor de éxito en cuanto a compromiso. Sin embargo, nada más lejos de nuestra intención el pretender presentar este tipo de metodologías de investigación-intervención como reservada solo para una élite de usuarios comprometidos. Es cierto que el proyecto inicial era muy determinado, nadie, salvo el investigador principal pudo elegir su diseño, ni su objetivo (profundizar en el conocimiento sobre la pobreza de manera colectiva), y requería unas capacidades determinadas, por lo que la selección fue un aspecto crucial, toda vez que se necesitaba que los participantes encajaran en el proyecto que se les proponía. Sin embargo, sería un error volver al viejo paradigma de tratar de ajustar personas a acciones, cuando debe hacerse precisamente al revés; es decir, lo que sostenemos es que partiendo de las personas es posible, justo y necesario, encontrar las acciones que mejor se adaptan a quienes han de ser actores protagonistas de ellas. Esta fue, por tanto, la premisa fundamental para el desarrollo de la investigación participada a la que se les invitó a

participar y, sobre todo, del proyecto comunitario que está liderando el grupo promotor en el residencial JMJ, después.

La consigna irrenunciable fue ir siempre un paso por detrás de los dos grupos de personas concretas que estaban sentados delante de nosotros, permitiendo que ellos pudieran ir configurando un proyecto en el que a ellos les mereciera la pena invertir tanto esfuerzo y tantas horas de compromiso. Posiblemente no se hubiese llegado tan lejos sin el refuerzo y apoyo constante de la dirección de los centros, ni de los profesionales de referencia, pero sobre todo sin la convicción de los participantes del valor de su acción en base a su propia experiencia. En numerosas conversaciones han expresado su deseo de comunicar a otros algo que ellos mismos habían “descubierto” y contrastado en su experiencia vivida y reflexionada colectivamente: ciertas prácticas de ahorro son efectivas, la factura baja y es bueno que se conozca. Los dos grupos de los dos residenciales tenían perfiles muy diferentes, y sin embargo ambos demostraron un compromiso sólido debido a que en todo momento el desarrollo de las sesiones se adaptó a ellos y no al revés, como muestra su nivel de asistencia a tantas sesiones y en unas condiciones tan poco deseables, pues el proyecto se inició a finales de junio, fechas en las que el calor era muy grande, y justo tras salir de dos meses de confinamiento sin que ninguno supiéramos hasta dónde nos permitiría continuar la incidencia del coronavirus.

Como investigadores podemos sacar muchas conclusiones sobre el trabajo de estas personas, pues efectivamente, en un cierto modo han sido y están siendo objeto de investigación acerca de su comportamiento y “reacción” tras involucrarse en el análisis de la realidad y su participación en el cruce de saberes.

La primera de ellas es que este proyecto debe su sostenibilidad a largo plazo a superar la prueba definitiva del pragmatismo, es decir, “¿qué gano yo con todo esto?”. Es necesario entender que se trata de personas que lidian constantemente con una realidad agobiante y hostil, y si bien involucrarse en proyectos de este tipo puede servir de distracción y escape en algún momento, lo cierto es que es imprescindible que entiendan que su participación tiene un sentido y ofrece unos frutos, en primer lugar, para ellos mismos. Este sentido, atribuido por ellos mismos y la ayuda para tomar conciencia de los frutos que se van recogiendo durante todo el recorrido es otro aspecto clave, pues son la fuente del entusiasmo que sostiene el compromiso, especialmente de aquellos frutos concebidos como tales por ellos mismos y no por un observador externo. Estos son los que tienen un papel reforzador del compromiso: “[...] a ver, cuando empezamos este camino, este proyecto teníamos dos interrogantes, una era que consumíamos energía y la otra es que la energía que consumíamos no podíamos pagarla, o se nos dificultaban otras cosas para poder pagar. Sabíamos que teníamos que usar, pero no teníamos nuestra meta. En este camino hemos aprendido a consumir racionalmente y ahorrar equitativamente y también racionalmente. Y, en mi modo, o sea, en mi experiencia personal la factura de este mes no tiene nada que ver con las del mes pasado porque lo hemos aplicado y da resultados... Y da resultados. O sea que, que le tiene frutos, tiene efecto y es eficaz, o sea que no han sido en vano estos dos meses” (miembro del grupo promotor JMJ 2011).

Y esto nos lleva al segundo aspecto clave: la dimensión procesual de la intervención, es decir, la atención, no tanto a los resultados (aunque también) como al proceso que ha de conducir a ellos. Se ha escrito mucho sobre la necesidad de colocar a los destinatarios

de las intervenciones en el centro, sin embargo, ello ha de conjugarse con una visión realista sobre las personas: la de estar siempre inmersos en un proceso. Es decir, debe atenderse a los procesos porque las personas estamos siempre en evolución, de modo que los resultados y la posición de mañana son fruto de la posición y las acciones de hoy. Es fundamental no dejarse cegar por la verdad parcial de que las coordenadas están determinadas por factores ajenos a la propia voluntad de los usuarios y de la intervención, y creer, por el contrario, que siempre hay un resquicio de libertad por el que abrir nuevos caminos. En este sentido, es imprescindible realizar un acompañamiento eficaz que persiga atender a los condicionantes de los participantes, propiciando que éstos realicen un autodiagnóstico, y escucharlo atentamente, para poder ver en qué lugar se encuentra cada uno, y desde ahí ayudarle a adquirir herramientas para neutralizar esos condicionantes de la vulnerabilidad, tanto personales como sociales.

Cuando se enfocan las intervenciones hacia una dimensión comunitaria el grupo promotor o grupo enlace sobre el que pivota el proyecto ha de ser el primer beneficiario del proceso; de tal suerte que del potencial para empoderar que pueda ejercer el proyecto sobre ellos, surja ese efecto de bola de nieve en torno a algo que debe importarnos tanto como el incremento de bienestar: la ampliación de sectores de personas en pobreza, y fuera de ella, conscientes y comprometidas con su erradicación.

Para ello, es fundamental atender a la realidad de cambio personal que está viviendo el grupo, pues si no se está dando, o si la persona no lo está concibiendo como tal, todo se desarrollará sin *pena* (sin el dolor y la fatiga que implican los cambios en las personas y en las prácticas institucionales) pero también sin una *gloria* significativa ni sostenible en el tiempo. Una gloria que entendemos como la capacidad de este grupo promotor para, de una forma informal continuar instruyéndose e instruyendo en el futuro a aquellos con los que coincida, y lo que harán si han tenido conciencia de sí mismos como sujetos transformados frente a su problema, y han desarrollado la conciencia de sí mismos como agentes de transformación: *"Yo el otro día leí un artículo sobre la pobreza energética. Que a mí al verlo me ha dado mucha más fuerza para seguir con este proyecto. Y os lo quería transmitir a vosotros para que os de esa fuerza que me ha dado y voy a daros unos datos aproximados que venían en el artículo. Entonces todos estos datos, a mí me han servido para decir "oye, es que el proyecto hay que sacarlo adelante". Tenemos que informar, tenemos que formar. Porque espero que va a haber mucha más pobreza, pero mucha más, muchísima más. Y claro, los datos que han dado de junio, no tienen nada que ver con los datos que había anteriormente, que eran más bajos. Entonces eso, a mí me ha servido para darle un poquito más de impulso ¿no? y dije lo voy a transmitir al grupo, porque esto es lo tenemos que hacer, que si tenemos éxito aquí en el residencial, viendo que se gasta menos energía y luego ya extrapolarlo a otros sitios de Cáritas, residenciales"* (Miembro del grupo promotor MJM 2011)

En este sentido es donde hay que ubicar el tercer aspecto clave: la continua evaluación del proceso y la importancia de medir los resultados. Para que cada persona se conciba a sí misma como alguien que *ha transformado* la realidad en algún aspecto, es necesario medir el cambio de esa realidad. Para ello se acordó realizar un cuestionario que permitiera saber los conocimientos de los vecinos del residencial antes de la formación y después (pues se volvería a pasar al finalizar). La elaboración del cuestionario y su enfoque ha sido quizá uno de los aspectos del proyecto que más dudas ha suscitado. No

tanto por su contenido sino por su utilidad; sin embargo, será lo que permita evaluar al final el alcance de la intervención, esperando de él que se convierta en una herramienta también para el empoderamiento de sus protagonistas, motivo por el que es imprescindible.

Por último, es importante que desde el principio se hable de forma explícita en las sesiones de planificación (a las que asisten el grupo promotor, profesionales y voluntarios) de las garantías de participación que van a adoptarse. A modo de ejemplo, en las fases iniciales se contactó con ESF para que colaborasen en el proyecto. Previamente a estas reuniones el grupo promotor había establecido como garantía de participación que en todas las reuniones hubiese siempre un miembro del grupo promotor, quien sería el encargado de explicar a ESF lo que quería el grupo y dar el posterior feed-back a sus compañeros. Así, tuvieron lugar varias reuniones con ellos para explicarles lo que se les pedía, y en todas ellas hubo un representante del grupo. Esta entidad comprendió perfectamente su papel subsidiario (no por eso menos importante) en el diseño y desarrollo del proyecto, el cual consistía no sólo en formar, sino en proporcionar guía y consejo para formar. Una vez impartida la formación y consejos de ESF comenzó la fase, en nuestra opinión crucial, de la de la personalización del contenido de la información recibida (fase 5). Durante ella, el grupo promotor fue tomando una serie de decisiones sobre cómo informar y cuánto, siendo este uno de los resultados más positivos. Así, fueron decidiendo, en base a lo que les proporcionaba más seguridad, cuál era la forma de configurar las sesiones de formación: “especializarse” por parejas en cada uno en uno de sus módulos. En este sentido, resaltamos dos de los éxitos más importantes, y prueba del algodón de la buena praxis: (1) el elevado número de reestructuraciones que ha tenido el proyecto en cuanto a objetivos y desarrollo, y que fueron surgiendo a medida que se iba tomando contacto con la realidad de las propias posibilidades, no solo en el sentido de recortar esfuerzos sino, sobre todo en el de orientarlos hacia las acciones más eficaces dentro de la realidad vivida, y (2) la modificación de las presentaciones de ESF y la elaboración de material nuevo.

7. Conclusiones

Participar es tomar parte y tomar parte es poder decidir. Hemos querido exponer este proyecto en este congreso porque creemos que es posible configurar otro tipo de servicios sociales que estén en disposición de iniciar procesos que permitan a sus usuarios un mayor grado de participación, de apropiación, de los itinerarios.

El residencial JMJ de Cáritas Diocesana ya venía haciendo una labor importante y muy significativa de preparación para la transición hacia una vivienda independiente o compartida y su supervivencia en ella. Después de este proyecto, la visión sobre cómo hacerlo, ha empezado a cambiar a raíz de su apoyo a esta propuesta, que en definitiva perseguía que sus destinatarios se apropiaran en la medida de lo posible, del modus operandi que venía empleando.

Por otro lado, como trabajadores sociales que desarrollan su profesión en el ámbito de la investigación científica hemos querido compartir la creencia de que es posible alcanzar un conocimiento sobre el problema que sea justo, fiel a la realidad y transformador, y contribuir con una propuesta sobre cómo hacerlo; una forma de conocer y actuar que pueda ayudar a que en los contextos académicos, políticos y de

intervención se produzcan “tres recuerdos” que reparen tres olvidos graves de los que son víctimas en la actualidad las personas en situación de pobreza: (1) olvido de su derecho a participar y su capacidad para hacerlo, (2) olvido de su capacidad de acción, de lucha y compromiso con su propia realidad y (3) olvido de su saber propio e intransferible, nacido de la propia experiencia en el problema.

Por eso, abogamos por una investigación y una intervención que llamen a recordar: (1) que un conocimiento sobre el problema de la pobreza energética que no cuente con la visión de las personas que la padecen es un conocimiento sesgado, infiel a la realidad; (2) que toda acción que no redunde en una comprensión más profunda y compleja de su problema por parte de las personas afectadas, y en su empoderamiento de cara a la acción, está abocada a ser paliativa en sus efectos, aunque no lo sea en su diseño; y (3) que el conocimiento y la intervención que no pongan su acento en la interrelación entre los efectos del problema y sus causas de producción social, y que no prevean mecanismos y oportunidades para la participación de los destinatarios (para su expresión y su compromiso con un cambio social efectivo) están aplicando esquemas sociales de reproducción de la marginación y conformándose con gestionar la desigualdad en lugar de erradicarla.

8. Bibliografía

Actis, W., De Prada, M.A., y Pereda, C. (1994). Aproximación a los procesos de desigualdad e integración social. Dispositivos de regulación y “Determinación Política” de las necesidades. *Cuadernos de Economía*, 22, pp. 61-79. Recuperado de:

https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/5151/32800_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Assist 2gether. (2018). *Report on national and european measures addressing vulnerable consumers and energy poverty*. Unpublished manuscript. Recuperado de https://www.assist2gether.eu/documenti/risultati/report_on_national_and_european_measures_addressing_vulnerable_consumers_and_energy_poverty.pdf

ATD-Cuarto Mundo. (2019). *Las dimensiones ocultas de la pobreza. Investigación participativa internacional*. Recuperado de: https://www.atd-cuartomundo.org/wp-content/uploads/sites/6/2019/05/2019-05-10-Dim_Pauvr_esp_basse_def.pdf

Bauman, Z. (2011). *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Bañez Tello, T. (1994). “La intervención colectiva como instrumento de capacitación de la comunidad. *Acciones e investigaciones sociales*, 2: 35-46. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=170169>.

Bouzarovski, S. (2018). Energy poverty policies at EU level. In C. Palgrave Macmillan (Ed.), *Energy poverty* (pp. 41-73). Recuperado de https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-69299-9_3

- Bouzarovski, S., Petrova, S. (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: overcoming the energy poverty-fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science*, 10, p.31-40. Recuperado de <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S221462961500078X?token=45F5E879A911B20ECF4E3458108A2F948717850826D27FD60D701578CDFAB185161EBE3482F697F5674FD732ECB10E88>
- Bouzarovski, S., Thomson, H. (2018). Addressing energy poverty in the european union: State of play and action. Recuperado de https://www.energy-poverty.eu/sites/default/files/downloads/publications/18-08/paneureport2018_final_v3.pdf
- Brand, A.C y Monje, B. (2013). *La miseria es violencia. Romper el silencio. Buscar la paz*. Vauréal: ATD-Cuarto Mundo. Recuperado de <https://www.atd-cuartomundo.org/wp-content/uploads/old/pdf/ATD-Rompre-Espagnol2.pdf>
- Colectivo IOÉ. (2003). Investigación acción participativa: propuesta para un ejercicio activo de ciudadanía [Comunicación en congreso]. Encuentro de la Consejería de Juventud, Córdoba. <https://www.colectivoioe.org/uploads/89050a31b85b9e19068a9beb6db3dec136885013.pdf>
- Comisión Europea (2007 b). *Communication from the Commission. Towards a European Charter on the Rights of Energy Consumers*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0386&from=EN>
- Comisión Europea. (2007 a). *Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament. An Energy Policy for Europe*. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2007\)0001/com_com\(2007\)0001_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2007)0001/com_com(2007)0001_en.pdf)
- Comisión Europea. (2009 a). *Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:EN:PDF>
- Comisión Europea. (2009 b). *Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:en:PDF>
- Comisión Europea. (2010). *Commission staff working paper: an energy for consumers*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/sec%282010%291407.pdf>
- Comisión Europea. (2012). *Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027&from=ES>

- Comisión Europea. (2014). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Precios y costes de la energía en Europa. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0021&from=EN>
- Comisión Europea. (2016). *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética*. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:efad95f3-b7f5-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF
- Cortina A. (2009). El deber de erradicar la pobreza energética. En *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen* (pp. 15-30). Madrid: Editorial Tecnos.
- Cortina, A. y Pereira, G. (2009). *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen*. Madrid: Editorial Tecnos
- Coulon, P.J., Hernández Bataller, B. (2013). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética"* (Dictamen de iniciativa). Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:341:0021:0026:ES:PDF>
- Cruz Roja Española. (2018). *La vulnerabilidad asociada al ámbito de la vivienda y pobreza energética en la población atendida por Cruz Roja*. Boletín sobre vulnerabilidad social, 17. Madrid: Cruz Roja Española.
- Diputación Foral de Gipuzcoa. (2013). *La pobreza energética en Gipuzcoa*. Recuperado de: <https://www.gipuzkoa.eus/documents/3767975/3808415/Estudio+pobreza+ener%C3%A9ticaen+Gipuzkoa+2013.pdf/6345035b-8fe9-417e-9a6e-ca6cfdc8143d>
- Dubois, U. (2017). *Energy poverty across the EU: Main characteristics and the urgency of the issue*. Recuperado de <https://www.eusew.eu/sites/default/files/programme-additional-docs/Ute%20Dubois.pdf>
- Escribano, E. y Cabrera, P.J. (2019). Papel del trabajo social y los servicios sociales en la lucha contra la pobreza energética. *Papeles de energía*, núm. Extraordinario de octubre, p.73-111. Recuperado de https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PE/008art04.pdf
- European Anti-Poverty Network. (2017). *Right to energy for all europeans*. Recuperado de <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2017/05/EAPN-2017-EAPN-EPSU-energy-poverty-leaflet-1138.pdf>
- Feito, L. (2007). Vulnerabilidad. *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 30 (supl. 3), pp. 7-22
- García, D. y Caravantes, R. (2018). *Tejiendo salud. Guía para la Acción Colectiva desde Realidades de Pobreza*. Recuperado de http://madridsalud.es/publicaciones/saludpublica/Guia_Tejiendo_Salud.pdf

- Intelligent Energy Europe. (2009). *European fuel poverty and energy efficiency project (EPEE)*. Recuperado de https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/epee_european_fuel_poverty_and_energy_efficiency_en.pdf
- Madrid, A. (2010). *La política y la justicia del sufrimiento*. Madrid: Mínima Trotta.
- Marmot Review Team. (2011). *The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty*. London: Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland.
- Meyer, S., Laurence, H., Bart, D., Middlemiss, L., Maréchal, K. (2018). Capturing the multifaceted nature of energy poverty: lessons from Belgium. *Energy Research & Social Science*, 40, pp. 273-283. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221462961830104X>
- [Middlemiss, L. \(2017\). A critical analysis of the new politics of fuel poverty in England. *Critical Social Policy*, 37\(3\), pp. 425-443](#)
- Middlemiss, L., Gillard, R., Pellicer, V., & Straver, K. (2018). Plugging the Gap Between Energy Policy and the Lived Experience of Energy Poverty: Five Principles for a Multidisciplinary Approach. En C. Foulds, & R. Robison, *Advancing energy policy: Lessons on the Integration of Social Sciences and Humanities* (págs. 15-29). Cham (Switzerland): Palgrave MacMillan.
- Ministerio para la Transición Ecológica 2019-2024. (2019). *Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética*. Recuperado de https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024_tcm30-496282.pdf
- [MITECO. \(2020\). Actualización de indicadores de la Estrategia Nacional contra la pobreza energética. Recuperado de https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-pobreza-energetica/20201106_actualizaciondeindicadores2020_final_tcm30-516466.pdf](#)
- MITECO. (2021). Beneficiarios Bono Social Cierre 2020. Datos suministrados por el Portal de transparencia de la Administración General del Estado. Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Dercho-de-acceso-a-la-informacion-publica/Solicite-informacion.html. Fecha de consulta (11/2/2021)
- Pellicer, V. (2016). *Reconceptualizando la pobreza energética desde el Desarrollo Humano: hacia una definición más inclusiva y transformadora*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Victoria_Pellicer-Sifres/publication/313846905_Reconceptualizando_la_pobreza_energetica_desde_el_Desarrollo_Humano_hacia_una_definicion_mas_inclusiva_y_transformadora/links/58aad9b492851cf0e3c75cfb/Reconceptualizando-la-pobreza-energetica-desde-el-Desarrollo-Humano-hacia-una-definicion-mas-inclusiva-y-transformadora.pdf

- Pellicer, V. (2017). La pobreza energética: reflexiones sobre el caso español. En *La energía. Retos y problemas. Dossieres EsF*, 24. Recuperado de: https://www.academia.edu/31766277/La_pobreza_energ%C3%A9tica_reflexion_es_sobre_el_caso_espa%C3%B1ol
- Pereda, C y De Prada, M.A. (2014). Investigación-acción participativa y perspectiva dialéctica. *Arxius de sociologia*, 31, pp.57-68.
- Pye, S., Dobbins, A., Baffert, C., Brajkovic, J., Grgurev, I., & De Miglio, R. (2015). *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: Analysis of policies and measures*. Recuperado de https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/INSIGHT_E_Energy%20Poverty%20-%20Main%20Report_FINAL.pdf
- Raya, E., Gómez, M. (2017). Políticas y medidas contra la pobreza energética ¿a quién le corresponde? *Areas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36, pp. 154-164. Recuperado de: <https://revistas.um.es/areas/article/view/308161/217811>
- Reyes, A. (2009). Comunidades de significación como capacidades colectivas. En *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen* (pp.33-55). Madrid: Editorial Tecnos.
- Rubio, M.J. y Varas, J. (2004). *El análisis de la realidad en la intervención social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: CCS.
- Simcock, N., Thomson, H., Petrova, S. y Bouzarovski, S. (2018). *Conclusions. En Energy Poverty and Vulnerability. A Global Perspective*. Recuperado de https://s3-us-west-2.amazonaws.com/tandfbis/rt-files/docs/Open+Access+Chapters/9781315231518_oachapter15.pdf
- Tirado Herrero, S., Jiménez Meneses, L., López Fernández, J.L., Irigoyen Hidalgo, V.M. (2018). *Pobreza energética en España. Hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatales*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.
- Vulnerable Consumer Working Group. (2013). *Vulnerable consumer working group guidance document on vulnerable*. Recuperado de https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140106_vulnerable_consumer_report_0.pdf

Un ejemplo de participación y gestión compartida a través de las comisiones de actividades: la participación social de las personas mayores como elemento clave de las políticas municipales

Raquel Villarreal Rodríguez.⁴⁹⁸

1. Introducción.

Los Centros socioculturales de mayores de Vitoria-Gasteiz, en adelante CSCM, dependen del Servicio de personas mayores del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Hay 16 distribuidos por los barrios de la ciudad. Pueden acudir las personas de 60 y más años. Son lugares de encuentro para relacionarse y participar y ofrecen oportunidades para todos los gustos e intereses.

En la actualidad tienen 35.633 personas usuarias, el 50% de la población mayor de 60 años.

Ofrecen oportunidades para todos los gustos. A lo largo del año, se puede elegir entre más de 300 cursos y talleres: dibujo, informática, gimnasia, cultura, idiomas, prevención de caídas, biodanza, grupos de encuentro, fotografía y otros. Hay actividades específicas para personas muy mayores. También hay proyectos intergeneracionales.

Los centros ofrecen a las personas la oportunidad de encuentro y relación. Fomentan el aprendizaje y desarrollo cultural, la ocupación del tiempo libre y la participación activa.

Tienen servicios que ayudan a cuidarse y estar mejor: información, comedor, peluquería, podología, cafetería, hemeroteca, medios audiovisuales, parques de salud y otros.

2. Contextualización.

Los centros socioculturales de mayores desde que han sido creados, hace casi 50 años, han dado importancia a la participación de las personas mayores como organizadoras de una parte de las actividades de los centros.

El modelo de participación que ha funcionado en estos centros hasta el año 2009 se basaba en las juntas y asambleas.

Las juntas eran grupos de personas, entre 4 a 6, que desempeñaban diferentes cargos: presidente/a, vicepresidente/a, tesorero/a, secretario/a y vocales. Si había más de 6 candidatos los socios y socias de cada centro votaban para elegir a los miembros de la junta. Contaban con el apoyo del/a animador/a del centro. Organizaban el programa puntual de actividades de cada centro.

Desde 1990 la intervención de las juntas convive con otras líneas de trabajo basadas en el paradigma del envejecimiento activo: programa de animación sociocultural (cursos y talleres, actividades comunitarias...), programas intergeneracionales, servicios de

⁴⁹⁸ Raquel Villarreal Rodríguez. Educadora Social de los Centros Socioculturales de Mayores, Servicio de Personas Mayores del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

atención personal y los programas de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía.

En el año 2006 se valora el modelo de participación porque hay dificultades importantes en el funcionamiento de las juntas.

De este análisis se concluye lo siguiente:

- La oferta de actividades que organizan las juntas no responde a los intereses de un colectivo cada vez más numeroso y heterogéneo.
- Organizan unas 540 actividades cada año. Están relacionadas con área lúdico recreativa y consistían fundamentalmente en convivencias, excursiones, comidas, actuaciones, homenajes, campeonatos, bingos, bailes...Tenían un presupuesto de 8.650 € por centro.
- El 90% de los miembros de las juntas son hombres. También hay una mayor participación masculina en las actividades que organizan. De los 36.072 usos anuales el 60% son hombres. Esta participación presenta un desajuste de género, dado que el 70% de las personas que acuden a los centros son mujeres.
- En las juntas de los 14 centros participan unas 66 personas en total.
- Las personas no se renuevan. El 80 % permanecen en el mismo cargo una media de 8 años.
- Hay problemas de relación y conflictos entre los miembros de las juntas derivados de una relación poco igualitaria. Se dan constantes dimisiones de personas individuales o dimisiones de juntas al completo. También se dan multitud de conflictos entre miembros de las juntas y las personas usuarias de los centros que llevan a faltas de respeto y a generar un mal clima de convivencia en algunos centros.
- Cada junta organiza las actividades para las personas socias de su centro. Rechazan cualquier propuesta de innovación para realizar actividades diferentes o cambios en las normas de funcionamiento de las juntas.
- Lo que se oferta en cada centro no está coordinado, se desvinculan de otros ámbitos del centro: cursos y talleres, actividades comunitarias, servicios....
- No hay trabajo en red entre los centros.
- No quieren colaborar con entidades o colectivos del barrio.
- Las asambleas son meramente informativas. El servicio de personas mayores genera el orden del día y las juntas dan cuenta del presupuesto gastado en cada ejercicio. La participación de las personas usuarias es mínima.

Ante esta situación, en 2008, se idea y desarrolla un proceso participativo para diseñar y acordar un nuevo modelo de participación para los centros socioculturales de mayores. Participaron personas usuarias de los centros y las personas de las juntas.

Como resultado de este proceso nace en 2009 un nuevo modelo, diferente del anterior, aunque comparten el objetivo de permitir la gestión compartida de los centros, entre profesionales y personas mayores.

El Reglamento regulador de los CSCM, B.O.T.H.A. nº 98 de 28 de agosto de 2009, enmarca este nuevo modelo.

Este cambio de modelo coincide con otros cambios importantes en los centros socioculturales de mayores, entre los que destacan: las personas son usuarias de la red

de centros, no solamente socias de un único centro y la puesta en marcha del servicio de información.

El modelo de participación se basa en tres órganos de participación colectiva:

1. Comisiones de actividades
2. Consejo de personas usuarias
3. Reunión general

Nos centraremos en las Comisiones de actividades, como órgano vertebrador del modelo.

Son 8 las comisiones de actividades que funcionan en cada centro:

- Comisión de salud: charlas, cursos y jornadas relacionadas con la salud.
- Comisión educativa: charlas y conferencias sobre temas educativos y divulgativos. Concursos culturales. Actividades relacionadas con el cine, el teatro y los museos. Exposiciones artísticas.
- Comisión de audiovisuales: proyecciones de vídeos, documentales, cine, fotos...
- Comisión de lectura: club de lectura, recitales de poesía, debates sobre temas de actualidad...
- Comisión escénica: actuaciones musicales, exhibición de bailes, teatro. Recitales de poesía y monólogos de humor.
- Comisión social: días de convivencia, fiestas (Carnaval, San Prudencio, Navidad, Olentzero...)
- Comisión de excursiones: culturales y salidas a playas
- Comisión recreativa: juegos de mesa (cartas, dominó, parchís, ajedrez...) y otros juegos (petanca, rana, croquet,...). Bingo y bailes.

Se juntan un grupo de entre 3 a 8 personas. Cada persona se puede apuntar a una o dos comisiones de la red de los centros y puede permanecer un máximo de 3 años en la misma comisión.

Las funciones de las comisiones de actividades son:

- Programar y presupuestar las actividades de su comisión: programa mensual de actividades.
- Organizar y desarrollar las actividades planificadas.
- Realizar un seguimiento y evaluación de las actividades realizadas.
- Trabajo en equipo, comprometiéndose a asistir a las reuniones y realizando las tareas acordadas.
- Motivar a las personas mayores a participar en las actividades del centro y en los órganos de participación.
- Recoger las demandas, sugerencias y propuestas que le sean transmitidas por las personas usuarias, para que sean tratadas en el Consejo.
- Elegir por y entre los miembros de la comisión a la persona delegada que participará en el Consejo de Personas Mayores.

Las comisiones de actividades cuentan con el apoyo y colaboración de los y las profesionales del Centro: técnico/a medio en animación sociocultural y el/a Auxiliar de Información y de los profesionales responsables de los centros socioculturales de mayores del Servicio de Personas Mayores.

Las comisiones de actividades organizan un programa anual bajo las directrices de programación y presupuestarias que establece el Servicio de Personas Mayores.

En 2019, 10 años desde la puesta en marcha del modelo de participación en los centros socioculturales de mayores de Vitoria-Gasteiz, se realiza una Evaluación del mismo. Dicha valoración comprende la puesta en marcha del modelo en 15 CSCM. El CSCM San Martín, el 16, se ha inaugurado en diciembre de 2020, por lo que no forma parte de la valoración.

3. Perfil de los y las participantes.

En el año 2011, tras dos años de transición, en todos los centros socioculturales de mayores empiezan a funcionar las comisiones de actividades. Ese año participaron en las comisiones 247 personas. En el año 2020 han sido 267 personas inscritas.

Comparando los datos iniciales con la participación actual tomando como dato la media de los tres últimos años, la participación ha aumentado un 19%. Participan cada año unas 288 personas.

La participación es claramente femenina, el 76% de las personas que participan son mujeres. Esta tendencia ya se observó desde el inicio del modelo.

La media de edad de las personas participantes se sitúa en 74 años.

La mayoría de las personas que participan tienen estudios primarios (62 %), seguido de la formación media (24 %).

Una parte importante de las personas que participan en las comisiones hacen cursos y talleres en los centros, supone el 62% de las personas que participan. Es una buena vía para dar información sobre las comisiones y motivar a las personas mayores a participar.

4. Tipología de comisiones.

En cada centro se pueden constituir hasta 8 comisiones. Teniendo en cuenta la red de los 16 centros socioculturales se pueden formar hasta 16 comisiones de la misma tipología (16 de salud, 16 escénicas, 16 educativas..).

Se están constituyendo el 80% de las comisiones posibles. Las que más se forman son las de salud, la educativa, de excursiones y la recreativa con una media anual de 14 comisiones. Le siguen las de audiovisuales, lectura y escénica con una media de entre 9 a 12 comisiones. La que menos se forma es la social.

De las 96 comisiones que han funcionado en el año 2018 más de la mitad están compuestas por 3 personas (55%). Con cuatro personas está el 31% y con 5 o más personas el 14%. Ninguna de las comisiones ha tenido más de 8 personas.

5. Programa mensual de actividades.

Las actividades que organizan las comisiones son variadas y numerosas. Se publicitan mensualmente en los centros a través de los tablones de información, hoja de actividades que se recoge en mano, boletín de noticias y la agenda de la página Web municipal. Estas son las realizadas en el 2019:

ACTIVIDADES	Nº	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Actuaciones, recitales, desfiles, conciertos, exhibiciones, certámenes	207	5.269	2.422	7.691
Bingos	109	3.753	988	4.741
Bailes	41	2.898	1.835	4.733
Reuniones generales	13	398	169	564
Fomento actividades recreativas: Campeonatos...	44	220	300	520
Concursos culturales	84	1.761	1.007	2.768
Charlas-coloquio	109	1.896	488	2.384
Convivencias	7	131	62	193
Homenajes	5	233	149	382
Excursiones culturales	65	1.857	887	2.744
Excursiones playa	83	2.058	966	3.024
Fiestas	9	672	437	1.109
Exposiciones	57	4.910	3.360	8.270
Proyecciones, cine-fórum, video-fórum, diaporamas	123	2.125	560	2.685
Visitas culturales, paseos culturales	69	962	346	1.308
Actividades intergeneracionales	29	911	488	1.399
Vamos al cine	124	3.719	1.531	5.250
Actividades que fomentan la salud: paseos saludables...	240	99	996	1.988
Seminarios de salud y de nuevas tecnologías, jornadas, monográficos sobre consumo y alimentación, foros	125	1.340	287	1.627
Fomento de la lectura, panel de noticias, actividades derivadas de la hemeroteca	126	1.248	559	1.907
Otras	142	1.476	1.955	3.431
TOTAL	1.811	38.899	19.819	58.718

Cada año las comisiones organizan más actividades, incrementándose también la participación en las mismas.

Las actividades son muy diferentes en cuanto a diseño, formato, número posible de participantes, duración, por lo que no se puede hacer una comparativa entre ellas. Cada

año hay actividades nuevas, tanto por la temática como el formato, como por ejemplo: tertulias, debates, coloquios sobre temas que les preocupan, temas de actualidad relacionados con el ejercicio, la economía doméstica, alimentación, autoestima, actividades culturales, cine, lectura, artes escénicas y otras.

Las personas que participan en las actividades valoran cada actividad, en base los siguientes elementos: asistencia, organización y satisfacción.

La asistencia es valorada de forma muy positiva, con una media superior a 8.

6. Presupuesto.

La cuantía presupuestaria para cada centro es en la actualidad 10.000 € que se distribuye entre las 8 comisiones de la siguiente manera:

- Salud: 1.040 €
- Educativa: 1.330 €
- Audiovisuales: 1.060 €
- Lectura: 970 €
- Escénica: 1.400 €
- Social: 1.400 €
- Excursiones: 1.400 €
- Recreativa: 1.400 €

Quando no se forman todas las comisiones posibles de un centro el presupuesto de esas comisiones pasa a formar parte del presupuesto general de comisiones. Este presupuesto está destinado a implementar acciones y actividades propuestas por los y las participantes. Están vinculadas a los compromisos y propuestas de mejora.

Entre las acciones que se han realizado con este presupuesto, destacan las siguientes:

1. Las que están dirigidas a la mejora de la comunicación y difusión:

- - Programa mensual de actividades: hoja con el programa mensual para que las personas usuarias se lo puedan llevar, los carteles con las actividades de la red de centros...
- - Folletos informativos y cartelería de la oferta de servicios y actividades
- - Guía de comisiones

2. Las acciones que mejoran la imagen de las personas mayores y de los centros socioculturales:

- - Estudio de percepción de la ciudadanía sobre las personas mayores y los centros socioculturales y el desarrollo de acciones para combatir los estereotipos.
- - Vídeo de las comisiones de la página Web municipal
- - Spot publicitario de los centros que se emite en los cines
- - Mejora de la estética de las fachadas para hacer más visibles a los centros
- - Mejora de las entradas: iluminación, pintura, paneles informativos...
- - Zonas de encuentro en los salones generales

- - Acciones de publicidad de los centros y de mejora de la imagen de las personas mayores
- - Estudio para el cambio de nombre de los centros
- - Cambio de las imágenes en carteles y documentos incorporando la imagen de las personas usuarias

3. Las que están dirigidas a la mejora de la participación:

- - Actividades formativas
- - Jornada congresual.
- - Adquisición de material para mejorar el trabajo de las comisiones: equipo de sonido, cámara de fotos...
- - Presentación de la evaluación del modelo de participación. Soportes para la difusión.

7. Resultados de la Evaluación del modelo de participación.

7.1. Sobre las personas participantes.

El número de personas que participan en las comisiones ha crecido progresivamente.

Las mujeres participan más, son el 75% de las personas participantes.

La edad media de las participantes es de 74 años. Corresponde con la media de las personas que llevan participando entre 3 y 4 años (media de 75 años) y con la edad media del perfil de persona usuaria de los Centros socioculturales de mayores, que es de 76 años. La participación de las personas más jóvenes, de 60 a 65 años es escasa.

El 78 % de las personas participan en una única comisión, en la que más les interesa.

Respecto a los años que participan, el 49 % permanecen de 2 a 3 años y el 22 % participan más de 3 años, de 4 a 9 años.

Es significativo que el 29 % de las personas participan un año y luego lo dejan. Se desconocen los motivos por los que están un único año.

Las personas que comienzan a participar necesitan apoyo y acompañamiento para ir aprendiendo y situarse en la comisión. Se dan distintos ritmos de trabajo cuando la persona es nueva y cuando lleva más años participando.

El número de personas por comisión es de 3 a 4 personas. Es un número adecuado para trabajar en equipo programando las actividades. Cuando alguna comisión se quedan con 1 o 2 personas surgen sentimientos de frustración en las personas que continúan porque piensan que las personas que se apuntan tienen cumplir con los compromisos adquiridos.

El número de personas que participan en la actualidad es suficiente para que el modelo funcione de forma adecuada.

Hay varios elementos que están avisando de que en un plazo corto de tiempo se puede dar una rápida disminución en el número de participantes:

- Se está reduciendo el número de participantes en los últimos años.
- Las personas más jóvenes (60 a 70 años) no están participando.

7.2. Sobre los órganos de participación.

Se confirma que el modelo de participación se basa en las comisiones de actividades.

Lo que les motiva a apuntarse es la temática de la comisión. Se apuntan en las comisiones que les interesa para hacer actividades para las demás personas.

Se valora que el consejo de personas usuarias no es útil para el modelo de participación. Desde el principio no se ha entendido este órgano de participación y las comisiones han asumido de una forma más operativa sus funciones y tareas: la representación del centro, la planificación y coordinación del programa de actividades y la preparación y dinamización de las reuniones generales.

La reunión general es un medio útil para dar información del trabajo de las comisiones en los centros. Permite dar transparencia a la gestión de las comisiones. A las reuniones asisten pocas personas. Es necesario mejorar los formatos y contenidos para que sean más acordes a las inquietudes y necesidades de las personas usuarias. Las comisiones tienen que tener más apoyo técnico en las tareas de planificación y dinamización de estas reuniones.

7.3. Sobre la metodología de participación.

La forma de participar por comisiones de actividades permite una gestión compartida entre personas mayores y personal técnico de una parte de las actividades de los centros: el programa mensual y de otros aspectos de los centros.

Se confirma que el modelo permite la gestión compartida de una parte del programa sociocultural, el programa mensual de actividades y también de otros aspectos de los centros.

El programa mensual de actividades está consolidado en la red de centros.

Ha aumentado la autonomía de las personas mayores a la hora de programar y gestionar el programa mensual. Trabajan en equipo con el apoyo y acompañamiento de los y las profesionales.

En estos 10 años han sido numerosas las propuestas de mejora de las personas de las comisiones. Muchas de ellas se han implementado mejorando el funcionamiento y organización del modelo de participación. Otras han trascendido este modelo mejorando el modelo de intervención de los centros socioculturales de mayores. Ha sido posible porque existe una clara sintonía entre lo que las personas demandan y quieren y la intervención de los centros que tiene por objetivo promover el envejecimiento activo en Vitoria-Gasteiz.

7.4. Normas de funcionamiento.

Las normas de funcionamiento son adecuadas: la convocatoria, la inscripción, normas de gestión de las actividades, presupuesto, número de comisiones...

De las dos convocatorias que se hacen al año, en noviembre y mayo, la de mayo no tiene interés para las personas mayores. Generalmente en esta convocatoria se suele constituir una comisión en la red de centros. Esta segunda convocatoria no es necesaria.

Las personas mayores pueden inscribirse en las comisiones constituidas en cualquier momento del año.

Para constituir nuevas comisiones en la red de centros, fuera del plazo de inscripción se tiene que flexibilizar la normativa. Se propone que, si hay tres personas interesadas, lo puedan hacer durante el año, si así se valora técnicamente y por el resto de las comisiones del centro.

Queda abierto el debate que facilite nuevas fórmulas de participación y colaboración que den cabida a personas dispuestas a colaborar en actividades, proyectos del centro o del barrio, pero sin pertenecer a una comisión... La normativa tiene que recoger este tipo de colaboraciones.

El proceso de inscripción es claro y no se detectan dificultades. Está bien publicitado en los centros.

Las normas de gastos y gestión de actividades se han variado para dar respuesta a las necesidades y propuestas de las comisiones. En los documentos se utiliza un lenguaje fácil para su mejor lectura y comprensión.

Las comisiones de excursiones son las que más propuestas hacen para cambiar las normas de las excursiones: reserva de plazas, pago del billete, excursiones de máximo dos días...A lo largo de los años este apartado en las normas es el que más variaciones ha tenido.

El presupuesto actual, 10.000 € al año por centro es suficiente para disponer de una oferta variada de actividades en la red de centros.

Para que avance el modelo de participación y las personas que participan en el mismo estén satisfechas y motivadas es imprescindible dar respuesta a las propuestas de las personas de las

comisiones: mejorar la difusión, la imagen del colectivo y de los centros.... El presupuesto general de comisiones permite abordar estas innovaciones.

El presupuesto general tiene que incorporar una metodología participativa que permita a las personas acordar las acciones de difusión, comunicación, mejora de la imagen de las personas mayores y de los centros...a desarrollar cada año, para avanzar en la calidad de la participación y transparencia.

El número actual de comisiones, 8, permite dar respuesta a los intereses y necesidades de este colectivo tan heterogéneo.

Se han detectado varios indicadores que, si se dan, permitirán analizar de forma más detallada la situación de las comisiones:

- Si una comisión no se forma en el 50% de los centros en el periodo de tres años, como ha ocurrido con la comisión social, se tiene que analizar qué ocurre para reajustar sus objetivos y contenidos.
- Cuando en un centro se constituyen de una a tres comisiones se analizarán la situación del centro y los motivos por los que se ha podido dar la situación.

Hay dos normas que se cuestionan:

- Los 3 años de permanencia como máximo en la misma comisión.
- Los 2 años que hay que esperar para volver a apuntarse en la comisión en la que se ha estado 3 años.

Se lleva años debatiendo si ampliar el tiempo de permanencia en las comisiones o dejarlo en tres años. Hay opiniones a favor y en contra. Los que solicitan estar un año más opinan que el primer año no cuenta, ya que es para aprender cómo se organizan las actividades. Los otros dos años les parece poco tiempo. Les gusta estar en esa comisión y les da pena dejarla. Suelen creer que si se van de la comisión no se apuntarán otras personas para organizar las actividades.

Los datos indican que hay personas que lo dejan y entran otras nuevas. Algunas de las personas, al acabar los tres años cambian de comisión y se muestran contentas con el cambio porque aprenden cosas nuevas.

En la otra posición están los que quieren continuar con la norma de tres años como máximo en la misma comisión. Argumentan que es bueno cambiar y descansar. Es positivo dar relevo a otra gente, con nuevas ideas y formas de hacer. Esta renovación hacer que participen más personas y evita conflictos de poder entre los que llevan más y menos tiempo.

Los resultados de las encuestas realizadas a las personas que participan apoyan la propuesta de estar más tiempo, por lo que se propone que el tiempo máximo de permanencia en la misma comisión sea de cuatro años.

Aumentar un año no se considera un riesgo de que las personas no se renueven ya que la mayoría permanecen en las comisiones el tiempo que dura el ciclo de tres años. Lo que hace suponer que la media de tiempo de participación al aumentar a cuatro años será de ese periodo de tiempo. Como cada año las personas tienen que manifestar su deseo de continuar en la comisión, aquellas personas que no quieran estar más de uno, dos o tres años lo pueden dejar cuando quieran.

Respecto al otro tema, se valora adecuado acortar el tiempo de descanso de 2 años a 1 año para volver a apuntarse a la misma comisión.

8. Metodología de trabajo.

La metodología de trabajo es adecuada: forma de trabajar en equipo (reuniones, frecuencia...), formación y apoyo profesional. Hay una correspondencia entre las expectativas previas y el compromiso adquirido.

La frecuencia, horario y lugar de las reuniones están bien establecidos.

La información previa para inscribirse y sobre las tareas a realizar en las comisiones se entienden y son fáciles de realizar.

La atención, apoyo y orientación de los/as profesionales de los centros (auxiliares de información, técnicos medios en animación sociocultural y monitores) es fundamental y se valora de una forma muy satisfactoria. Estos profesionales tienen diferentes funciones.

Algunos están más en la motivación y captación de nuevas personas, otros en los momentos de difusión y organización de las actividades y otros, como los técnicos en animación sociocultural durante todo el proceso, facilitando el trabajo y acompañando.

La formación ha ido evolucionando de forma innovadora y creativa. Aporta las herramientas e instrumentos necesarios para trabajar en equipo, programar y organizar las actividades. Se ha mejorado el contenido y los formatos, más breves y prácticos.

Se confirma la necesidad de diversificar los contenidos diferenciando los contenidos para las personas nuevas y para las que llevan más años participando. Para este año se plantea la formación a modo de “coaching” en dos centros de forma piloto. Se trata de un acompañamiento específico a las comisiones en cada centro.

En el acompañamiento a las personas de las comisiones se tienen que diseñar acciones específicas que apoyen a las personas que empiezan. Sobre todo, en los equipos de trabajo en los que se dan dificultades porque existen ritmos de trabajo diferentes o cuando se tiene que mediar en conflictos puntuales generados por la conducta de algunas personas.

Se han desarrollado nuevas formas de trabajo muy válidas, que se han integrado en el funcionamiento del modelo. Como por ejemplo las reuniones de bienvenida a todas las personas de las comisiones, las reuniones de comisiones inter-centros en las que se juntan las comisiones de la misma tipología de la red de centros y las reuniones en las que todas las comisiones de un centro organizan conjuntamente actividades. Las propias comisiones organizan algunas de las reuniones inter-centros.

Dada la evolución de la forma de trabajar surgirán nuevos planteamientos que serán analizados y se probará su eficacia.

Se deduce que hay un ajuste entre las expectativas que tienen antes de apuntarse y la práctica real en cuanto a tiempo y tareas. Cualquiera pueda participar, las tareas son fáciles y no requiere de un conocimiento previo ni de tener unas habilidades especiales. Esto hace que para muchas personas sea un modelo atractivo. El tiempo invertido se ajusta al tiempo disponible.

Valoran de forma muy positiva el trabajo en equipo. Comparten una ilusión, un interés por un tema y aprenden a organizar actividades de buena calidad para otras personas. El compromiso e implicación de las personas hace que el reparto de tareas sea eficaz. Compartir los objetivos del trabajo permite un mayor acercamiento entre las personas del equipo y potencia su relación personal. Y esto genera un clima más acogedor y divertido.

Las personas de las comisiones no detectan dificultades en la gestión de trabajo, sólo en algún caso aislado, les molesta el comportamiento de alguna persona.

8.1. Impactos.

Participar en las comisiones de actividades tiene impactos positivos en varios ámbitos: personales, relacionales, familiares, sociales y en la difusión e imagen social.

- Personales: permite el aprendizaje, promueve la autonomía, autoestima y sentimientos de utilidad y satisfacción, ilusión y alegría.

Se aprenden cosas nuevas, sobre temas diferentes, interesantes, sobre la vida. Es una oportunidad para trabajar en equipo. Son protagonistas en la toma de decisiones, lo que refuerza su autonomía y les genera un sentimiento de pertenencia al proyecto de comisiones. Las personas relacionan participar en las comisiones con estar más contentas y alegres. Se sienten más útiles y activas. Aumenta la confianza en sí mismas y la autoestima. En general, valoran que mejora su calidad de vida. Consideran útil la participación en las comisiones y están muy satisfechas. Recomiendan la participación a otras personas.

- Relacional: promueven y fomentan las relaciones entre las personas. Genera nuevas amistades. Contribuye a combatir la soledad.
- Lo que más les motiva para apuntarse en una comisión es “hacer cosas para los demás”. Otros motivos que expresan son “conocer a otras personas y hacer nuevas amistades” y porque “disponen de mucho tiempo libre”. Tras varios años participando expresan que lo que les mantiene en las comisiones son los beneficios personales que obtienen. Piensan que a mucha gente no le interesa organizar actividades de forma voluntaria para los demás. Pertenecer a una comisión es un medio para estar y relacionarse con otras personas. En un momento clave en el que las personas mayores tienen pérdidas de personas allegadas. El tema de la soledad es un tema que preocupa a las personas mayores, pero combatir su soledad no es uno de los motivos por los que se apuntan a las comisiones. Las actividades que organizan ofrecen numerosas oportunidades de encuentro y relación al resto de personas usuarias de los centros. Y a esto le dan valor.
- Familiares: las familias valoran de forma positiva que sus familiares organicen actividades en los centros. Las personas mayores opinan que sus familias valoran de forma positiva que participen en las comisiones. Tienen de ellas una imagen de personas activas, con una agenda repleta de actividades y que colaboran para que la vida de otras personas sea mejor.
- Sociales: las actividades son variadas y de una alta calidad. Son adecuadas a los intereses de las personas usuarias de los centros. Se muestra una alta satisfacción con las actividades. Las actividades enriquecen la vida en los centros haciendo que tengan una dinámica más activa. Se desarrollan procesos de colaboración con otros agentes, colectivos del barrio y de la comunidad. Tanto las personas usuarias que disfrutan de las actividades como quienes las organizan las valoran satisfactoriamente. Dan respuesta a sus necesidades, intereses y gustos. Se ha dado una evolución positiva de la oferta de las actividades. Los contenidos y formatos son cada vez más variados. El programa mensual combina las actividades más tradicionales (actuaciones, excursiones, charlas...) con otras más innovadoras y creativas (lectura, cine, ópera...). Se adaptan a las nuevas realidades: interculturalidad, intergeneracionalidad, nuevas tecnologías...El programa mensual de actividades contribuye al buen clima y convivencia de los centros. La no presencia de quejas por parte de las personas usuarias avala el buen funcionamiento de las mismas. Se lleva trabajando varios años en proyectos compartidos en colaboración con entidades y asociaciones del entorno. Las personas de las comisiones han dado pasos en esta línea y en algunos barrios son ellas las que acuden a los encuentros para decidir y concretar las acciones a realizar. Cada vez son más las actividades y acciones sociales en las que se colabora. El ejemplo más reciente es la participación en la estrategia antirumores que pretende desactivar y limitar los falsos rumores, los prejuicios y los estereotipos negativos hacia las personas migrantes. También han potenciado las actividades intergeneracionales con niños y niñas.
- Difusión e imagen social: la ciudadanía no conoce las actividades ni esta forma de participar. Se ha mejorado la difusión y comunicación de lo que se hace, pero es una línea de trabajo en constante evolución, tiene que incorporar nuevos canales y medios. Esta participación hace que se tenga una mejor imagen del colectivo de personas mayores y de los centros socioculturales de mayores. Las personas mayores conocen los centros socioculturales de mayores, pero no así el modelo de participación. A las personas de comisiones les preocupa el poco conocimiento y visibilidad que tiene su trabajo dentro y fuera de los centros. Esta opinión la comparten los/as profesionales del Ayuntamiento y entidades que colaboran con las comisiones. Solamente se conoce lo que hacen las comisiones si tienes relación porque compartes con ellas actividades o un proyecto de trabajo. En la mejora de la difusión y comunicación de la oferta de las

comisiones de actividades y de la red de los centros se está trabajando mucho. Pero hay resultados desiguales: la oferta de los centros es cada vez más conocida pero no así el modelo de participación. Se tiene que continuar trabajando en esta línea para adaptarse a los nuevos perfiles de personas mayores. Es necesario reforzar los medios que se están utilizando (cartelería, tabloneros de anuncios, Web municipal, radio, prensa...) y poner en marcha nuevos canales y medios de comunicación, como las redes sociales y acciones de difusión en la calle, para llegar a personas más jóvenes (de 50 a 60 años) (de 60 a 70 años) y a la ciudadanía en general. En la difusión y motivación para que las personas se inscriban en las comisiones tienen un papel fundamental los y las profesionales y las propias personas de las comisiones. Los/as profesionales de los centros; auxiliares de información, técnicos/as medios en animación sociocultural y los monitores de cursos y talleres informan sobre las comisiones y motivan a las personas a que se apunten. El 62 % de las personas de comisiones participan en cursos y talleres de los centros. Es un buen medio para informar y motivar a las personas para que se apunten a las comisiones. El mensaje "boca oreja" que dan las personas de las comisiones también tiene una gran influencia a la hora de informar y motivar a sus amistades y a otras personas para que se inscriban. Esta participación hace que se tenga una mejor imagen del colectivo de personas mayores y de los centros socioculturales de mayores. Tanto los y las profesionales como las personas que participan en las comisiones consideran que esta forma de participación mejora la imagen del colectivo y de los centros socioculturales de mayores en la ciudad. Muestra de un colectivo heterogéneo, con diferentes perfiles y edades (de 60 a los 100 años). Un grupo con necesidades diferentes y múltiples intereses e inquietudes. Esta participación está generando una contribución social en su entorno más cercano. Son personas activas y comprometidas en proyectos comunitarios que mejoran la calidad de vida de los vecinos y vecinas. Se están convirtiendo en agentes sociales clave en su entorno. Esto hace que mejore la imagen de los centros socioculturales de mayores al hacerse visibles como recursos útiles que permite el encuentro y la relación de las personas y desarrolla proyectos participativos de desarrollo comunitario.

8.2. Nuevas líneas de intervención.

Para valorar los avances y retos del modelo de participación es fundamental el seguimiento continuado del funcionamiento de las comisiones. Permite detectar las dificultades, las áreas de mejora e implementar diferentes acciones para que el modelo funcione mejor y para que la participación sea de mejor calidad.

Este modelo cuenta con el apoyo técnico y político.

Desde el inicio de este modelo de participación, hace diez años, las personas de las comisiones realizan propuestas para mejorar el funcionamiento de las comisiones y de los centros. Son numerosas las acciones que se han desarrollado para responder las propuestas. Destacan las siguientes:

- En los salones de los centros se cuenta con una zona de encuentro.
- En la red de centros hay Internet y herramientas informáticas.
- Diseño del plan de comunicación con acciones que mejoran la difusión y comunicación: tabloneros de información en las entradas de los centros más accesibles; elaboración de los documentos con la oferta de los centros (actividades, programas, servicios, modelo de participación...) aplicando la metodología de lectura fácil y lenguaje llano; diseño de la página de los centros en la Web municipal; boletín mensual

de noticias; spot publicitarios; programa mensual de actividades en papel; análisis de las redes sociales...

- Mejora de la imagen exterior y de la entrada de los centros: iluminación, accesibilidad, paneles informativos...Se van realizando acciones para que las fachadas y entradas tengan una estética más moderna, sean más visibles y accesibles.
- Puesta en marcha de nuevos formatos de trabajo de las comisiones: formación, jornada congresal, reunión de bienvenida, reunión entre comisiones de distintos centros del mismo centro para organizar conjuntamente actividades...
- Estudio sobre la percepción que tiene la ciudadanía de Vitoria-Gasteiz sobre las personas mayores y los centros socioculturales de mayores. Se constata la presencia de estereotipos contra las personas mayores y los centros a los que acuden. Permite tener una estrategia de intervención a corto y medio plazo para mejorar la imagen de las personas mayores y de los centros a los que acuden.
- El trabajo comunitario se ha intensificado. Las personas de las comisiones participan en varias de las redes socio-sanitarias y comunitarias y colaboran con entidades y asociaciones de la zona.
- Potenciado las actividades intergeneracionales.

En la actualidad se han planteado nuevas propuestas. Algunas tratan de priorizar líneas de trabajo actuales y otras son muy novedosas:

- -Cambiar el Reglamento de los centros socioculturales de mayores en los siguientes aspectos: tiempo de permanencia máximo en la misma comisión, tiempo que tiene que pasar para apuntarse a la misma comisión, número de convocatorias y consejo de personas usuarias.
- -Mejorar y potenciar la información sobre las comisiones para que se apunten más personas. Implica diseñar una estrategia de difusión con acciones vinculadas a diferentes momentos: la convocatoria y otras más permanentes en los medios de comunicación y en la calle que aporten información y reconozcan el valor de esta forma de participación. Incidir en la captación de nuevas personas para lo que es necesario que el modelo sea atractivo e interesante para personas más jóvenes, de 60 a 65 años. Permitirá poner en práctica metodologías de trabajo co-creativas para diseñar conjuntamente las acciones de difusión y comunicación. Es importante trabajar en los valores de la participación.
- -Apoyar a las personas que son nuevas en las comisiones. Diseñar un proceso de apoyo y acompañamiento.
- -Seguir creando fórmulas de colaboración entre las comisiones de los centros y del mismo centro para realizar actividades conjuntamente.
- -Abrir varias de las actividades de las comisiones a la ciudadanía en general, para que puedan participar en ellas personas más jóvenes. A partir de 55 años y a la ciudadanía en general, de cualquier edad.
- -Valorar nuevas propuestas de participación, de colaboración más individual.
- -Potenciar el trabajo comunitario, de colaboración con entidades, asociaciones y otros grupos edad y colectivos. Diseñar procesos de detección y canalización de necesidades de las personas mayores y otros colectivos en el barrio. Colaborar en proyectos sociales que den respuesta a estas necesidades.
- -Potenciar las actividades con niños, niñas y adolescentes.

- -Diseñar un plan de apoyo del trabajo de los y las profesionales implicados en el modelo. Permitirá identificar las tareas en las que se pueden proponer recursos de apoyo.
- -Mejorar la imagen del colectivo de personas mayores. Realizar acciones en la calle para combatir los estereotipos contra las personas mayores. Estar presentes en las redes sociales con estos contenidos.
- -Mejorar la imagen de los centros socioculturales de mayores en la ciudad para hacerlos más visibles. Implica acciones de modernización de las fachadas, salones y otros espacios. Estar presentes en las redes sociales informando de lo que son los centros con contenidos para públicos más jóvenes.

Para la mayoría de las propuestas se están desarrollando acciones. Otras son más novedosas, como por ejemplo estar presentes en las redes sociales, y para la que se necesita contar con nuevos profesionales. Y el cambio de reglamento de los Centros requerirá la participación y el acuerdo político.

Otras propuestas como por ejemplo “colaborar con entidades y personas inmigrantes” y “realizar más actividades con niños, niñas y adolescentes” necesitan de un proceso de actuación más lento y reflexivo ya que aunque existe una clara apuesta por potenciar esta líneas de intervención, solamente la mitad de las personas de las comisiones lo apoyan.

9. Conclusiones.

- La participación a través de las comisiones de actividades permite integrar la participación de personas mayores en la gestión de las políticas públicas. Legitima las decisiones públicas, las enriquece y mejora su eficacia.
- Las personas mayores son ciudadanos de pleno derecho. En esta forma de participación cualquiera puede participar. Los y las mayores son los verdaderos actores, participando activamente en la dinámica de los centros y aportando activamente en la sociedad. Saben lo que quieren y cómo pueden alcanzarlo.
- Cambiar por completo de modelo de participación en los centros socioculturales de mayores, de juntas a comisiones de actividades, ha contribuido a aumentar el número de participantes, a aflorar la participación femenina y a mejorar el clima y la convivencia de los centros.
- Participar en las comisiones de actividades tiene impactos positivos en el ámbito personal, relacional, familiar y social.
- Las comisiones contribuyen a mejorar la imagen social de las personas mayores y de los centros socioculturales de mayores en Vitoria-Gasteiz.
- Las personas mayores están preparadas para colaborar en nuevos retos. Uno de los mayores logros del modelo es la presencia de las personas mayores como agentes sociales en los proyectos comunitarios del barrio. Están trabajando para incidir en la realidad social con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los vecinos y vecinas.
- Esta fórmula de participación permite innovar ante la complejidad de problemas sociales actuales y puede generar cambios organizacionales en las propias formas de trabajo de los CSCM y del Servicio de Personas Mayores.

- El apoyo y acompañamiento profesional es fundamental para que las personas de las comisiones se sientan seguras y a gusto realizando el trabajo y para que las comisiones puedan funcionar correctamente.
- Dar respuesta a las propuestas de las comisiones es clave para que el compromiso de las personas con el modelo de participación se mantenga. Este modelo es un sistema participativo dinámico, que evoluciona para adecuarse a las necesidades e intereses de las personas mayores y para contribuir socialmente en el entorno.

Se planteaban los años 2019 y 2020 como determinantes para desarrollar las acciones que den respuesta a las propuestas y el 2021 como la fecha para volver a reflexionar sobre los logros, avances y nuevos retos del modelo de participación.

Debido a la situación generada por la pandemia el año 2020 ha funcionado en condiciones totalmente diferentes a las previstas. Se suspendió el programa de participación por comisiones a primeros de marzo y se ha retomado en octubre. Ahora mismo hay configurado un equipo de personas participantes en comisiones en cada CSCM que colaboran conjuntamente en el desarrollo del programa mensual contando para este mes de marzo con 209 actividades ya.

El futuro está por desarrollar, siempre inevitablemente ya, con las personas mayores y su entorno como protagonistas e impulsores.



**PANEL 11: POBREZA, GARANTÍA DE INGRESOS Y
REDISTRIBUCIÓN**



La introducción de medidas nacionales de ingresos mínimos en Italia: reddito di inclusione e reddito di cittadinanza

Lluís Francesc Peris Cancio⁴⁹⁹

RESUMEN:

El artículo presenta una lectura sobre los debates en torno a los *minimum income schemes* (MIS) y al concepto de pobreza desde el punto de vista de la sociología. Se señala el modo en el que los esquemas de rentas mínimas se han desarrollado en Europa y cuáles han sido los elementos comunes y distintivos según su evolución en el tiempo, con una atención particular al rol desarrollado por la Unión Europea. Se describe la evolución de las medidas de la lucha contra la pobreza en Italia, describiendo el Reddito di Inclusione y el Reddito di Cittadinanza, analizando el impacto del primero y las novedades que el segundo prevé.

Palabras clave: *Reddito di inclusione, Reddito di cittadinanza*, esquemas de rentas mínimas, pobreza.

Abstract:

The article presents a reading on the debates around the minimum income schemes (MIS) and the concept of poverty from the sociological point of view. It indicates the way in which the minimum income schemes have developed in Europe and what have been the common and distinctive elements according to their evolution over time, with particular attention to the role developed by the European Union. It describes the evolution of measures to combat poverty in Italy, describing the Reddito di Inclusione and the Reddito di Cittadinanza.

Keywords: *Reddito di inclusion, Reddito di cittadinanza*, minimum income schemes, poverty.

1. Esquemas de rentas mínimas y nuevas formas de pobreza.

Los esquemas de rentas mínimas (*minimum income schemes*), en adelante MIS, son objeto de un creciente interés académico y político, al ser entendidos como una medida clave en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Al mismo tiempo, como subrayan los estudios de Marx y Nelson (2012), viven una continua evolución en su concepción y en su concreción práctica, por lo que la publicación de estudios específicos es continua. Para Natili (2019), los MIS se caracterizan por un hecho paradójico que hoy parece más vigente que nunca: son sentidos como programas necesarios, especialmente durante periodos de crisis económica y, a la vez, se ven condicionados por las líneas de austeridad y contracción del gasto público que corresponden a un ciclo de desaceleración de la producción.

Un tema central en la reflexión sociológica sobre los MIS es el estudio del concepto mismo de pobreza y la identificación de sus *nuevas formas*, así como la descripción de las causas que llevan a personas a necesitar de una ayuda económica por parte del Estado (Peris Cancio, 2021a). Como sostiene Saraceno (2015), el contexto socioeconómico de las actuales sociedades postindustriales alimenta niveles significativos de desigualdad, y deja en situación de vulnerabilidad a un número de

PANEL 11: Pobreza, garantía de ingresos y redistribución

⁴⁹⁹ Lluís Francesc Peris Cancio. Sapienza Università di Roma.

personas que, en el imaginario social, no responden a la idea tradicional de “pobres”; en la medida que crece el trabajo atípico, la precariedad laboral, los bajos salarios, los *working poor*, el paro de larga duración y la falta de oportunidades para los jóvenes, se amplía el número de población empobrecida, que constituyen un nuevo desafío para las políticas públicas en su función de preservar la cohesión social.

Para hacer frente a esta tendencia Noguera (2017) propone la articulación de acciones preventivas para reducir el número de personas y familias en esta situación. Plantea el concepto de *predistribución*, entendido como el instrumento que evita tener que destinar cuantiosos recursos en forma de garantía de rentas para la población en situación de pobreza, favoreciendo la introducción de una distribución primaria de la renta disponible que minimice el volumen de población pobre. Entre las medidas de *predistribución* se encuentran la dignificación del salario mínimo, una regulación del mercado de trabajo que contrarreste las tendencias a la precarización, el combate contra la pobreza laboral y una política de vivienda que impida que los precios de los alquileres absorban cualquier mejora en la garantía de rentas en las grandes ciudades.

2. La agenda europea y la lucha contra la pobreza.

La necesidad de medidas urgentes contra la pobreza y la exclusión ha activado la agenda política europea, de modo particular tras la crisis económica y financiera que se inició en el 2007. El protagonismo significativo en la reflexión y en el diseño de estrategias para paliar la situación ha visto a la UE en el centro de propuestas concretas. Una de las iniciativas más importantes ha sido el plan Europa 2020 (*A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*), adoptado en 2010, y cuyas orientaciones han influido en la determinación de las políticas nacionales de los países miembros. Con este se fija un objetivo común en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, concretamente, la reducción de un 25% del número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza, cuya estimación se establece en 20 millones. En este periodo se constituye también la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, con la finalidad de analizar las políticas, optimizar el uso de los fondos de la UE, evaluar las prácticas, favorecer la innovación y generar una mayor coordinación entre las políticas de los países miembros (Peris Cancio, 2021a).

En el año 2013, ante la persistencia del número de personas en riesgo de pobreza, la UE propone un documento fundamental en el establecimiento de una línea común que conjugue desarrollo y cohesión: la comunicación *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Social Investment Package*. Así, la Comisión daba otro paso importante en la definición de un modelo de crecimiento inclusivo y social, instando a los Estados miembros a dar prioridad a la inversión en las personas, con una atención especial a la promoción de la infancia. También en este periodo nace una iniciativa europea, quizás menos conocida para el público en general, pero muy importante para los académicos, que se convertirá en un instrumento importante para el análisis sociológico: la elaboración del *social scoreboard*. Un cuadro de indicadores sociales que permite realizar análisis comparativos entre contextos de modo unívoco, y que consiente alimentar un correcto *benchmarking* en la definición de las políticas de cada estado en la lógica del consolidado *open method of coordination* (OMC). El cuadro de indicadores se incluye en el *Joint Employment Report of the Annual Growth Survey* (AGS), que permite establecer las prioridades estratégicas de las políticas. En el 2020, comprobada

la utilidad de este instrumento, se ha renovado y se ha pasado a llamar ASGS (*Annual Sustainable Growth Survey*) integrando los *Sustainable Development Goals* (SDGs) de las Naciones Unidas, incluyendo los objetivos de *no pobreza, hambre cero y reducción de las desigualdades*.

En sintonía con estas prioridades de la agenda política europea, y en particular con los principios del *Social Investment Package*, los países han realizado un esfuerzo para consolidar sistemas inclusivos de protección y bienestar que se sustenten en los tres pilares de la inclusión. Por un lado, el desarrollo de prestaciones de renta mínima adecuadas que permitan a los beneficiarios mejorar su condición e invertir en la de sus familias. En segundo lugar, la implementación de políticas activas que fomenten una inserción laboral real, concentrada en la empleabilidad de los más desfavorecidos. Por último, la consolidación de servicios territoriales de calidad que favorezcan y acompañen la inclusión social a largo plazo, comenzando por compensar las necesidades de los más vulnerables. La combinación de estos tres ejes de acción, fuertemente interrelacionados, ha comportado un renovado interés por los programas de rentas mínimas, por la exploración de sus posibilidades y por una renovada inversión en la mejora de su diseño. Como observa Hemerijk (2013) los MIS han vivido en este periodo un impulso a la evaluación y a la (re)conversión para transformarse en instrumento dinámico de promoción y activación que combine las prestaciones monetarias con una enérgica acción promocional a través de servicios cualificados para la (re)integración en el mercado laboral.

3. El debate sobre los minimum income schemes.

Hay que recordar que estas iniciativas de inversión en programas de rentas mínimas no siempre han sido acogidas pacíficamente. Aunque la lucha contra la pobreza sea asumida como un objetivo que cuenta con el consenso de la mayor parte de las fuerzas políticas, el hecho de que personas y familias puedan recibir un beneficio económico que no proviene directamente o indirectamente del propio trabajo ha sido objeto permanente de feroces críticas provenientes de las ideologías de matriz liberal. Anteponen el paradigma del *workfare* (o *work first*) con la insistencia en la necesidad de superar la protección económica con el incentivo (o la obligación) de la inserción laboral inmediata (Martínez Mirto, 2019). Implícitamente, subyace una sospecha y un descrédito de las personas paradas de larga duración que benefician de ayudas, a las que se les atribuye falta de responsabilidad o de motivación. Este modelo fundamenta la intervención social como formación en habilidades básicas muy orientadas a responder a la oferta del mercado, con el objetivo de que la inserción laboral se concrete en el tiempo más breve posible, independientemente de la calidad de los puestos de trabajo o de su adaptación a las características de las personas demandantes de empleo, como han eficazmente descrito Carter y Whitworth en su análisis de la experiencia en Reino Unido (2016).

Hay que tener en cuenta que el paradigma del *social investment package* también se orienta a la mejora de la empleabilidad de las personas mediante la recualificación profesional, pero con la condición de que la adquisición de competencias y la búsqueda de oportunidades de inserción esté orientada a soluciones duraderas y con un mínimo de calidad. Metodológicamente, se apuesta más por una intervención intensa, integral y adaptada a cada situación, centrada en la persona, no sometida a resultados en tiempo

breve, con una lógica de inversión en el empoderamiento, acompañada en un proceso en el que la empleabilidad sea uno de los componentes en la adquisición de competencias amplias, y teniendo en consideración la influencia de una pluralidad de factores como edad, género, cargas familiares, salud, *background* cultural, etc.

Estas dos sensibilidades han conformado el debate principal por lo que se refiere a los esquemas de rentas mínimas en el contexto europeo, si bien, observando concretamente las políticas, parece que se camine hacia un progresivo nivel de convergencia. Es posible que esto no nazca tanto de un acuerdo de principios, sino más bien de una mayor consciencia para reconocer los límites de cada paradigma en su aplicación concreta: ni la pobreza se resuelve con la sola inversión en capital humano para el mercado, y los datos son en este sentido concluyentes, ni deja de existir un cierto riesgo de asistencialismo si no se favorece en las personas beneficiarias de las ayudas la consecución de una real emancipación de los sistemas de protección.

Superando lecturas generales o demasiado ideológicas, los estudios sobre la arquitectura institucional y la evolución de los MIS en este periodo (Frazer y Marlier, 2016; Marchal y Van Mechelen, 2017) han permitido identificar con mayor detalle los mecanismos internos a los programas. Así, a través de un análisis de la realidad empírica, muestran evidencias de la eficacia en la reducción de los niveles pobreza y exclusión, y, en líneas generales, confirman la necesidad de una integración entre distintos niveles de las políticas sociales.

Todos los esquemas de *minimum income* tienen en común algunas características definitorias: han sido concebidos como instrumentos de lucha contra la pobreza del tipo (*last*) *social safety nets*, un último recurso selectivo para la población que demuestra una situación de necesidad económica (*means-test*) y se activan a iniciativa del interesado/a cuando se ha agotado la posibilidad de beneficiarse de cualquier otro amortiguador social o cuando se comprueba que no son aplicables otras medidas económicas de protección social en favor de la persona (Busilacchi, 2018). Se concreta en una transferencia económica dedicada a la unidad de convivencia, calculada en función de la diferencia entre los ingresos efectivos de esta y un umbral de referencia determinado en cada contexto. La cantidad del beneficio depende normalmente también del número de miembros de la unidad de convivencia, así como de otros factores que el legislador puede incluir para su cálculo, como patrimonio, casa, etc. En la mayoría de los países europeos, las cuantías no son suficientes para ofrecer un nivel de protección adecuado (Cantillon et al., 2017). Por otro lado, los MIS difieren en su diseño según numerosas variables: cantidad de la ayuda, duración, condicionalidad, compatibilidad con ingresos por trabajo, ayudas extras para la vivienda, atención a las cargas familiares, obligaciones vinculantes, etc. En cada ley de implantación de rentas mínimas se definen estas variables, que, según el periodo histórico, tienden a orientarse en un modo o en otro.

3.1. Ingresos mínimos en Italia: los primeros experimentos regionales

En un país de *gobernanza compleja* como Italia, la evolución de la legislación sobre medidas de apoyo a la renta se ha caracterizado por un doble desarrollo regional y nacional, con una prevalencia de los primeros durante el segundo hasta el año 2018 (Monticelli, 2017).

El nivel regional se ha caracterizado por dos fases clave. La primera temporada legislativa regional sobre medidas de apoyo a la renta se remonta a finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000; en particular, después de 2001, tras la reforma de la Constitución italiana, a favor de la descentralización de las competencias a las regiones en todos los asuntos, excepto las expresamente reservadas al Estado. Además, la aprobación de la Ley n° 328 de 2000, que regula el sistema integrado de intervenciones y servicios sociales, ha dado un fuerte impulso a un periodo de propuestas de innovación y orgánicas para la puesta en marcha de medidas de promoción social. En particular, en 2001 y 2008 se elaboraron muchas medidas legislativas regionales diferenciadas: leyes de contenido económico y financiero (leyes presupuestarias, leyes financieras, modificación presupuestaria), leyes regionales para la reorganización de los servicios sociales, leyes regionales específicamente y exclusivamente destinadas a definir medidas de lucha contra la pobreza (Martelli, 2015).

Las principales leyes regionales de apoyo a la renta, aprobadas en esta primera temporada, son la "Vida Mínima" de la Comarca del Valle de Aosta (1994), la "Renta de Ciudadanía" de la Región de Campania (2004), el "Programa de Promoción de la Ciudadanía Social" de la Región de Basilicata (2005), la "Renta Básica de Ciudadanía" de la Región Friuli Venezia Giulia (2006), la "Renta garantizada" de la Provincia Autónoma de Trento y la "Renta Mínima Garantizada para desempleados" de la Región del Lazio (2009).

La segunda temporada de leyes regionales se encuentra en una fase completamente diferente a la anterior, a saber, la fase de crisis post-económica de 2008. En esta segunda temporada se hace referencia a la "Renta Mínima de Integración" de la Región de Molise (2012), a la "Renta de Dignidad Regional y Políticas de Inclusión Social Activa" de la Región de Cerdeña (2015) a las "Medidas activas de inclusión y apoyo a la renta" de la Región del Val di Aosta (2015), a la "Renta Social de Ciudadanía" de la Región de Calabria (2015), al "Programa para una renta mínima de integración" de la Región de Basilicata (2015), a las "Medidas de lucha contra la pobreza y el apoyo a la renta" de la Región de Emilia Romagna (2016) al "Fondo Regional de Renta de Inclusión Social Agiudu torrau (2016) de la Región de Cerdeña y a la "Renta de Autonomía" de la Región de Lombardía (2016).

4. Ingreso de inclusión (REI) como medida nacional.

El REI es una medida única a nivel nacional que prevé un proyecto personalizado de activación e inclusión social y laboral destinado a liberarse de la pobreza y que está universalmente condicionado a la prueba de medios, sobre la base de un indicador de la situación económica única en todo el territorio nacional, definido en Italia Índice de Situación Económica Equivalente (ISEE), teniendo en cuenta la renta disponible real y los indicadores de capacidad de gasto.

En lo que respecta a los criterios de ingresos, la vivienda del solicitante deberá tener conjuntamente unos ingresos superiores a 6.000 euros; o un valor de los activos inmobiliarios, distinto de la vivienda, no superior a 20.000 euros; un valor de los bienes muebles, no superior a un umbral de 6.000 euros, aumentado en 2.000 euros por cada miembro de la unidad familiar tras el primero, hasta un máximo de 10.000 euros.

Al igual que en todas las prestaciones territoriales de servicios sociales, se requieren los requisitos de residencia, que en este caso podemos llamar una "residencia cualificada" de 24 meses, ya que el beneficiario debe ser un ciudadano de la Unión, o titular del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente, o un nacional de un tercer país en posesión de un permiso de residencia de la UE para los trabajadores de larga duración; o residente en Italia, continuamente, durante al menos dos años en el momento de la presentación de la solicitud. Esta cuestión deja fuera la prestación a un importante grupo de personas en pobreza extrema y pobreza en la atención de los servicios sociales de emergencia, especialmente en las grandes ciudades.

Al principio, las condiciones de los miembros del hogar al que pertenecen seguían siendo: la presencia de un miembro menor de 18 años; presencia de una persona con discapacidad y al menos uno de sus padres; ausencia de hijos menores de edad, presencia de una mujer embarazada establecida; la presencia de al menos un trabajador de 55 años o más (que no tiene derecho a ninguna prestación por desempleo debido a la falta de las condiciones necesarias) y que lleva al menos tres meses desempleado.

Esta categorización original de la ley se supera con la Ley de Presupuestos de 2018 que transforma los ingresos de inclusión antes incluso de que debute, dando una clara aceleración hacia la expansión del beneficio. El REI, diseñado por decreto legislativo de 15 de septiembre de 2017 n. 147, es una medida que tiende explícitamente al universalismo, es decir, a llegar a todas las personas en condiciones de pobreza absoluta. Hay un tema de recursos: la dotación prevista por el Decreto para el Fondo de Pobreza (1.759 millones de euros en 2018 y en 1.845 millones de euros anuales a partir de 2019) permite llegar a 1,8 millones de personas, es decir, el 38% de la población total en pobreza absoluta (igual a 4,7 millones de personas). No tiene precedentes las políticas italianas de pobreza. El artículo 25 establece que desde el 1 de julio de 2018 se han suprimido los párrafos del Decreto de septiembre por el que se mencionan estas categorías.

De hecho, los recursos aumentan en 300 millones para 2018, 700 millones para 2019 y 900 para cada uno de los años siguientes, con lo que el Fondo de Pobreza asciende a unos 2.000 millones para 2018, 2.500 millones en 2019 y 2.700 millones a partir de 2020. El actual debate parlamentario sobre la renta de ciudadanía, como se verá más adelante, amplía el presupuesto presupuestando tres veces más de lo previsto inicialmente.

En el caso de las familias numerosas, la ley presupuestaria aumenta un 10% el límite máximo del Rei, al pasar de 485 euros durante 12 meses a 534 euros al mes. Al final de la Conferencia sobre la Familia, el Gobierno había aceptado la idea de revisar los criterios de REI teniendo en cuenta la realidad de las familias más grandes.

5. Función central de los servicios sociales en el Rei desigualmente presente en las regiones

La ley establece que los servicios sociales del Municipio, que trabajan en red con servicios de empleo, servicios de salud y escuelas, así como con asignaturas privadas activas en el contexto de intervenciones contra la pobreza, con especial referencia a las organizaciones sin ánimo de lucro, llevan a cabo un verdadero cuidado de la situación familiar del candidato y reciben los ingresos mínimos de integración.

Además del rendimiento, el aspecto más destacado del análisis conocido como hay una gran diferencia entre la intensidad de la red de servicios promocionales para el cambio a lo largo de las diferentes regiones italianas. Tras los datos que se desprenden de la presencia del servicio social profesional en los municipios italianos, el n media, según la encuesta del ISTAT, el gasto por cada mil habitantes equivale a 6,6 mil euros de media, teniendo en cuenta a todos los usuarios del servicio social y algo más de mil euros específicamente del área de pobreza.

Una primera consideración se refiere precisamente a la ampliación del servicio social ocupacional en el ámbito de la pobreza: según datos del Ministerio de Trabajo de Políticas Sociales, las áreas territoriales se ordenan en función del gasto tanto para los usuarios como solo para el área de pobreza, esta última es considerablemente inferior a la superficie total (aunque es algo más del 7% del gasto total comentado en la página anterior); además, en el área de pobreza, en más del 10% del gasto de las zonas está ausente y en más de una cuarta parte el gasto es insignificante (menos de 200 euros por cada mil habitantes). En grandes zonas del país, el servicio no se activaría, aunque hubiera una necesidad vinculada a la pobreza. Por lo tanto, es cierto que el gasto medio está lejos de representar un nivel de servicio garantizado uniformemente a toda la población en todo el territorio nacional.

Es por ello que la puesta en marcha del REI va acompañada de una fuerte inversión en servicios a través de la creación del Fondo Estructural para la Lucha contra la Pobreza, que prevé financiación, por un importe de 297 millones de euros para 2018, 347 millones de euros para 2019 y 470 millones de euros a partir de 2020 para el desarrollo de servicios locales destinados a la inclusión.

Esta novedad permite dar una coherencia efectiva al componente activo de la medida, encontrando su aplicación en el Plan de Intervenciones y Servicios Sociales de lucha contra la pobreza 2018-2020, que se aprueba en mayo de 2018 en el *nuevo órgano de gobierno introducido al mismo tiempo que el REI*, es decir, la Red de Protección e Inclusión Social. Esto garantiza una distribución regional de los recursos para la mejora de los servicios, así como sus limitaciones de destino y presentación de informes. Para obtener del Ministerio la parte de los recursos destinados a la mejora de los servicios, cada Región deberá definir un plan regional especial de lucha contra la *pobreza*, en el que se indique cómo distribuir los recursos a los territorios y esbozar sus fines, y cuya aprobación por parte del Ministerio sea preparatoria para la transferencia de cuotas a las regiones. Cada región ejerce sus decisiones en plena autonomía en relación con el plan, pero todavía hay una restricción de tiempo vinculada a la necesidad de garantizar a los beneficiarios, como un nivel esencial de beneficios, no sólo el apoyo monetario, sino también el relacionado con los servicios de inclusión que los recursos del fondo de pobreza ayudan a fortalecer.

De acuerdo con la ley, *el trabajador social* tendrá que realizar una evaluación multidimensional de los hogares a los que accede después de la evaluación dirigida a identificar las necesidades del hogar y sus miembros, teniendo en cuenta los recursos y factores de vulnerabilidad del núcleo, así como los factores ambientales y de apoyo presentes. En particular, son objeto de análisis: condiciones y funciones personales y sociales; situación económica; situación laboral y perfil de empleabilidad; educación, educación y formación; condición de vivienda; familia, barrio y redes sociales.

El texto no menciona las técnicas y metodologías de aplicación. Ni siquiera explícita la *trabajadora social* como técnico de servicios sociales, por lo que esta ambigüedad conducirá a métodos de evaluación de *situaciones* realizadas con diferentes criterios y protocolos.

El primer punto, *las condiciones y funciones* personales y sociales, implica la atención a la realidad en la que vive la persona, y a una evaluación de las habilidades psicosociales. Con respecto a la situación económica, laboral y de empleabilidad, la ley se basa en los instrumentos ya previstos a través de la definición del ISEE. Sin embargo, en un país donde la presencia de un trabajo *inquieto, el trabajador social* podría convertirse en un recurso valioso para verificar las condiciones reales de empleo o no de la persona solicitante (Peris Cancio, 2013).

La evaluación multidimensional se organiza en un análisis preliminar, dirigido a todos los hogares que se benefician de los ingresos, y en un marco de análisis en profundidad, cuando sea necesario de acuerdo con la condición del núcleo. Si las verificaciones sobre la posesión de los requisitos son exitosas, el análisis preliminar está programado, dentro de los veinticinco días hábiles siguientes a partir de la solicitud de los ingresos, en los puntos de acceso u otra estructura identificada, con el fin de orientar, mediante entrevista con el hogar, las siguientes opciones relacionadas con la definición del proyecto personalizado. El análisis preliminar es realizado por trabajadores sociales debidamente identificados por los servicios competentes, sin cargas nuevas o mayores para las finanzas públicas. Este aspecto causará muchos problemas, y condicionará el éxito de la implementación de los ingresos de integración, ya que los servicios ya están en un estado de angustia para compensar lo ordinario.

El responsable del análisis preliminar verificará la existencia del acuerdo o programa y, en su defecto, se pondrá en contacto con el centro de empleo correspondiente lo antes posible para que los interesados sean citados y el acuerdo de servicio se elabore en el plazo de veinte días hábiles a partir de la fecha en que se realizó el análisis preliminar.

También en este caso *el trabajador social tendrá* que expresar mejor las competencias del proceso de ayudas, en particular a las competencias que en la fase de evaluación del proyecto son necesarias para la explicitación del contrato de servicios sociales, como parte pública y visible de la intervención.

En el mismo período, el pacto se comunica a los servicios competentes del área territorial para las comunicaciones posteriores al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INPS) con el fin del pago de los ingresos. Cuando, como resultado del análisis preliminar, surge la necesidad de desarrollar un marco de análisis en profundidad, la ley prevé el establecimiento de "un equipo multidisciplinar compuesto por un trabajador social identificado por el servicio social competente y otros operadores relacionados con la red de servicios territoriales, identificados por el servicio social de acuerdo con las necesidades más relevantes del núcleo que surgieron como resultado del análisis preliminar, con especial referencia a los servicios de empleo, formación, políticas de vivienda, protección de la salud y educación." Si la persona ya ha sido evaluada por otros servicios y tiene un proyecto para diferentes propósitos, la evaluación y el diseño se adquieren con fines de evaluación.

Con el fin de garantizar la homogeneidad en los criterios de evaluación, el Ministerio aprueba directrices para la definición de herramientas operativas para la evaluación multidimensional.

Como resultado de la evaluación multidimensional, el servicio social define un proyecto personalizado, firmado por los miembros de la familia en un plazo de veinte días hábiles a partir de la fecha en que se realizó el análisis preliminar. En el mismo periodo, al mismo tiempo que la suscripción del proyecto, el mismo abono es comunicado por las áreas territoriales al INPS con el fin de proporcionar el beneficio económico de los ingresos de inserción. En ausencia de una suscripción de proyecto, los ingresos no se pagan.

El proyecto personalizado familiar se convierte en el eslabón en el que se basa la condicionalidad de la ayuda. El proyecto identifica, sobre la base de las necesidades del hogar, como emergentes en el contexto de la evaluación multidimensional: los objetivos generales y los resultados específicos que se pretenden alcanzar en un camino destinado a superar la situación de pobreza, la integración o reinserción laboral y la inclusión social; apoyo, en términos de intervenciones y servicios específicos, que el núcleo necesita, así como el beneficio económico relacionado con los ingresos; compromisos para llevar a cabo actividades específicas, a las que el beneficio económico está condicionado, por los miembros del hogar.

La ley, en este punto, especifica algunos aspectos metodológicos, conscientes de que el proyecto es el aspecto más importante para el buen desempeño de la medida. Cabe señalar que los objetivos, que deben identificarse de acuerdo con lo que surgió durante la evaluación, se definen en el proyecto personalizado y deben expresar de manera específica y concreta los cambios que se pretenden llevar a cabo como efecto del apoyo activado. Además, se hace hincapié, a favor de la participación de los usuarios, en que éstos deben constituir el resultado de un proceso de negociación con los beneficiarios, cuyo pleno reparto se facilita evitando expresiones técnicas, genéricas y abstractas.

A continuación, se trata con mayor claridad cuando se afirma que el proyecto personalizado identifica, sobre la base de la naturaleza de la necesidad prevaleciente que surge de las necesidades de apoyo definidas en el proyecto, una figura de referencia que se encarga de su implementación y seguimiento, a través de la coordinación y la actividad de impulso hacia los diversos actores responsables de la implementación del mismo (Mesini, 2018).

La ley también sugiere la frecuencia de entrevistas a realizar con la persona y el hogar a cargo cuando se indique que es necesario establecer "la frecuencia de contactos con los servicios competentes responsables del proyecto, por regla general la frecuencia es mensual, salvo que se especifique lo contrario en el proyecto personalizado debido a las características del núcleo beneficiario o a los métodos organizativos de la oficina". La ley hace hincapié en la necesidad de considerar ciertas obligaciones, tales como la asistencia a la escuela y el compromiso y las conductas de prevención y tratamiento dirigidas a proteger la salud, identificadas por los profesionales de la salud.

El proyecto define métodos de seguimiento, verificación periódica y posible revisión, teniendo en cuenta la satisfacción y preferencias de los miembros del hogar. Si el miembro de la familia ya ha sido evaluado por los servicios territoriales competentes y tiene un proyecto para fines distintos a los mencionados en el presente Decreto tras la

toma de posesión anterior, la evaluación y el diseño se integrarán de conformidad con los principios y con las intervenciones y servicios a que se refiere el presente artículo.

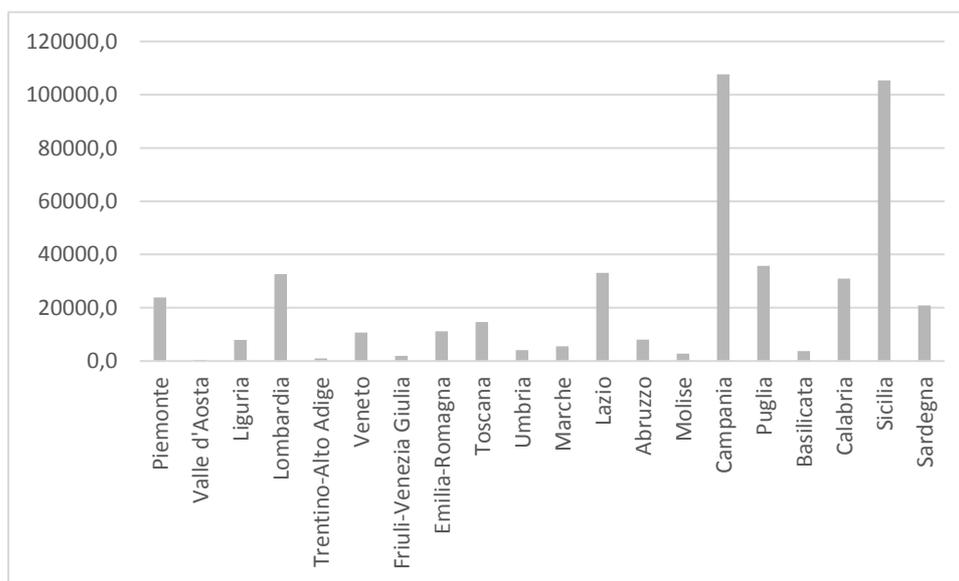
6. La aplicación del REI: gran impacto y fuerte concentración en ciertas regiones

La senda de implantación de la Renta de Inclusión comienza el 1 de diciembre de 2017, cuando por primera vez se hace posible que algunas familias en situación de pobreza soliciten ayudas económicas mensuales al Estado que comenzarían a prestarse a partir del 1 de enero de 2018, teniendo que comenzar con la ayuda de los servicios sociales, un camino de inclusión sociolaboral.

Los primeros datos al cierre del año 2018 proporcionados por el Observatorio Estadístico del Instituto Nacional del Seguro Social (INPS) muestran una cifra notable: se han donado beneficios económicos a 462 mil hogares, en los que participan 1.3 millones de personas. El Ministerio de Trabajo había estimado unos 500.000 hogares potencialmente beneficiados, pero especificó que, sobre la base de *la experiencia internacional, la participación*, es decir, la proporción real de perceptores sobre el potencial estaría entre el 40% y el 80% a finales de año (Lusignoli, 2018). La realidad, por otro lado, muestra un éxito de implementación en Italia.

El desglose macro-área de los beneficiarios muestra una clara prevalencia en las regiones del sur de Italia (68%), viendo que el 46% de los hogares que se benefician de REI, que representan el 50% de las personas involucradas, residen en sólo dos regiones: Campania y Sicilia.

Figura 1. Perceptores del Reddito di Inclusione por regiones.



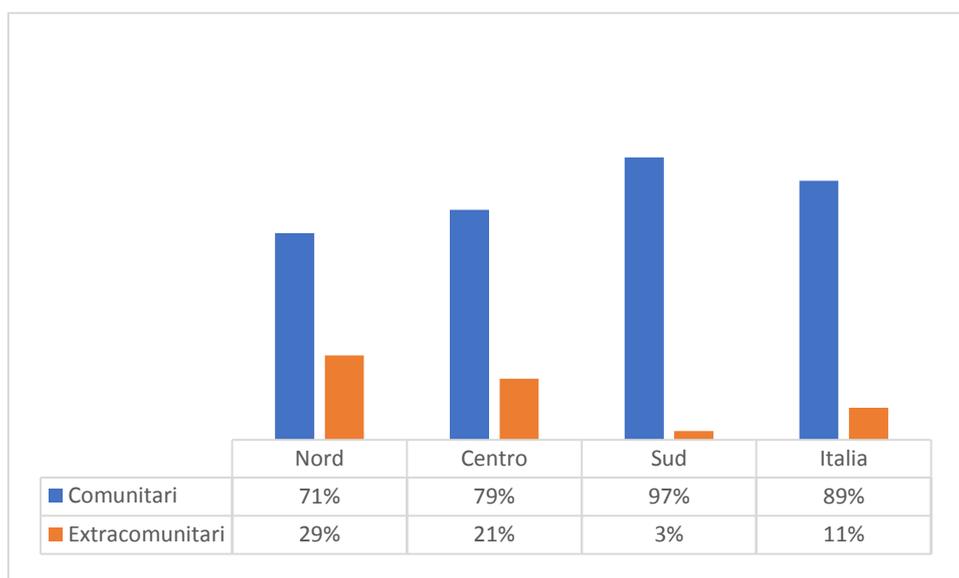
Fuente: datos del Ministerio del Lavoro e Politiche Sociali 2018.

La tasa de inclusión del ReI, es decir, el número de personas involucradas por cada 10.000 habitantes, se considera a nivel nacional de 220; alcanza los valores más altos en las regiones de Sicilia (634), Campania (603) y Calabria (447) y los valores mínimos en las regiones alpinas del norte de Italia: Tentino Alto Adige (28) y Friuli Venezia Giulia (37).

Es interesante observar que esta distribución es bastante diferente a la proporcionada por la Oficina estadística (ISTAT) sobre pobreza absoluta, que muestra una distribución menos desequilibrada a favor del Mezzogiorno, que contiene el 47,6% de las familias en pobreza absoluta, mientras que en el norte la proporción de estas familias es muy grande, con un 37,2%.

En cuanto a la ciudadanía, las cifras entre norte y sur se revierten: dado que el número medio de beneficiarios no pertenecientes a la UE es del 11 % en Italia, esta cifra contempla un porcentaje del 29 % en el Norte frente al 3 % de media en el Sur. Una cifra que podría expresar las dificultades de los inmigrantes para beneficiarse de las ayudas según la restricción migratoria reforzada de 24 meses, sin considerarlos parte de la comunidad local (Lluís Francesc Peris Cancio, 2010).

Figura 2. Distribución de los núcleos perceptores del Reddito di Inclusion e según nacionalidad.



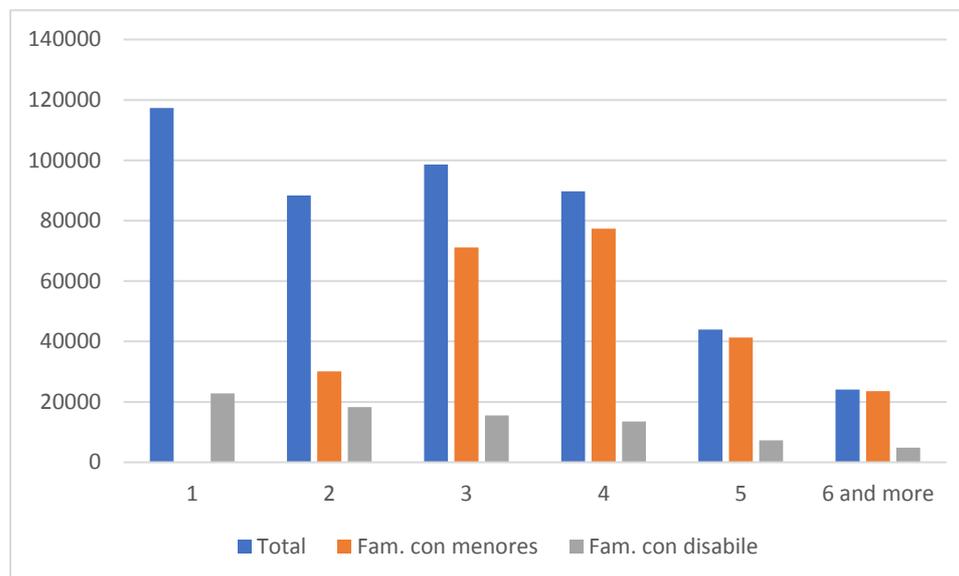
Fuente: datos del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali 2019.

En cuanto al importe medio mensual desembolsado en el periodo enero-diciembre de 2018, equivalente a 296 euros, las divergencias son muy *pequeñas*, con un rango que oscila entre los 237 euros para los beneficiarios de la Val di Aosta y los 328 euros para Campania. En general, las regiones del sur tienen un valor medio de beneficio superior a los del Norte de 51 euros (+20%) y los del Centro por 34 euros (+12%).

La presencia de niños discapacitados en los beneficiarios es del 18%, un porcentaje muy alto si tenemos en cuenta que la Seguridad Social tiene otros instrumentos de apoyo económico en esta categoría.

En cuanto a la presencia de menores, los hogares con menos personas equivalen al 53% de los hogares afectados, cubriendo el 71% de las personas afectadas, siendo la clase modal de hogares con menos de la correspondiente a cuatro miembros, lo que representa el 32% del total.

Figura 3. Perceptores del Reddito di Inclusione por número de componentes del núcleo de convivencia y presencia de menores y de personas con discapacidad.



Fuente: datos del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali 2019.

7. 2019: el año de la gran inversión del Rei al Reddito di Cittadinanza (RdC)

Más allá de sus denominaciones, Rei y Reddito di Cittadinanza son atribuibles a la categoría de ingresos mínimos, pero cada una está marcada por su inspiración original. El Rei se refiere a los *minimum income* europeos, con una fuerte selectividad sobre los más pobres (2,5 millones de personas, la mitad de los pobres absolutos) y la modesta suplementación mensual de sus ingresos, hasta 188 euros por persona, como se ha dicho. Sin embargo, muestra una comprensión de la multifactorialidad y complejidad del fenómeno de la pobreza, y en consecuencia prevé intervenciones de apoyo y acompañamiento social no sólo para el individuo, sino si procede para todo el complejo familiar, con análisis de la situación, diseño de intervención y gestión de la relación encomendada principalmente a los servicios sociales, a los que se asignan recursos específicamente previstos (Ranci Ortigosa, 2018).

El Reddito di Cittadinanza, quizás también por la referencia que el nombre evoca a las teorizaciones de la renta básica universal, toma como referencia un objetivo mayor: todos los pobres más los que están en grave malestar (9,4 millones de pobres o en riesgo de pobreza), a los que operar en términos redistributivos, integrando sus ingresos mensuales hasta 780 euros por persona, o más bien a 400/500 euros más el coste de alquilar la vivienda, si no la posees. Esta medida a tiempo completo requeriría, estiman los proponentes, 17.000 millones, 2 de los cuales serían necesarios para el desarrollo de centros de empleo, mientras que la financiación prevista en la ley presupuestaria para 2019 es de 9.000 millones, uno de los cuales, para los centros de empleo, que debería duplicar su plantilla. De hecho, la intervención se centra en la inserción laboral y, por lo tanto, dará prioridad y principalmente a estos servicios. Por lo tanto, es una medida mucho más ambiciosa, con ese fuerte ímpetu político y el consiguiente compromiso financiero del que carecía el Rei.

Las disposiciones del decreto por el que se establece el derecho de ciudadanía asumen una condicionalidad significativa, estableciendo sanciones, suspensiones y decomisos muy severos de las prestaciones previstas para aquellos que no cumplan con los acuerdos y requisitos.

Por lo tanto, las dos medidas tienen un enfoque, declinaciones y dinámicas que corresponden a diferentes lecturas de la pobreza y sus factores. La Renta de Ciudadanía esencialmente los identifica como carentes de trabajo remunerado y toma como contenido esencial en la lucha contra la pobreza la oferta de empleo y comprometiéndose a los interesados a asumirla.

Con el fin de contrarrestar las acusaciones de bienestar, el proyecto político del RdC también da un papel crucial a los Centros de Empleo y a su capacidad para guiar, formar y hacer hincapié en las conductas más adecuadas. Los Centros de Empleo tendrán que referirse a las personas que puedan acceder al mercado laboral, dejando a las personas que no son inmediatamente empleables a la red de servicios sociales locales, con problemas sociales y sanitarios más extensos y graves.

El problema radica en la dificultad que conlleva la decisión de establecer dos sistemas de intervención (los Centros de Empleo, la red local de servicios sociales). La medida no especifica adecuadamente los temas que tendrán que certificar la distinción entre los dos niveles de pobreza (los empleables, los que necesitan intervenciones sociales intensivas), aunque es un centro central para entender si se garantizarán intervenciones adecuadas para ambos grupos sociales: la especialización de los dos sistemas en muchas regiones italianas requiere un tiempo y recursos financieros y profesionales adecuados. La red de servicios sociales puede convertirse en el lugar donde las personas más problemáticas vierten o reorganizan, o un área de atención acogedora para las personas que no están disponibles para ocupar trabajos muy alejados de su residencia. Si la evaluación no se lleva a cabo con la debida experiencia y profesionalidad, sobre la base de criterios bien definidos, los riesgos de discreción, discriminación y exclusión son muy elevados (Saraceno, 2019).

La aplicación del principio de condicionalidad a casi todos los ámbitos de la política social es un elemento central en el cambio del bienestar en muchas naciones europeas. En muchos ámbitos de intervención, se considera suficiente introducir sanciones y sanciones severas en la prestación de prestaciones y relaciones asistenciales para cambiar el comportamiento de los beneficiarios. La adopción del principio de condicionalidad se ha convertido en una conclusión inevitable, como si hubiera pruebas científicas sustanciales e indiscutibles que lo respaldaran. De hecho, una gran cantidad de investigación también ha demostrado lo contrario. Una investigación de la Fundación Joseph Rowntree encontró la creciente brecha entre la retórica política y la evidencia sobre los efectos positivos de las sanciones (Evans & Griggs, 2010). Más investigaciones (Watts & Fitzpatrick, 2018; Watts, Fitzpatrick, Bramley y Watkins, 2014) mostraron que la evidencia científica sobre los efectos positivos de las sanciones es contradictoria y muy limitada en términos metodológicos; sobre todo, no justifican la gran expansión de las sanciones. El sistema de sanciones corre el riesgo de no promover el crecimiento de las personas, distanciarse y alejarse de las relaciones de ayuda de las personas más difíciles y que persisten en tomar comportamientos reprobables, o no superan las condiciones de dependencia (Siza, 2019).

El papel que el servicio social debe desempeñar en la contratación con las familias significa una promoción eficaz de todas las personas que forman parte de él es una vez más central, en particular desde el punto de vista de la igualdad de género y la atención a los más vulnerables (niños, personas con discapacidad, ancianos) y la provisión de mayores oportunidades a generaciones de jóvenes en un país como Italia marcado por fuertes brechas y diversidad de oportunidades dentro de las familias.

En cambio, el proyecto de aplicación de la RdC también introduce componentes paternalistas en la configuración de la herramienta con la que los beneficiarios pueden gastar el pago recibido. Se aplica con una tarjeta de débito que no se puede utilizar para recaudar dinero líquido sino sólo para el consumo predefinido como "apropiado" para aquellos que son pobres, y con la restricción, que niega a los pobres ninguna capacidad y posibilidad de planificación de gastos, para gastar toda la contribución mensual a finales de mes y, con el dolor de la pérdida del residuo, a expensas de un proyecto. Así parece proponer la antigua lectura de los pobres como poco fiable y en cierto sentido responsable de su condición, por lo tanto, para ser controlado y en caso de ser castigado, más que ser apoyado y ayudado a superar los muchos condicionamientos que limitan la posibilidad de utilizar sus recursos y desarrollar sus habilidades.

Cambiar las prioridades y objetivos para dirigirlos más hacia la inclusión social de las personas en la pobreza significa esencialmente sacrificar los compromisos de gasto con otros grupos sociales (Ranci Ortigosa 2018). Dados los recursos disponibles, el riesgo es que no se construyan caminos eficaces de inclusión social para las personas en pobreza más severa.

Los trabajadores sociales saben desde hace mucho tiempo que para ciertas condiciones de pobreza la provisión de un beneficio económico no es una intervención adecuada: un trastorno mental, una grave adicción a las sustancias de abuso, la imposibilidad de producir un ingreso de una madre soltera con hijos menores de edad pueden abordarse eficazmente con otras medidas de bienestar que dan a la intervención de apoyo a los ingresos un papel menos central y reconocen, por otro lado, como centro central, la composición de una pluralidad de intervenciones en un proyecto personalizado.

Los ingresos de la ciudadanía y el REI anterior son medidas importantes para combatir la pobreza, que se han esperado durante muchos años, pero no siempre son medidas eficaces. Si finalmente debemos luchar contra la pobreza mediante medidas nacionales de gran alcance y asignar cantidades considerables de recursos a tal fin, debemos ser conscientes de que existen formas y condiciones de pobreza para las que el beneficio económico y el proyecto individual no son suficientes. Los trabajadores sociales que trabajan en los interminables suburbios de nuestras ciudades son muy conscientes de que la pobreza más grave y la menos probable para superar esta condición son los estrechos entre los procesos de exclusión social y los procesos de integración social en los barrios desprotegidos. A menudo estas relaciones vecinales crean presión "a la baja", refuerzan valores y estilos de vida que dificultan una mejor inclusión social: las acciones que pueden ayudar a las personas a salir de la pobreza, como la educación o el trabajo, están casi siempre fuera de la comunidad más estrecha (Siza, 2018)

Las intervenciones individuales de apoyo a los ingresos y los proyectos de inclusión individual pueden proporcionar apoyo, pero junto a ellos es necesario que los trabajadores sociales propongan e insten a intervenciones colectivas que concentren

una variedad de acciones en las zonas más pobres, coordinando las políticas sociales y laborales, las intervenciones urbanas, la protección de la salud, las oportunidades educativas, las medidas orgánicas en favor de los niños.

Otro factor crítico es la falta de atención que esta medida presta a la pobreza infantil, que es también, junto con la pobreza juvenil, el fenómeno más preocupante dentro de la propagación de la pobreza. Como saben, los niños y los jóvenes constituyen poco menos de una cuarta parte de todas las personas pobres absolutas porque la pobreza en Italia se concentra particularmente en las familias con hijos menores de edad, especialmente, pero no exclusivamente, si son numerosas.

También es bien sabido que crecer en la pobreza tiene efectos a corto y largo plazo en la salud y la posibilidad de desarrollar plenamente sus capacidades. Por lo tanto, una medida de lucha contra la pobreza debe evaluar cuidadosamente sus necesidades, tanto en lo que respecta a la parte monetaria del apoyo como en lo que respecta a las actividades y servicios de acompañamiento e integración social. La combinación de orientación predominantemente laboral, la escala de equivalencia adoptada en el RDC y la fuerte restricción del acceso al beneficio de las familias extranjeras, aunque sean residentes legalmente, parece ir exactamente en la dirección opuesta (Peris Cancio, 2021b).

8. Observaciones finales

El análisis de la realidad italiana muestra importantes índices de desigualdad entre regiones y dentro de las regiones, mayores indicadores de brecha en las regiones más pobres del Sur, menos justos en la distribución de la riqueza y con mayor discriminación tanto por género como entre generaciones.

Sobre la introducción de la Renta de Inclusión en el año 2018, finalmente se ha introducido en Italia una medida para combatir la pobreza estructural y universal, aunque ciertamente puede mejorarse y ampliarse. La verdadera revolución del REI es sentar las bases de un nuevo sistema de bienestar. Los servicios y profesiones adquieren un papel central con el REI y la inclusión de personas y familias es una reforma en la reforma. En el marco del REI existe por primera vez el enfoque de una estrategia para el desarrollo de los servicios territoriales, algo que había sido subestimado por experimentos regionales anteriores.

Por lo tanto, los servicios se convierten en el centro fundamental y esencial en la lucha contra la pobreza. El acceso a los servicios de calidad, el fortalecimiento de las competencias de los operadores, la promoción de vías de activación verdaderamente eficaces e inclusivas para los beneficiarios, el desarrollo de la integración entre los diferentes actores en juego, la recomposición de los recursos son el objetivo fundamental de la ley que establece el Rel.

Sin embargo, un año de su aplicación muestra que la medida ha despegado con fuerza donde los indicadores de pobreza son más altos, pero donde al mismo tiempo los servicios promocionales son más modestos. Esto parece indicar que la puesta en marcha del instrumento tiene un fuerte impacto como medida de bienestar, pero, según los primeros datos, un menor valor de un dispositivo promocional orientado al cambio y activación a favor de las familias con menos ingresos, tanto en términos de obtención de un empleo como de promoción de los más débiles.

Esta *primavera italiana*, en la lucha contra la pobreza, vive ahora un momento crucial con el reciente establecimiento de ingresos de *ciudadanía* por parte del nuevo Ejecutivo, una ambiciosa propuesta que cuadruplica la inversión pública en la lucha contra la pobreza.

A medida que la RdC se está elaborando hoy, parecería estar excesivamente desequilibrada en el aspecto del empleo, descuidando el enfoque multifactorial para combatir la pobreza. La decisión de basar la planta de la medida principalmente en el tema del trabajo ha generado una serie de cuestiones críticas relacionadas con los criterios de distribución de los recursos, el diseño de las respuestas y el sistema de gobernanza que *no* mejora adecuadamente la contribución de los diferentes actores, públicos y privados, dedicados a la lucha contra la pobreza.

9. Referencias bibliográficas

- Busilacchi G. (2018); Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?, Sinapsi, VIII, n.3, pp. 84-93.
- Cantillon, B.; Marchal, S. y Luigjes, C. (2017); Decent incomes for the poor: Which role for Europe?, Journal of common Market Studies 55, 240-256.
- Carter, E.; Whitworth, A. (2017); Work Activation Regimes and Well-being of Unemployed People: Rhetoric, Risk and Reality of Quasi-Marketization in the UK, Work Programme Department of Geography, Social policy & Administration Vol. 51, n. 5, September 2017, pp. 796-816.
- Evans, M., & Griggs, J. (2010). Sanctions within Conditional Benefit Systems: a review of evidence. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Frazer, H., & Marlier, E. (2009). Minimum Income Schemes across EU Member States. European Commission.
- Hemerijck, A. (2013); Changing Welfare States, OUP Oxford. Immervoll, H. (2010). Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges. Employment and Migration Working Papers, OECD Publishing, OECD Social, No. 100.
- Lusignoli, L. (2018). L'attuazione in cifre: beneficiari e servizi sociali alla prova dei fatti. In C. Italiana (Ed.), Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia (Vol. 214, pp. 221-243). Bologna: Maggioli.
- Marchal, S.; Marx I., Van Mechelen, N. (2017); Minimum Income Protection in the Austerity Tide, in Iza Journal of European Labor Studies, vol. 5, n. 4., Berlin.
- Martelli, A. (2015). Oltre alla sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà. Autonomia locali e servizi sociali, n. 3, 347-356.
- Martínez Mirto, L. (2019); Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral, Cuadernos de Relaciones Laborales, 37(1), 155-175.
- Marx, I.; Nelson, K. (Eds.; 2013); Minimum income protection in flux, Palgrave MacMillan, London.

- Mesini, D. (2018). Lotta alla povertà: i servizi al centro. Sfide e opportunità dall'introduzione del REI. Bologna: Maggioli.
- Monticelli, E. (2017). I recenti sviluppi legislativi in materia di sostegno al reddito in Italia, fra indirizzi regionali, nazionali ed europei. Paper presented at the ESPANET, Forlì.
- Natili M. (2019); The Politics of Minimum Income in the Age of Austerity: An Introduction. In: The Politics of Minimum Income. Work and Welfare in Europe. Palgrave Macmillan, London.
- Noguera, J.A. (2017); Redistribución, predistribución y garantía de rentas, en J. ZALAKAÍN y B. BARRAGUÉ (coords.): Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social, Madrid: Editorial Grupo 5 - Kutxa Fundazioa.
- Peris Cancio, L. F. (2010). Con i nuovi vicini: il servizio sociale e le famiglie immigrate. Roma: Sinnos.
- Peris Cancio, L. F. (2013). La sfida della solidità dei servizi sociali. Una lettura dell'esperienza spagnola per riflettere su quella italiana. In C. Bruni, G. Devastato, E. Nocifora, L. F. Peris Cancio, E. Pugliese, G. Ricotta, G. Sammarco & E. Spinelli (Eds.), Servizio Sociale e Crisi del Welfare. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Peris Cancio, L.F. (2021a). Los esquemas de rentas mínimas en Europa y el Ingreso Mínimo Vital (IMV). *Revista Española de Sociología*, 30 (2), a50.
- Peris Cancio, L.F. (2021b), Reflexiones sobre la accesibilidad de la población extranjera a los programas nacionales de rentas mínimas: una lectura comparada. *Revista Española de Sociología*, 30 (2), a50.
- Ranci Ortigosa, E. (2018). Legge di bilancio 2019: il delicato passaggio dal Rei al Reddito di cittadinanza, Welforum.
- Saraceno, C. (2015); Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi, Feltrinelli, Milano.
- Saraceno, C. (2019). Reddito di cittadinanza: le forti criticità sulla povertà minorile. Welforum.
- Siza, R. (2018). Manuale di progettazione sociale. Milano: FrancoAngeli.
- Siza, R. (2019). Il reddito di cittadinanza: molti limiti e qualche opportunità, Welforum.
- Watts, B., & Fitzpatrick, S. (2018). Welfare Conditionality. London: Routledge.
- Watts, B., Fitzpatrick, S., Bramley, G., & Watkins, D. (2014). Welfare sanctions and conditionality in the UK. York: Joseph Rowntree Foundation.



Contrasting poverty through inclusive governance: the local implementation of the national minimum income scheme in Italy

Alessandra Perneti, Stella Volturo y Orlando De Gregorio⁵⁰⁰

ABSTRACT

This contribution presents the preliminary results emerging from the first research phase of the PRoject of National Interest (PRIN) named CoPlnG (Contrasting Poverty through Inclusive Governance). The research is financed by the Italian Ministry of Education, Universities and Research (MIUR) and relies on the collaboration of the University of Trento, the Polytechnic University of Milan, the University of Turin and the University of Bologna. The aim of the project is the comparative analysis of the local implementation of the Italian National Minimum Income Schemes in four Northern Regions. The research focuses on a reconstruction of the regional multi-governance systems concerning the fight against poverty and how they impacted the national measures. The paper addresses the issue of vertical governance, as a field to analyze the interaction between the regional level and local actors. The Regions of interest are: Piedmont, Lombardy, Veneto and Emilia-Romagna. They are within the richest and most developed Regions in Italy, but – after the 2008 financial crisis – they have been interested by an increase of long-term unemployment and poverty rate. Moreover, it is interesting to study the implementation of the RdC in contexts already well-equipped from a social policies point of view.

Key words: Minimum Income, Multilevel Governance, Local social policies, Activation

1. The 'fragmented' path towards the creation of a National Minimum Income (NMI) Scheme in Italy

The Reddito di Cittadinanza (RdC) is drawing academic attention because it represents the last step of a long and fragmented process of creation of a National Minimum Income Scheme in Italy. It is also the first measure assessing poverty through a notable amount of financial resources, € 5.8 billion in 2019 and € 7 billion in 2020 (Gori, 2020).

All social policies are based on the Regional level since the V Title's Reform of the Italian Constitution (L.Cost.n.3/2001). Through the introduction of the Inclusion Minimum Income - Rel (D.lgs n.147/2017), all Regions are in charge of the definition of their own "Plan against Poverty". Alongside that, they are supposed to support the sub-national level in the implementation of the national and regional measures concerning poverty and to play a crucial role in terms of training and evaluation.

Italy has been one of the latest European countries to introduce a national minimum income. Starting from 2018, with the introduction of the Inclusion Minimum Income (Rel) first and then with the introduction of the Citizenship Income (RdC), Italy has reached other European countries (Agostini 2019). The REI and the RdC have innovated policies to combat poverty in two main aspects. First, the introduction of these measures contributed to calibrating the Italian welfare system by intervening on "functional distortion" (Ferrera 2012): traditionally most of the social expenditure has been destined to the elderly at the expenses of families and young people. Secondly,

PANEL 11. Pobreza, garantía de ingresos y redistribución

⁵⁰⁰ Alessandra Perneti – Politecnico di Milano
Stella Volturo – Università degli Studi di Bologna
Orlando De Gregorio – Università degli Studi di Torino

the REI and the RdC ended the era of experimentation, which characterised Italian policy against poverty (Agostini 2019).

Indeed, minimum income schemes have been experimented in some cities since the late Seventies in Italy (i.e. Turin in 1978, Ancona in 1981, Catania in 1983, Milan in 1989). In 2008, Berlusconi Cabinet introduced the first national measure: “Carta Acquisti”. It was debit card, consisting of an amount of 40 euros per month, designed mainly for pensioners and aimed at purchasing basic necessities. Afterwards Monti Cabinet (DL 5/2012) introduced the “Nuova Carta Acquisti” (NCA) addressed to families in poverty with at least one child and conditional to the signature of a path of social inclusion by beneficiaries, within the competence of social services. In this phase, national policies against poverty are configured as categorical and residual.

The decade began in 2010 has seen changes within this scenario: poverty has spread widely and politics has paid more attention to the problem (Gori 2020). As a consequence, Letta Cabinet (2014) introduced another measure called SiA (Support for Active Inclusion), then progressively extended the number of people eligible to receive this measure of minimum income. The Gentiloni Cabinet established, with effect from 1 January 2018, the Inclusion Income (*Reddito di Inclusione*). Rel represents the first universalistic measure against poverty in the history of welfare in Italy.

Nevertheless, in the case of Rel economic resources were still not very generous. In 2018, economic benefits were provided to 462 thousand households and the people involved totaled 1.3 million. Most of the benefits (equal to 68% of the total amount disbursed which concerned 71% of the people involved) were provided in the Southern Regions. At the end, the first Conte’s Cabinet (supported by Lega Nord and Movimento 5 Stelle), established the Citizenship Income (RdC) to replace Rel (15 months after his birth). There are some significant differences between the two measures (Rei and RdC):

- 1) Beneficiaries. RdC is more inclusive than Rel in terms of number of beneficiaries and economic criteria of access. In the case of RdC, the income threshold in fact rises from 6,000 to 9,360 euros and the maximum value of real estate from 20,000 to 30,000 euros. RdC has much more restrictive access criteria for foreigners: they must durably reside in Italy for at least ten years.
- 2) Resources. The RdC is more generous than Rel for the amount of the benefit, it can reach 750 euros per month for a single individual. The resources available for the implementation of the measure instead rise to 7,100 million euros for 2019, to 8,055 million euros for 2020 and 8,317 million euros for 2021. In addition, the Budget Law for 2019 has preserved the sums which were intended to strengthen local services within the REI framework.
- 3) Access and activation paths. In the case of Rel, access occurs through social services of Municipalities; social services take charge of beneficiaries and in some cases refer them to the attention of employment centers. In the case of RdC, families of beneficiaries are automatically split between social services and employment centers based on some objective characteristics (i.e. been unemployed for more than two years). In both cases, beneficiaries are required to sign up an inclusion agreement (with some exceptions).

Despite the differences, these national measures marked a very significant change in the Italian welfare system: the affirmation of policies against poverty at the national level

ended an era in which policies against poverty were exclusive prerogative of local level. Which are the consequences for multi-level governance? RdC is a national measure implemented at a local level, therefore it is very interesting to inquire about the role of the regional level, which represents an intermediate link between these two levels of government (local and national).

2. Research design and objectives

The CoPiNG project has the purpose to provide a comparative analysis of the regional and local implementation of the NMI scheme *Reddito di Cittadinanza* (RdC) in four Regions located in the North of Italy: Piedmont, Lombardy, Veneto and Emilia-Romagna⁵⁰¹. These areas cover the majority of Northern Italy in terms of resident population, political traditions and welfare approaches developed after the 2001 Constitutional law. The choice of focusing on the North of the Country relies on the interest of studying the implementation of the National scheme in contexts already well-equipped from a social policy point of view. Moreover, since the RdC criteria are defined by the central Government and are homogeneous all over Italy, they do not take into consideration the higher cost of living of the Northern Regions. Therefore, it is also intriguing to analyse how the measure has performed in an area in which poverty may have shades that are different to those directly involved by the RdC design. The research also intends to further the scientific debate about Italian minimum income schemes by focusing on the multi-level governance and implementation processes, defined as social processes involving the interaction among several actors, customs and perceptions of poverty.

The overall project is divided into three main steps:

- 1) The reconstruction of regional welfare systems: this part of the research means to provide a detailed account of the various regional governance and approaches to the fight against poverty. At the same time this phase includes an analysis of the different governance dynamics of the RdC implementation in each regional welfare system;
- 2) The selection of the sub-regional areas: at this stage, through the intra-regional analysis of step n.1, three local case-studies will be identified in each region. The aim of this selection is not to be representative of the Italian territorial variation, since such a goal would require a larger amount of cases. The idea is to choose paradigmatic cases, that is, exemplifying cases of typical combinations of features (Arlotti, Sabatinelli 2017) such as metropolitan/big city, urban and rural areas with very high or very low levels of socio-economic vulnerability.
- 3) The analysis of Local Welfare Systems: this phase of the project intends to investigate in depth the chosen local contexts, in terms of their governance, approach and strategies against poverty as well as how the implementation of RdC takes place. This step will be based on a participatory research path, engaging the local key stakeholders alongside beneficiaries and social workers directly involved in the

⁵⁰¹ In the complete project also the Autonomous Province of Trento is included. For the purpose of this paper only the four regional contexts will be deepened.

implementation of the NMI scheme. Also in this phase, the biographical interviews and the “vignette” technique will be used (Finch 1987; Barberis 2010). Therefore, it will be possible to make a comparison about how different or similar RdC beneficiaries are treated in every single context or in comparison to the other case-studies.

This paper relies on the reconstruction of the regional vertical governance resulting from the first phase of the project. The research questions on which this paper is based on are:

- 1) Which is the impact of the national measure on the regional governance assets? The purpose is to investigate if the implementation of the RdC framework has changed the governance, approaches and regional schemes to fight poverty;
- 2) To what extent does the regional dimension count in the implementation of the national minimum income? The second aim of this paper is to understand if the Italian regionalisation of social policies, that has been taking place for over 20 years, is still relevant among the governance dynamics of RdC.

3. Methods

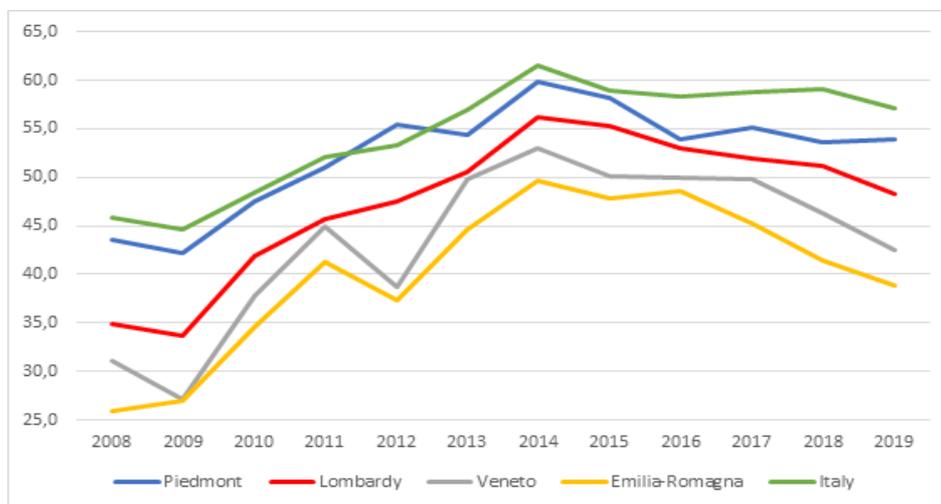
The research is characterised by a “territorially sensitive approach” built on a comparative analysis of multiple regional case-studies. The data used are both quantitative and qualitative, made through a collection of secondary and originally produced data. All sources were gathered through two main methods:

- 1) Desk analysis: there has been an extensive review of the existing literature, grey literature and web sources (ex. regulations, regional poverty plans) about Italian and regional Minimum Income Schemes. Also quantitative data were collected from secondary statistical sources about the socio-economic-demographic features of each Region and the performance of the NMI schemes in these territories;
- 2) 34 semi-structured interviews: key stakeholders (for ex. regional departments, organizations representing local authorities or the Third Sector...) have been directly involved in order to reconstruct the regional welfare systems in relation to policies against poverty. The main themes analyzed during the interviews were: the regional multi-level governance, the Regional Minimum Income Schemes, the way the National Schemes have been perceived and implemented in the local contexts.

4. The socio-economic context of the Regions

Since the Regions analyzed are considered among the richest in Italy, it is not a surprise to see in their territories lower levels of long-term unemployment, in comparison to the national data (fig.1). Therefore, these data show that in the North of the Country the structural unemployment is below the level of other Italian areas, even if it is still considered high (around 40% and more). By comparing the four Regions, in 2019 the highest long-term unemployment is registered in Piedmont (53,9%) and Lombardy (48,3%), followed by Veneto (42,5%) and Emilia-Romagna (38,9%). Even if the data performed some contractions in the latest years, overall the numbers have not turned back to the low levels of 2008/2009.

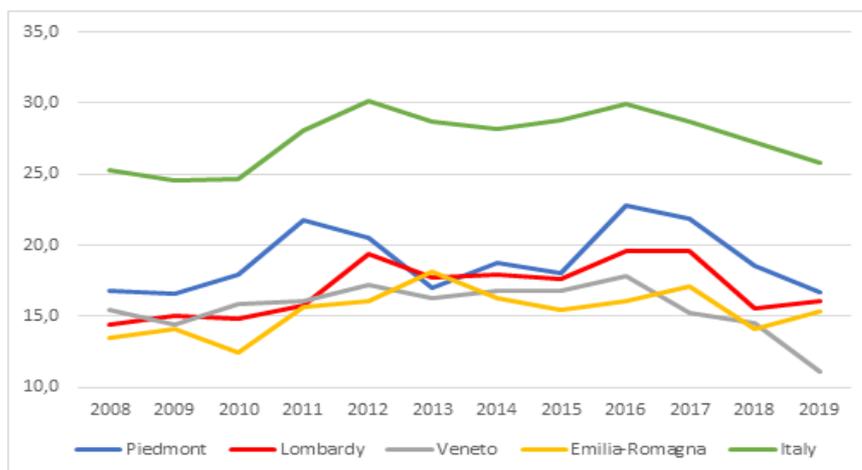
Figure 1 Long-term unemployment rate (Percentage of job seekers for over 12 months out of total job seekers)



Data source: Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

Also the risk and social exclusion rate is lower in the Regions of interest than in the entire Country (fig.2). The territories that in 2019 are the most high-performance are, once again, Emilia-Romagna and Veneto, through their lowest rates (respectively 15,4% and 11,1%). Lombardy (16,1%) and Piedmont follow (16,7%). These data have been increasing for most of the years after the 2008 crisis, but since 2016 they have been diminishing, showing a lower risk of ending up in poverty. In the future, it will be very relevant to deepen the pandemic impact on the phenomenon of exposure to social exclusion in these Italian Regions.

Figure 2 People at risk of poverty and social exclusion rate



Data source: Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo and Istat, health for all

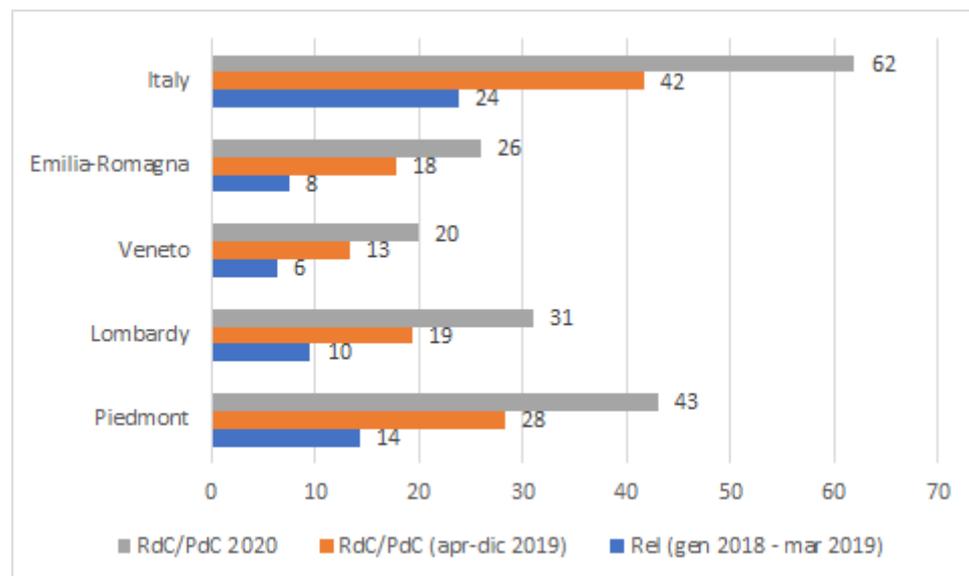
Other data considered in this analysis is the incidence of beneficiaries per 1.000 inhabitants about both Reddito di Inclusione (Rel) and RdC (fig.3). Since the area under investigation is the most developed in Italy from a socio-economic point of view, both

incidences in the four Regions are lower than the Italian one. At the same time, it is possible to underline various differences among the Northern Regions, such as a higher incidence of both Rel and RdC beneficiaries for those located in the North-West: Piedmont and Lombardy. Simultaneously, Emilia-Romagna and Veneto register the lowest incidences of beneficiaries for the NMI schemes.

The evident phenomenon that these data show is the dramatic increase of beneficiaries in 2019 during the passage between the previous measure (Rel) and the actual one (RdC). However, once again, the variations are more significant at the national level: +18 pp (from 24 beneficiaries per 1000 inhabitants to 42). The regional variations are smaller, but still significant: +14 pp in Piedmont, +9 pp in Lombardy, +7 pp in Veneto and +10 pp in Emilia-Romagna.

This trend is confirmed in 2020, so all over the Country the incidence of RdC beneficiaries kept on growing: +20 pp at the National level, while the regional alterations were +15 pp in Piedmont, +12 pp in Lombardy, +8 pp in Emilia-Romagna and +7 pp in Veneto.

Figure 3 Incidence of Rel and RdC beneficiaries per 1.000 inhabitants



Data source: Inps and Demolstat

The comparison between the incidence of beneficiaries and the poverty and social exclusion rate - with all the necessary caution - seems to show, even in the North of the Country, a wide range of population in a condition of socio-economic distress that is not involved in the NMI schemes.

5. Preliminary results in the perspective of vertical governance

The analytical perspective of our research relies on the relevance of local welfare in policy to contrast poverty (Panican and Johansson 2016) acknowledging the specificity of the local contexts, which are diversified according to their organizational culture, needs and institutional context. In this perspective, territory is not a static and inert reality but it is livened up by social relations, powers and agency capacity (Bifulco, 2012). During the last years, the regions experimented new forms of collective action and

territorial regulation. Therefore, we can state that Region is not a natural entity but it is a social construction and a political space which interacts with other levels of government.

Within this general framework, our attention is focused on the complex multilevel governance involved both at programming and implementation process. In this paper, we isolated the vertical governance conceived as the relation between Regions and local actors (namely, Municipalities), which has been analysed according to the typology formulated by Bifulco (2015), who single three main models out:

- 1) Regional centralism: in this case, the Region does not recognise as 'strategic' the relation with local government levels. So, they cannot have a relevant role in the dialogue with the Region;
- 2) Promotional role: the Region promotes and values the self-organization of local levels and set up dialogue arenas for their participation;
- 3) Abstentionist role: the Region does not interact with local actors. There is neither conflict nor support.

It is complex to identify stable and consistent models of vertical governance. We can rather assume that vertical governance approaches are variable and can present different aspects, even in the same regional context. To better clarify these aspects, we report the main features of each case study, while a comparative perspective will be developed below.

Starting from the *Veneto Region*, we can observe that, despite some elements of strong fragmentation at the local level due to the coexistence of different actors and associated forms of management (the Municipalities, but also the Local Health Units), the vertical governance system in this Region seems to be characterized by a clear definition of the roles of the various actors. First, at the regional level a unique Directorate General (DG) is identified whose scope of action includes the fight against poverty. The Municipalities, that play a central role in the management and implementation of policies to combat poverty, are organized within 21 territorial units, which in turn are included within 9 health districts. The Municipalities are organized at the unit level through a Committee of Mayors, whose Leading Body interfaces directly with the Region. Following the approval of the Regional Plan to combat poverty, two further "arenas" of consultation were introduced to monitor the implementation of the Plan, which favoured the structure of local governance: the Regional Table for the Network Protection and Social Inclusion and the related Technical Commission. This innovation, introduced at the regional level, has subsequently led to the establishment of further discussion tables at local level which include the involvement of local actors.

A distinctive feature of Emilia-Romagna is the presence of a strong inter-institutional integration between the Region and the local level of government, which is manifested by a good synergy between all the territorial levels involved in the fight against poverty. This is an element that has its roots in a consolidated tradition of governance with local authorities that has been promoted through effective dialogue practices. The role of the Region in supporting local actors has further strengthened the existing relationship of trust. We can identify this aspect by looking at the organization of training opportunities, which are considered as very supportive for local actors above all in a context characterized by constant reforms and innovations at the national level. The main

regional governance arena is the Regional Direction Cabin for Health and Social Policies, which represents the coordination and the integration centre between the Region and the local autonomy system in the field of health and social policies. It also has the aim of facilitating the decision process for programming and guidelines. In addition, when the Cabinet or its Bureau operates as an articulation of the Network of Protection and Social Inclusion, they are integrated by the Regional councillor responsible for employment, training and education policies. The cabin is also supported by a special technical committee made up of experts from the Municipalities, the AUSL (Local Health Unit Companies) and the Region. At the intermediate level, the Territorial Social and Health Conference gathers all the Mayors belonging to an AUSL and which has the role of guiding and controlling health, social-health and social-assistance policies. The Conference also allows the information and comparison between the Region and the local actors, in order to harmonize the district planning, taking into account the characteristics of each territory. Finally, at the territorial level, District Committees are envisaged for the planning, regulation and verification of local social, socio-sanitary and health policies.

The absence of a regional governance model in terms of regulation of relations with local government levels in the field of policies to combat poverty seems to emerge quite clearly from the Lombard experience, where regional welfare reforms have substantially limited the role of the public actor (including the role of local authorities). The lack of a directing role by the Region is observable from the fragmentation of the competences concerning the governance of the policy to combat poverty (in fact there is no DG or a Department dedicated to the topic of poverty, but the task is disjointed in three different Departments). Furthermore, there is no specific dialogue arena between the regional and the local level. The Region convenes the local actors, but not systematically and, moreover, without first consulting the ANCI (Italian Association of Municipalities) and the Municipalities: a practice that is perceived by the latter as a form of institutional incorrectness (Ghetti 2017). However, at the local governance level the mayors of the municipalities included in the same area meet within the Assembly of Mayors, which has the task of approving the related area plan (Ghetti 2018a). The Assembly is supported by the Planning Office, which offers technical support to the reference area, while the dialogue between the social area and the health area takes place through the *Cabine di Regia* (Steering committee). However, following the 2015 regional health reform they have lost effectiveness and new unbalances between the health sector and the social one emerged (Ghetti 2018b).

In *Piedmont* the year 2015 represents the turning point in the definition of a regional governance (both vertical and horizontal) in terms of social policies and the fight against poverty: from that moment on the Regional Council (led by Sergio Chiamparino) undertook a dialogue with the involved actors to listen to their critical issues and consequently define their support. Previously, interventions to combat poverty had been developed mainly through national measures on the one hand, and the economic assistance of municipalities on the other, without a strong presence of the regional level. However, during the Chiamparino Council, several changes took place at the vertical governance level: the greater presence of both the Region and the national level (through minimum income measures) in terms of social assistance limited excessive "localism" which has traditionally characterized the Piedmont governance system. The Region has also tried to carry out a reorganization of the local governance and

management of interventions in order to integrate social, health and labor policies within 30 Territorial Areas “of Social Cohesion”. A further intention expressed in this phase was to define adequate arenas for comparison and co-design. In this direction, the following have been established:

- 1) The coordination of the managing bodies of the social welfare functions, at regional and Provincial level for their representation;
- 2) The Network for Social Protection and Inclusion, in which the Coordination of Management Bodies, representatives of social services and social partners (trade unions, ANCI, Third Sector Forum) and the Alliance against Poverty also participate;
- 3) The Table Against Poverty, an arena for dialogue between the Region and the territorial areas dedicated to the RdC.

In terms of vertical relations, the Piedmont Region tried to strengthen its coordination role during the Chiamparino council, with the aim to highlight an element of discontinuity compared to previous years in which the Region had a more absentee role. Some of the processes that characterized this phase were: the project to redefine the map of social services through the creation of 30 Districts of Social Cohesion (social areas dedicated to the integration of health, social services and employment services); the investment in the Network for the Protection and Social Inclusion as a place of dialogue between local authorities, social partners, the Third Sector, with a role of direction of the Region; the WeCaRe call which pushed public and private actors to network and plan together in each of the 30 Districts of Social Cohesion (later renamed Territorial Areas).

To sum up, this preliminary analysis allows us to see how among the four regions the governance system is a very complex and intriguing issue, whereas each region shows specific features. For example, Lombardy seems to be characterized by a higher degree of deregulation and fragmentation. The Veneto governance system presents a certain degree of fragmentation as well, specifically deriving from the different level of delegation that the Municipalities have carried out towards the Health Authorities and for the coexistence, in the same sphere, of different actors and associated forms of management. However, unlike Lombardy, the Veneto institutional fragmentation seems to go hand in hand with a “stronger” role of the Region in supporting the territories in the implementation of Regional and National policies to combat poverty. Also in Emilia-Romagna the territorial institutional levels seem to be supported by the regional actor, through a relationship of trust created, over time, between the different institutional levels and deriving from a consolidated tradition of governance and a great synergy between all the actors involved in the social sphere. In Piedmont, it is difficult to identify a consistent model also because of the continuous political change that has led to a *stop and go* process of social policies, despite the Chiamparino government having made improvements. Due to this lack of continuity, Local Authorities tend to perceive the attempts at dialogue by the Region as mere “rhetoric”. In the absence of a regional framework, the Municipalities tend to draw inspiration from the consolidated intervention model of the city of Turin. If it is true that Turin has a solid and articulated tradition in the field of social policies, according to some privileged witnesses, it is equally realistic that its importance can obscure the experiences of other territories that fail to emerge in the debate and, therefore, struggle to receive adequate recognition and support.

6. An interpretative framework for vertical governance

In this paragraph, we try to outline a more interpretative analysis starting from the basic elements that emerged from the comparative reconstruction previously conducted. Taking as a reference the classification of governance models advanced by Bifulco (2015), three main models emerge (these interpretations are summarized in table 1).

Starting first from Veneto, we see how the fragmentation linked to the presence of different actors and associated forms of management is compensated, on the one hand, by the presence of a single DG interested in the issue of poverty, and, on the other, by the “promotional” role that the Region has taken on towards the territories. It follows that the Municipalities are placed at the center of social policies. Moreover, the strategy to combat poverty and that specific dialogue arenas between the various institutional levels are envisaged. However, an element that stands in contrast with this “promotional” structure towards the municipalities is the strong presence of health actors in social policies: that is the obligation that the Region has placed towards the Municipalities with respect to the delegation of some social functions to the Local Health Units, holders of health policies instead. This element could be linked to a certain tendency of the Region to govern local fragmentation in a “centralist” way, through a reduction of the centers of governance of social policies, precisely through the mechanism of delegation to health companies.

Like Veneto, Emilia-Romagna also seems to be characterized by the presence of a “hybrid” model of vertical governance, with characteristics of both Regional “centralism” and “promotional” role towards the territories. If on the one hand, the regional actor exercises a strong role of guiding and coordinating social policies, on the other hand this centrality does not excessively assume dominant features. In fact, local authorities have ample autonomy within a vision defined at a regional level and built through a structured dialogue and a “very strong pact” with the territories. This element derives from a political-administrative tradition that has favoured the interaction between the various public actors (Carli, Carpani, Siniscalchi, 2006).

Lombardy, on the other hand, seems to be characterized by a governance model also in this case “hybrid”, however with clear elements of distinction. If on the one hand, the typical features of a regional “centralism” emerge, which sees the Region as the main subject in the process of defining policies, without however a structured interaction with the territorial levels of government, on the other hand the absence of a “guiding” role emerges, showing its “abstentionist” side. It follows, as highlighted by the interviewed key stakeholders, that the territories have to manage independently, and with difficulty, both the fragmentation of regional policies and the significant innovations that have been introduced by the National level starting from the Rel.

The vertical governance model of Piedmont seems to fall, in part, within the framework of an “abstentionist” approach, but this characteristic takes on different connotations compared to the Lombard case. If in Lombardy the support for the territories is traditionally absent, in Piedmont seems to be influenced by the “political” change. The abstention of the regional actor alternates, therefore, with the assumption of a more “promotional” role through which attempts to develop a more structured dialogue with the territories emerge. However, it fails because of the “stop and go” process, which characterizes the political dynamic of the Region. The political discontinuity at the

regional level contributed to the fact that a regional model of vertical governance was not consolidated. The phase in which the predominantly abstentionist orientation has been most questioned is represented by the Chiamparino Council, during which the Region attempted to play a promotional role towards the territories.

Table 1 An interpretative synthesis of vertical governance

Region	Degree of support of local public actors in the implementation	Degree of local public actors involvement in planning process/decision making
Emilia-Romagna	Regional centralism	Promotional role
Veneto	Promotional role	Regional centralism
Lombardy	Regional centralism	Abstentionist role
Piedmont	Abstentionist role	Abstentionist role

7. Final remarks and future steps

In this final paragraph, we try to sum up some key issues recalling the research questions which oriented the paper. The first research question asks *which is the impact of the national measure on the regional governance assets*. Generally speaking, the RdC policy design would encourage a promotional role of Region as a crucial link between the central and local level, above all in with regard to the programming dimension. However, Regions react by activating some forms of 'resistance' in two different ways. On the one hand, a sort of *(re)centralism* seems to emerge, particularly in the programming process to identify priorities (i.e. for the use of the Poverty fund addressed to local interventions and services). This aspect is particularly visible in the Lombardy case, which made a Poverty plan (emblematically called Guidelines instead of Poverty plan, as required by the central government) at the very last minute, without informing or consulting territories, an action interpretable as mere formal fulfilment. On the other hand, we can observe forms of *abstentionism*, that is the case of Piedmont which, during the last year, did not interact with other actors involved in the implementation of RdC.

Regarding the second research question, which asks *to what extent the regional dimension counts in the implementation of the National minimum income scheme*, the preliminary research results show that Regions can 'still' have a very relevant role both in the planning process and in supporting territories in the implementation.

The next steps of the research will involve the local actors in sub-regional case studies: the 'from below' point of view will contribute to complete this preliminary representation and to better understand how multilevel governance impacts on local contexts when it comes to the implementation of the first structural policy against poverty in Italy.

8. References

Agostini C. (2019), Come si è arrivati al Reddito di Cittadinanza? *Welfare Oggi*, 2/2019

- Arlotti M., Sabatinelli S. (2017) Assessing income support where no National minimum income scheme exists. Is it possible to apply the model family method to the Italian case?, "International Review of Sociology", 27, 1, pp. 142-159
- Barberis E., (2010) Methods and contexts in the study of rescaling, in Kazepov, Y. (ed.)
- Bifulco L. (2015), Il welfare locale. Processi e prospettive, Carocci, Roma.
- Bifulco L. (2016), Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation. *European Urban and Regional Studies*; 23(4); pp. 628-644.
- Carli M., Carpani G., Siniscalchi A. (2006), I nuovi statuti delle regioni ordinarie, il Mulino, Bologna
- Ferrera M. (2012), Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato; Collana storica della Banca d'Italia, Marsilio editori.
- Finch J. (1987) Research note. The vignette technique in survey research, "Sociology", 21, 1, pp. 105-14
- Ghetti V. (a cura di) (2017), Nuova governance territoriale: l'impegno di ANCI Lombardia, Lombardia Sociale
- Ghetti V. (2018a), Il sistema di governance in Lombardia, Welforum
- Ghetti V. (2018b), La governance lombarda, in Gori C. (a cura di), "Il welfare delle riforme? Politiche lombarde tra norme ed attuazione", Maggioli Editore
- Gori C. (2020), Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid 19, Laterza, Bari-Roma
- Keating, M. (1997), The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe. *Environment and Planning C*, vol. 15, n. 4, pp. 383-398.
- Panican, A., Johansson H. (2016), *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, Palgrave MacMillan, Cham.

La discapacidad en la cesión parcial del IRPF: Diferencias autonómicas de su aplicación

Bárbara Romojaro Alonso y Cristina García Nicolás⁵⁰²

RESUMEN

El IRPF se define como un tributo con carácter subjetivo y tiene, por tanto, en cuenta factores que afectan de forma directa a la economía de la unidad familiar, como la discapacidad de los contribuyentes o de sus familiares. Es, además, un impuesto que se encuentra cedido de forma parcial a las Comunidades Autónomas de régimen común (CC.AA.) a través de la Ley Orgánica 8/1980. Este trabajo tiene un doble objetivo: en primer lugar, analizar el tratamiento que el legislador ha dado a la discapacidad mediante medidas tributarias en el IRPF; y, en segundo lugar, estudiar si las CC.AA. a través de su capacidad normativa han introducido otros mecanismos positivos relacionados con esta materia, y más concretamente si aquellas Comunidades que cuentan con un número más elevado de habitantes con discapacidad son las que han previsto mayores ventajas fiscales.

Palabras clave: discapacidad, Comunidades Autónomas, desigualdad, beneficios fiscales.

Abstract: Personal income tax is defined as a subjective tax and therefore takes into account factors that directly affect the economy of the family unit, such as the disability of taxpayers or their families. It is, in addition, a tax that is partially assigned to the Autonomous Communities of the common system (CC.AA.) through Organic Law 8/1980. This work has a double objective: first, to analyze the treatment that the legislator has given to disability through tax measures in personal income tax; and, secondly, to study whether the Autonomous Communities, through their regulatory capacity, have introduced other positive mechanisms related to this matter, and more specifically whether those Communities that have a higher number of inhabitants with disabilities are those that have provided for greater tax advantages.

Keywords: Disability, Autonomous Communities, inequality, tax benefits.

1. Introducción

El eje central de este trabajo gira en torno a la discapacidad en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF); particularmente, se van a analizar un total de ciento treinta y cinco liquidaciones del IRPF, simuladas en todas las Comunidades Autónomas de Régimen Común para las dos modalidades de tributación previstas, conjunta e individual.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es un tributo con carácter subjetivo, por lo que se deben tener en cuenta factores como la discapacidad de los contribuyentes o sus familiares, puesto que afectan de forma directa a la economía de la unidad familiar. Como consecuencia de ello, el legislador ha configurado una serie de mecanismos positivos en la normativa estatal. No obstante, este impuesto se encuentra cedido de forma parcial a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) a través de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que permite a estas introducir nuevos mecanismos relacionados con la discapacidad mediante su capacidad normativa.

⁵⁰² Bárbara Romojaro Alonso y Cristina García Nicolás, Universidad de Castilla-La Mancha

Este estudio tiene una doble finalidad: En primer lugar, analizar el impacto que tiene la discapacidad en el IRPF y viceversa desde una perspectiva legislativa a través de los mecanismos positivos fiscales establecidos por el legislador. En segundo lugar, mediante la simulación de tres casos prácticos se estudiará si las Comunidades Autónomas de régimen común que tienen un mayor porcentaje de población con discapacidad han previsto con su capacidad normativa mayores beneficios fiscales en beneficio de su población, o si por el contrario no han hecho uso de su capacidad normativa.

Con el fin de alcanzar los objetivos citados el trabajo se organizará de la siguiente forma: tras esta introducción, un segundo apartado abordará una aproximación a la discapacidad con relación a su concepto y a la población afectada. Un tercer apartado analizará brevemente aquellas cuestiones generales del impuesto que afectan al desarrollo del siguiente punto, que constituye el centro del estudio. Este analizará mediante tres casos prácticos la aplicación real de las deducciones vinculadas a la discapacidad: en el primer caso se introducirá una gran variedad de factores relacionados con la discapacidad (discapacidad del contribuyente, descendientes, ascendiente y aportaciones a patrimonios protegidos), en el segundo caso se eliminará la discapacidad del contribuyente con el objetivo de evaluar cómo afecta la discapacidad en los miembros de la unidad familiar, y en el último supuesto se eliminarán todos los factores relacionados con la discapacidad. El trabajo se cerrará con un apartado de conclusiones.

2. Aproximación a la discapacidad

El objetivo de este punto es analizar el concepto de discapacidad a través de los diferentes términos utilizados en la normativa española y su evolución, así como la distribución de la población con discapacidad en España. Para ello, se han examinado los datos ofrecidos por la Base Estatal de Personas con Discapacidad y por la Agencia Tributaria publicados para el año 2017 y 2018 (últimos disponibles).

2.1. Concepto de Discapacidad

La Organización Mundial de la Salud a través de la Clasificación Internacional de Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud ha definido la «discapacidad» como un “*término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación*”, concepto éste que se ha introducido de manera progresiva en nuestro ordenamiento.

La Constitución Española de 1978 hace alusión a la discapacidad en su artículo 49 cuando expone que los “*poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos*”, como se observa se hace alusión al término «*disminuido*», que era el empleado en aquella época.

En un primer momento los términos utilizados en el ordenamiento eran tales como «*disminuido*» o «*retrasado*», con la Ley 3/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), entraron en juego los términos «*minusvalía*» y «*minusválido*», creándose así un precedente. Junto con ello, cabe añadir que esta Ley amparó por primera vez a las personas con discapacidad, configurando un sistema de protección.

En el año 2006 la Ley 39/2006 para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia estableció en su disposición adicional octava que “*las referencias normativas a minusválidos y a personas con discapacidad se*

entenderán realizadas a personas con discapacidad”, en este punto se creó un precedente a nivel normativo en España por la alusión al término «discapacidad» y no «minusvalía». Siguiendo esta línea en el año 2009 se sustituyeron en el ordenamiento los términos «minusválido» y «minusvalía» por «discapacitado» y «discapacidad» en el Real Decreto 1856/2009 para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. Estos acontecimientos son los predecesores de la definición de discapacidad recogida en el Real Decreto Legislativo 1/2013 de 29 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, que define la discapacidad en su artículo segundo como “una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

A nivel internacional cabe mencionar la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006 (Asamblea General de Naciones Unidas, 2006) en Nueva York donde se configuró un sistema innovador de protección para este colectivo. España firmó y ratificó tanto la Convención como su Protocolo Facultativo el 21 de abril de 2008, donde ya se usaba el término discapacidad.

2.2. Distribución de la población con discapacidad

El objeto de este apartado es analizar la distribución de la discapacidad en España y su repercusión en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), a fin de comparar entre las diferentes deducciones autonómicas del IRPF y las situaciones familiares de la discapacidad en la declaración de la renta. Su contenido debe ser entendido en base a dos premisas:

- a) En primer lugar, el 14 de septiembre de 2019 se hizo público el último informe de la Base Estatal de Datos de Personas con Valoración del Grado de Discapacidad para el año 2017 (IMSS, 2019) (en adelante, Base Estatal), en el cual se indicaba que un total de 3.177.531 personas en España tenían reconocida a fecha 31 de diciembre de 2017 un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100. En contraste con el año anterior, Informe de la Base Estatal (IMSS, 2018), en el que se estableció en 3.378.622 el número de personas con grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100. Los datos de 2018 fueron actualizados el pasado 14 de septiembre de 2020 subsanándose los errores detectados. La última versión del Informe de la Base Estatal subsanándose para 2018 establece en 3.163.992 el número de personas con discapacidad superior al 33 por 100, lo que mantiene la tendencia creciente del número de personas con discapacidad
- b) En segundo lugar, se deben tener en consideración los datos de la Agencia Tributaria, que estima en 2.301.286 las personas con discapacidad en España. La falta de coincidencia entre los datos de la Agencia Tributaria y la Base Estatal tiene su origen en la metodología utilizada por cada órgano.

De los datos expuestos se puede extraer que las Comunidades Autónomas (CC.AA.) con mayor población con discapacidad son Cataluña (429.635 personas), Andalucía (416.506 personas) y Madrid (272.547 personas). Tal y como se muestra en la *Tabla 1* en todas las CC.AA. la tendencia es unánime en lo que se refiere a la población con grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100, en otras palabras, es mayor la población que

tiene reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100 que el que tiene reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100.

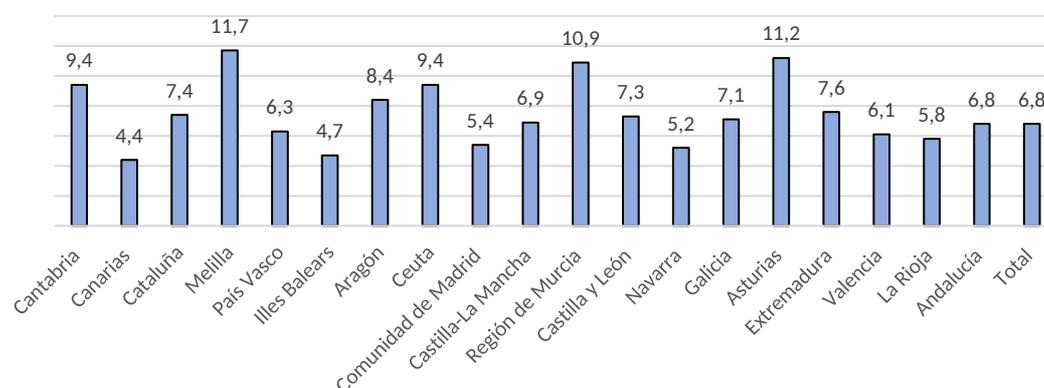
Tabla 1. Población con discapacidad por Comunidad Autónoma y grado, 2017 y 2018

CC.AA.	IGUAL O SUPERIOR AL 33%		IGUAL O SUPERIOR AL 33% CON MOVILIDAD REDUCIDA		IGUAL O SUPERIOR AL 65%		TOTAL	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Andalucía	302.119	311.427	7.170	8.308	93.315	96.771	402.604	416.506
Aragón	45.761	46.165	1.119	1.366	19.598	19.693	66.478	67.224
Principado de Asturias	67.794	67.592	926	1.097	23.654	23.792	92.374	92.481
Canarias	49.397	52.938	1.576	2.097	26.704	28.339	77.677	83.374
Cantabria	25.236	26.438	567	756	13.034	13.961	38.837	41.155
Castilla-La Mancha	80.034	81.421	2.401	3.516	31.197	32.172	113.632	117.109
Castilla y León	93.799	95.592	2.436	2.837	44.686	46.448	140.921	144.877
Cataluña	272.278	281.832	9.152	9.908	131.103	137.895	412.533	429.635
Extremadura	40.330	41.331	850	1.007	12.853	13.119	54.033	55.457
Galicia	125.807	129.128	2.403	3.478	46.973	48.587	175.183	181.193
Islas Baleares	28.439	28.714	1.518	2.178	9.338	9.388	39.295	40.280
Madrid	168.274	173.722	7.503	9.657	86.579	89.168	262.356	272.547
Murcia	68.213	69.341	1.652	2.024	29.023	29.323	98.888	100.688
La Rioja	11.517	11.578	335	376	4.280	4.361	16.132	16.315
Comunidad Valenciana	160.708	162.913	4.955	6.340	62.081	62.392	227.744	231.645
TOTAL	1.539.706	1.587.188	44.563	55.129	634.418	658.969	2.218.687	2.301.286

Fuente: "Estadísticas sobre la discapacidad en las declaraciones del IRPF", Agencia Tributaria, 2017 y 2018.
<https://cutt.lv/2kb2PQn>

Resulta interesante evidenciar los datos ofrecidos por la Base Estatal en su último informe, donde se realiza una comparativa entre la población de las CC.AA., pudiendo desarrollarse un análisis desde la perspectiva de la persona con discapacidad y no desde la perspectiva de la declaración de la renta (Figura 1). Los datos ofrecidos por la Base Estatal de personas con discapacidad se encuentran calculados en base a la población total de cada Comunidad Autónoma.

Figura 1. Porcentaje de la población con discapacidad reconocida igual o superior al 33 por 100 en el año 2018



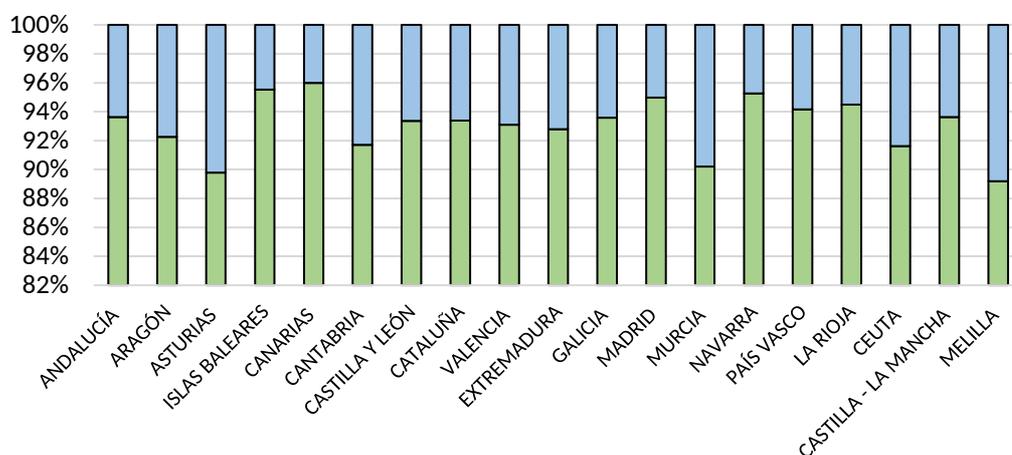
Nota explicativa: Cantabria sólo ha reportado datos de personas valoradas con grado de discapacidad reconocido mayor o igual al 33 por 100.

Fuente: Recuperado de "Informe Base Estatal de Personas con Valoración de Grado de Discapacidad 2018".

Las Comunidades con mayor porcentaje de población con discapacidad reconocida $\geq 33\%$ son Melilla (11,7%), Asturias (11,2%), Murcia (10,9%) y Ceuta y Cantabria (9,4%). Por el contrario, las Comunidades con el porcentaje más bajo son Canarias (4,4%), Islas Baleares (4,7%) y Navarra (5,4%).

Los datos ofrecidos por la Base Estatal muestran un alto porcentaje de personas con discapacidad en Melilla, Asturias y Murcia, como representa el color naranja en el *Figura 2*. Estos datos divergen con los ofrecidos por la Agencia Tributaria (*Tabla 1*) que sitúa a Cataluña, Andalucía y Madrid como las CC.AA. con mayor porcentaje de población con discapacidad. Como se ha mencionado anteriormente la divergencia tiene su origen en la metodología utilizada.

Figura 2. Comparativa población con Grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100 por Comunidad Autónoma en el año 2018



Fuente: Elaboración propia a través de los datos de "Informe Base Estatal de Personas con Valoración de Grado de Discapacidad 2018".

Por lo que se infiere de la *Tabla 2*, en el año 2018 se presentaron un total de 2.281.429 declaraciones relacionadas con la discapacidad, un dato algo superior al de 2017, es decir, más del 90 por 100 de las personas con discapacidad presentaron declaraciones de la renta donde se incluían deducciones autonómicas relacionadas con la discapacidad. Si bien es cierto que 88.077 personas no se beneficiaron de estas deducciones, este hecho puede tener su explicación en parte en las declaraciones conjuntas. En definitiva, la mayoría de las personas con discapacidad se benefician de los incentivos autonómicos previstos en el IRPF.

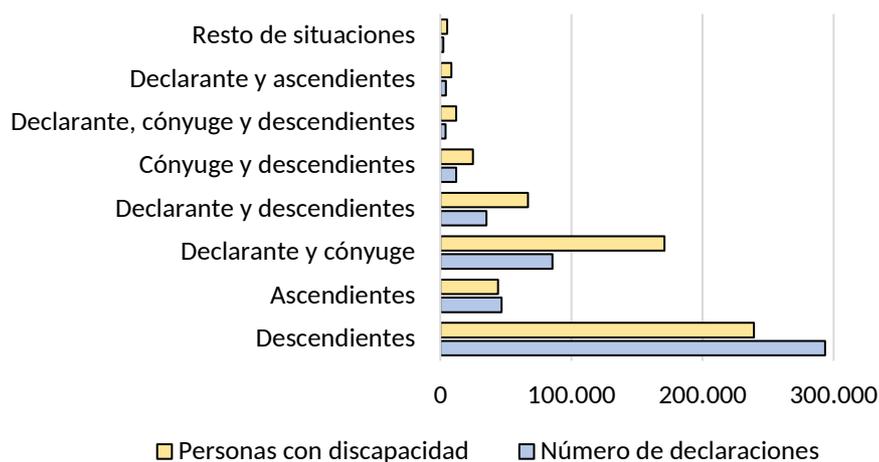
Tabla 2. La discapacidad en las declaraciones de IRPF en el año 2017 y 2018

	N.º de declaraciones		Personas con discapacidad		Rendimientos del trabajo		Rendimientos del capital mobiliario		Rendimientos de actividades económicas		Base imponible general		Base imponible del ahorro	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Total	2.140.765	2.281.429	2.228.842	2.301.286	31.410.587	33.619.963	1.369.102	1.476.305	1.757.111	1.905.461	35.457.303	38.013.933	3.036.274	3.397.277
Andalucía	382.495	411.803	402.610	416.502	5.070.605	5.401.002	156.704	164.584	393.357	412.315	5.825.731	6.208.231	425.522	498.818
Aragón	64.872	67.527	66.475	67.223	889.667	933.370	50.223	51.002	44.220	50.189	996.004	1.049.312	90.686	107.222
Asturias	85.887	88.203	92.376	92.479	1.429.182	1.483.826	47.722	49.246	48.378	51.412	1.554.826	1.614.634	92.189	92.557
Canarias	75.075	82.901	77.677	83.373	1.118.030	1.221.880	38.210	40.111	69.067	75.202	1.276.606	1.394.684	86.545	88.639
Cantabria	36.808	40.061	38.837	41.157	568.291	623.760	32.597	33.407	23.196	27.087	626.717	690.364	55.511	59.721
Castilla - La Mancha	108.278	114.660	113.636	117.111	1.363.716	1.441.972	46.840	47.244	105.219	120.283	1.558.093	1.657.910	98.186	104.476
Castilla y León	136.169	143.583	140.913	144.870	1.830.851	1.942.716	87.787	93.600	87.564	105.186	2.037.475	2.174.808	156.226	167.032
Cataluña	397.329	424.823	412.536	429.638	6.187.220	6.763.496	350.768	376.642	291.700	322.221	7.005.187	7.655.554	735.267	826.079
Extremadura	51.492	54.993	54.036	55.457	563.385	592.827	15.724	15.171	53.735	56.608	656.291	691.517	38.260	40.229
Galicia	166.817	180.292	175.181	181.196	2.322.694	2.494.237	72.957	76.333	114.930	129.691	2.582.650	2.781.492	147.663	166.992
Baleares, illes	39.153	41.650	39.295	40.281	550.533	590.789	27.906	31.169	38.056	38.905	659.866	720.333	125.864	96.801
Madrid	259.364	275.895	262.350	272.548	4.728.817	5.075.381	243.249	292.695	201.083	210.857	5.250.343	5.634.282	550.183	673.159
Murcia, Región de	91.869	96.683	98.888	100.691	1.367.341	1.428.717	46.027	48.773	92.357	95.493	1.555.937	1.626.450	105.559	133.374
Rioja, La	15.665	16.273	16.132	16.315	204.746	214.836	13.195	14.073	13.007	14.799	233.623	247.200	23.266	25.014
Comunitat Valenciana	220.045	231.883	227.746	231.645	3.032.379	3.214.674	133.621	137.079	169.236	82.994	3.431.749	3.646.603	293.025	304.841
Otros territorios	9.447	10.199	10.152	10.799	183.132	196.478	5.573	5.177	12.007	12.219	206.204	220.560	12.322	12.322

Fuente: Recuperado de "Estadísticas sobre la discapacidad en las declaraciones del IRPF", Agencia Tributaria, 2017 y 2018.

Se debe atender al análisis del número de declaraciones que fueron presentadas que incluían alguna relación con la discapacidad desde las diferentes perspectivas posibles (Figura 3), en otras palabras, que fuese el propio declarante la persona con discapacidad, bien fuese el cónyuge del declarante, o un ascendiente o descendiente del mismo, o cualquier de las otras situaciones previstas por la Ley.

Figura 3. Número de declaraciones de renta según la situación familiar del contribuyente con la discapacidad en el año 2018



Nota explicativa: para la elaboración de esta figura no han sido incluidas aquellas las situaciones donde es el propio declarante o cónyuge el que tiene la discapacidad ya que el 100 por 100 presenta la declaración de la renta referidas a esta condición.

Fuente: Elaboración propia a partir de "Estadísticas sobre la discapacidad en las declaraciones del IRPF", Agencia Tributaria, 2018 <https://cutt.lv/iknihoY>

Una posible explicación para estos datos se encontraría en quiénes son objeto de los beneficios previstos relacionados con la discapacidad, dicho de otra manera, son los cónyuges y descendientes quienes se benefician de mayores deducciones en esta materia, produciéndose así un porcentaje más alto en estos casos. Este aspecto se desarrollará con más detalle en el último apartado del tercer epígrafe de este estudio.

3. Consideraciones generales en el IRPF

El estudio y aplicación de la discapacidad en el IRPF tiene como marco general el sistema tributario español. El punto de partida se encuentra en la Constitución Española, que recoge en su artículo 31.1 "todos constituirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrán alcance confiscatorio". Nuestro sistema se encuentra basado en la necesidad de gasto, dicho de otra manera, existe una necesidad de financiación que debe ser cubierta mayoritariamente a través de los tributos. La definición legal de estos se recoge en el artículo 2.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, donde se indica que "Los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del

supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos”.

El ámbito de aplicación del IRPF se extiende a todo el territorio español, teniendo en cuenta los Regímenes Forales de concierto y convenio económico en vigor de los Territorios Históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, las especialidades previstas para las Comunidades Autónomas de Melilla, Ceuta y Canarias, además de lo dispuesto en la normativa europea.

Este tributo se encuentra cedido de forma parcial a las Comunidades Autónomas, conforme a los términos que establece la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas como recoge el artículo 3 de la LIRPF, debiéndose hacer referencia al Principio de Corresponsabilidad Fiscal. El apartado segundo de este artículo regula el alcance de las competencias cedidas, junto con el artículo 46 de la Ley 22/2009 configura el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, que establece que las Comunidades podrán asumir competencias normativas en los siguientes aspectos:

- Importe mínimo personal y familiar que será de aplicación para el cálculo del gravamen autonómico.
- Escala autonómica de la base liquidable general.
- Deducciones en la cuota íntegra autonómica.
- Porcentajes de deducción por inversiones en la vivienda habitual para el tramo autonómico.

Por todo ello, la cuota líquida autonómica se efectuará conforme a lo establecido en la LIRPF y en la normativa de cada Comunidad, salvo que estas no hayan asumido o ejercido sus competencias normativas sobre el impuesto, en ese caso la cuota líquida se exigirá según el mínimo personal y familiar, y las deducciones establecidas por el Estado tal y como recoge el artículo 3.3 LIRPF (La cuota líquida autonómica se obtiene de minorar a la cuota autonómica, teniendo en cuenta el tramo autonómico deducción de la vivienda habitual, las deducciones autonómicas y el 20 por 100 de las deducciones estatales).

Tabla 3: Resumen deducciones autonómicas en materia de discapacidad

Deducción	CLM	GA	AS	AN	AR	CAN	VA	EX	LR	CÑ	CL	IC	IB	MA
Contribuyente	300€			100€								300€	80€/150€	
Descendientes/ Ascendientes	300€	600€/720€		100€	250€	100€	224€/275€ 179€				2.020€	400€/800€		
DAFAS	300€	500€/800€									1.000€	500€/1.000€		
Mayores 65	600€	10%					179€				300€			
Acogimientos	600€													1.500€
Vivienda habitual		10%	3%				5%	5%		10%			15%	
Obras en la vivienda habitual									15%		15%	10%		
Honorarios de profesionales														
Cónyuges/hermanos				100€			100€							
Cuidados familiares					150€			150€/220€				500€		
Donaciones												480€/720€		
Familia Monoparental			303€									100€		
Ayuda doméstica				15%										
Ayuda 3ª personas														
Mutualidades						5%								
Gastos enfermedad												100€		

Fuente: elaboración propia.

4. La discapacidad en el IRPF: supuestos prácticos

4.1. Metodología

Los datos expuestos a continuación deben ser analizados teniendo en cuenta las siguientes premisas:

- En todas las Comunidades Autónomas de Régimen Común se han simulado tres casos prácticos distintos con el objetivo de poder realizar una evaluación del impacto que tiene la discapacidad en el IRPF.
- Han sido previstas las dos modalidades posibles de tributación: conjunta e individual (declarante y cónyuge).
- Los datos establecidos en el supuesto práctico han pretendido recoger diferentes factores que pueden influir en materia de discapacidad. En lo que refiere a las cantidades establecidas en los rendimientos del trabajo y rendimientos del capital mobiliario a integrar en la base imponible del ahorro se han utilizado datos genéricos, dentro de unas perspectivas reales.

4.2. Supuesto práctico

A continuación, se detallan los casos prácticos simulados:

Caso 1: Carlos Fernández Calviño de 45 años de edad, tiene reconocida una discapacidad del 33 por 100. Se encuentra casado con María Alonso Bajo de 42 años de edad, y realiza donaciones a diversas entidades por un importe total de 1.180 euros.

Carlos, trabaja para la Administración General del Estado y ha obtenido un total de 33.534,80 euros en concepto de retribuciones dinerarias durante el ejercicio 2019. Por su parte, María trabaja en la empresa familiar de donde ha obtenido unas retribuciones dinerarias por total de 19.283,92 euros.

El matrimonio tiene tres hijos, Sara de 16 años, Martín de 14 y Jorge de 8. La hija mayor del matrimonio tiene una discapacidad reconocida del 69 por 100 desde que tenía 3 años, teniendo a su vez reconocida la necesidad de ayuda de terceras personas desde entonces. Los padres de Sara han constituido un patrimonio protegido a favor de ésta en el año 2015, habiendo aportado 2.000 euros de Carlos para el ejercicio 2019.

En el año 2016 la madre de Carlos, Eugenia, se mudó con la familia, tiene una discapacidad reconocida superior al 65 por 100, teniendo además acreditada desde 2015 la movilidad reducida a través de un certificado expedido por el IMSERSO, debido a una enfermedad degenerativa congénita, lo que le impide un normal desenvolvimiento. Eugenia no ha obtenido rentas para el ejercicio 2019.

Caso 2: se mantienen los datos del caso 1, pero sin discapacidad del contribuyente, Carlos Fernandez Calviño.

Caso 3: Carlos Fernandez Calviño de 45 años de edad, que se encuentra casado con María Alonso Bajo de 42 años de edad.

Carlos, trabaja para la Administración General del Estado y ha obtenido un total de 33.534,80 euros en concepto de retribuciones dinerarias durante el ejercicio 2019. Por su parte, María trabaja en la empresa familiar de donde ha obtenido unas retribuciones dinerarias por total de 19.283,92 euros. Carlos realiza donaciones a diversas entidades por un importe total de 1.180 euros.

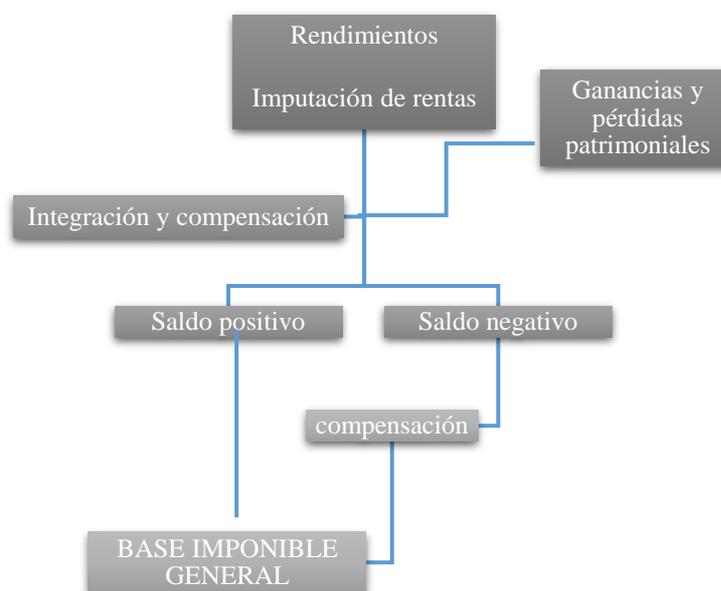
El matrimonio tiene tres hijos, Sara de 16 años, Martín de 14 y Jorge de 8. En el año 2016 la madre de Carlos, Eugenia, se mudó con la familia.

5. Análisis de los resultados

Como se ha mencionado con anterioridad, se han analizado dos modalidades de tributación, conjunta e individual, y como se verá más adelante para todos los supuestos planteados la opción más ventajosa es siempre la tributación individual, ya que el ahorro fiscal es mayor.

En primer lugar, cabe atender a los resultados de la base imponible general y del ahorro. Los Figuras 4 y 5, muestran la primera parte del esquema general de la liquidación del IRPF, en los casos prácticos esta parte se refleja en que no se produce ninguna variación de los datos para los tres casos planteados, esto es debido a que en esta parte las Comunidades no disponen de capacidad normativa.

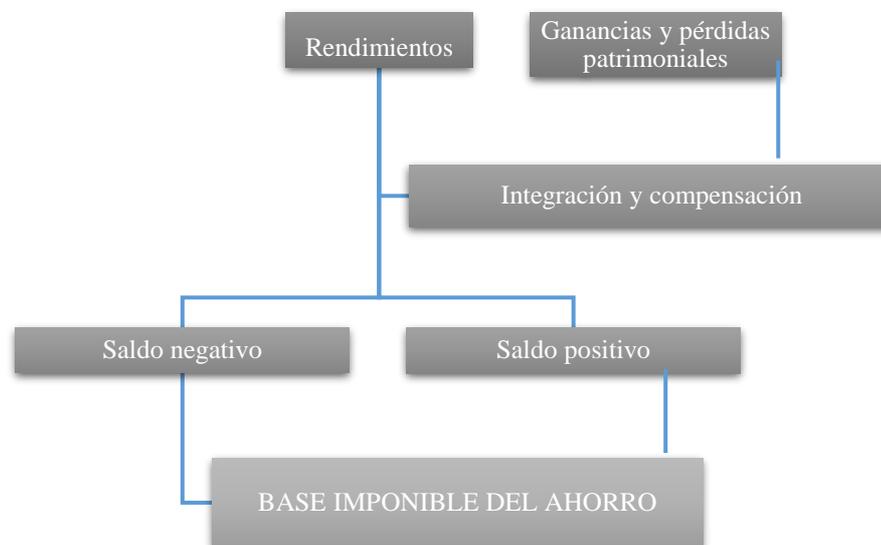
Figura 4. Esquema general liquidación IRPF: Base Imponible General



Fuente: Elaboración propia.

En el Figura 4 se muestra la obtención de la base imponible general, para el caso del supuesto práctico únicamente estará conformada por rendimientos del trabajo (declarante: 33.534,80; cónyuge: 19.283,92). En lo que respecta a la base imponible del ahorro del supuesto práctico, se encuentra integrada por rendimientos del capital mobiliario, correspondientes al dinero en cuenta, 0,21 en el caso del declarante y 0,17 en el cónyuge, la suma de ambas es el resultado del dato obtenido en la modalidad conjunta.

Figura 5. Esquema general liquidación IRPF: base imponible del ahorro



Fuente: Elaboración propia.

A la base imponible general se le aplica una reducción por tributación conjunta de 3.400 euros y además se aplicará una reducción de 2.000 euros para el contribuyente por las aportaciones realizadas al patrimonio protegido de su descendiente.

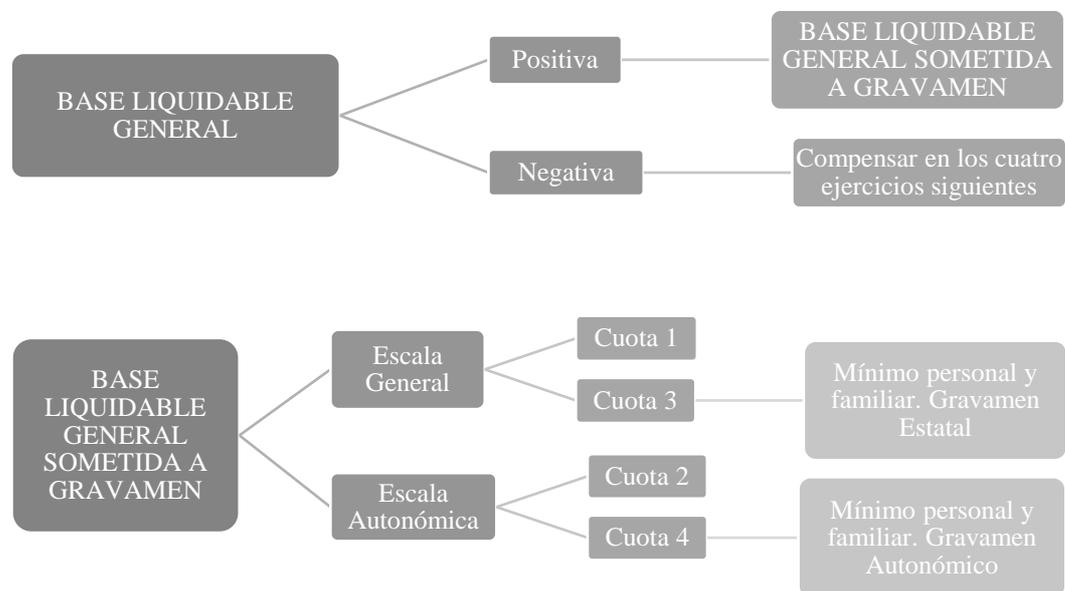
Figura 6. Esquema general liquidación IRPF: Base Liquidable General



Fuente: elaboración propia.

Como ya se ha comentado, el IRPF se encuentra cedido con carácter parcial a las CC.AA. como consecuencia directa dentro de la liquidación del impuesto se van a distinguir un tramo estatal y otro autonómico. La base liquidable general y la del ahorro están sometidas tanto a un gravamen estatal como autonómico, generando respectivamente la cuota estatal y autonómica. Dentro de la cuota autonómica y la estatal se encuentra el mínimo personal y familiar, una adecuación de este impuesto a las circunstancias personales y familiares del contribuyente, que será aplicable en cálculo de la base liquidable general.

Figura 7: Base Liquidable General sometida a gravamen



Fuente: Elaboración propia.

La Ley ha previsto para el mínimo personal y familiar la misma disminución de la carga tributaria con independencia del nivel de renta, con el objetivo de que el ahorro fiscal sea igual para los contribuyentes con iguales circunstancias.

Tabla 4: Resumen de las declaraciones

Comunidad Autónoma	Cuota diferencial											
	CASO 1				CASO 2				CASO 3			
	Declarante	Cónyuge	Conjunta	Declarante	Cónyuge	Conjunta	Declarante	Cónyuge	Conjunta	Declarante	Cónyuge	Conjunta
Andalucía	-5.586,73 €	-4.349,48 €	-2.271,56 €	-4.587,17 €	-3.449,48 €	-2.271,56 €	-4.587,17 €	-3.449,48 €	-2.271,56 €	1.927,03 €	194,71 €	-830,04 €
Murcia	-6.018,91 €	-4.869,96 €	-2.271,56 €	-4.989,56 €	-3.968,16 €	-2.271,56 €	-4.989,56 €	-3.968,16 €	-2.271,56 €	2.685,30 €	198,77 €	-337,83 €
Extremadura	-5.934,90 €	-4.808,85 €	-2.271,56 €	-4.913,02 €	-3.879,10 €	-2.271,56 €	-4.913,02 €	-3.879,10 €	-2.271,56 €	2.948,73 €	311,77 €	-337,81 €
Castilla-La Mancha	-6.153,98 €	-5.564,30 €	-2.271,56 €	-5.182,22 €	-4.664,30 €	-2.271,56 €	-5.182,22 €	-4.664,30 €	-2.271,56 €	2.321,28 €	-33,81 €	-900,00 €
Valencia	-6.094,00 €	-5.497,19 €	-2.271,56 €	-5.068,12 €	-4.630,19 €	-2.271,56 €	-5.068,12 €	-4.630,19 €	-2.271,56 €	2.595,38 €	84,51 €	-900,00 €
Madrid	-6.171,97 €	-4.971,25 €	-2.271,56 €	-5.149,09 €	-4.122,25 €	-2.271,56 €	-5.149,09 €	-4.122,25 €	-2.271,56 €	2.308,36 €	-34,50 €	-414,63 €
Castilla y León	-7.062,18 €	-5.645,81 €	-2.271,56 €	-6.110,17 €	-5.124,94 €	-2.271,56 €	-6.110,17 €	-5.124,94 €	-2.271,56 €	2.401,08 €	70,05 €	-900,00 €
Galicia	-5.070,92 €	-3.695,51 €	-2.271,56 €	-4.110,92 €	-2.917,19 €	-2.271,56 €	-4.110,92 €	-2.917,19 €	-2.271,56 €	2.476,15 €	104,74 €	-489,97 €
Asturias	-6.062,18 €	-5.494,94 €	-2.271,56 €	-5.021,30 €	-4.624,94 €	-2.271,56 €	-5.021,30 €	-4.624,94 €	-2.291,56 €	2.549,60 €	128,78 €	-900,00 €
Cantabria	-6.062,18 €	-5.472,50 €	-2.271,56 €	-5.048,42 €	-4.572,50 €	-2.271,56 €	-5.048,42 €	-4.572,50 €	-2.271,56 €	2.455,08 €	58,00 €	-900,00 €
La Rioja	-4.763,56 €	-3.623,18 €	-2.271,56 €	-3.875,56 €	-2.843,18 €	-2.271,56 €	-3.875,56 €	-2.843,18 €	-2.271,56 €	2.499,34 €	88,49 €	-328,15 €
Cataluña	-6.062,18 €	-5.494,94 €	-2.271,56 €	-5.021,30 €	-4.624,94 €	-2.271,56 €	-5.021,30 €	-4.624,94 €	-2.271,56 €	2.549,60 €	164,28 €	-900,00 €
Aragón	-6.030,36 €	-5.461,29 €	-2.271,56 €	-5.001,61 €	-4.546,29 €	-2.271,56 €	-5.001,61 €	-4.546,29 €	-2.271,56 €	2.739,89 €	263,46 €	-900,00 €
Islas Canarias	-7.076,43 €	-5.645,81 €	-2.271,56 €	-6.321,30 €	-5.124,94 €	-2.271,56 €	-6.321,30 €	-5.124,94 €	-2.271,56 €	1.952,07 €	-246,62 €	-900,00 €
Islas Baleares	-6.553,67 €	-5.645,81 €	-2.271,56 €	-5.482,04 €	-4.792,11 €	-2.271,56 €	-5.482,04 €	-4.792,11 €	-2.271,56 €	2.469,15 €	83,82 €	-900,00 €

Fuente: elaboración propia.

El mínimo del contribuyente (arts. 57 y 61 LIRPF) tiene establecida una cuantía con carácter general de 5.550 euros anuales. Dentro de las competencias normativas de las CC.AA. se encuentra la de modificarlo, aunque ninguna Comunidad ha hecho cambios; Las Islas Baleares, sí han previsto una modificación en el mínimo por contribuyentes mayores de 65 años, incrementando el mínimo general en un 10 por 100. En cuanto al mínimo por descendientes las cuantías generales previstas son 2.400 euros para el primer descendiente, 2.700 euros para el segundo, 4.000 euros para el tercero y 4.500 euros por el cuarto descendiente y los sucesivos.

Las Islas Baleares y Madrid haciendo uso de su capacidad normativa han modificado este mínimo, incrementando en 400 euros el importe para el tercer descendiente y en 450 euros para el cuarto descendiente y posteriores. A su vez, para ascendientes las cuantías generales son de 1.150 y 1.400 euros según la edad, en este supuesto práctico Eugenia, la madre de Carlos, no supera los 75 años, por lo que la deducción será de 1.150 euros, que deberá dividirse entre dos generando una reducción de 575 euros, que será de aplicación para el declarante (Carlos). En el supuesto de modalidad individual, el cónyuge (María) no podrá aplicar esta deducción ya que únicamente está prevista para la línea directa por consanguinidad o por adopción (arts. 59 y 61 LIRPF).

En lo que respecta al mínimo por discapacidad, uno de los puntos centrales de este estudio, se compone del mínimo por discapacidad del contribuyente y de ascendientes o descendientes. Como se ha analizado en el apartado anterior, las cuantías generales establecidas serán de 3.000 euros anuales para discapacidad igual o superior al 33 por 100 e inferior al 65 por 100, y 9.000 euros para discapacidad igual o superior al 65 por 100. Cabe ahora analizar cómo afecta este mínimo en los tres casos: en primer lugar, el mínimo por discapacidad para el contribuyente para el Caso 1 es de 15.000 euros para el declarante (3.000 euros por ascendiente con discapacidad igual o superior al 33 por 100 e inferior al 65 por 100, más 3.000 euros de discapacidad igual o superior al 33 por 100 e inferior al 65 por 100 del contribuyente y 9.000 euros por discapacidad igual o superior al 65 por 100 de descendientes), en el caso del cónyuge el importe se reduce a 6.000 euros. En segundo lugar, se puede observar como en el Caso 2 el mínimo por discapacidad del contribuyente se ha reducido a 12.000 euros, ya que no es de aplicación el mínimo por discapacidad del contribuyente (3.000 euros). Por último, en el Caso 3 no será de aplicación el mínimo por discapacidad, ya que no existe discapacidad ni del contribuyente, ascendiente y descendiente.

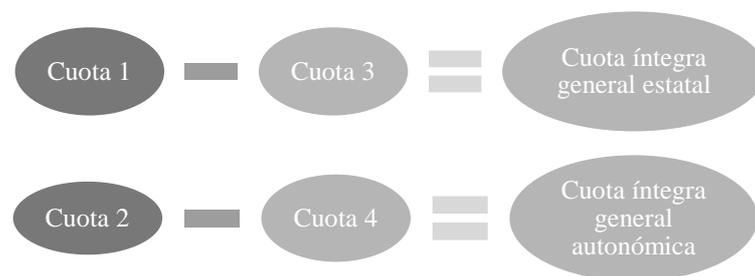
Hay que mencionar además que las Islas Baleares han modificado este mínimo, incrementando sus cuantías, pasando a ser de 3.300 euros cuando la persona tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100 e inferior al 65 por 100 y de 9.900 euros cuando el grado de discapacidad sea igual o superior al 65 por 100. Por lo que para el Caso 1 y 2, el mínimo personal y familiar más ventajoso sería el de las Islas Baleares.

La base liquidable general y del ahorro son gravadas según el tipo estatal y autonómico tanto en modalidad de tributación individual como conjunta. Según el importe de la base liquidable el porcentaje del tipo aplicable variará, ya que es progresivo, a medida que aumente aumentará el tipo. El gravamen estatal (art. 63.1 apartado primero LIRPF) (tipo medio estatal) se calcula dividiendo la cuota obtenida anteriormente entre la base liquidable general estatal y multiplicando el resultado por 100. Por su parte, el gravamen autonómico (art. 74.1 apartado primero LIRPF) (tipo medio autonómico) será establecido por cada Comunidad. A la cuantía que resulte de aplicar los tipos a la base

liquidable general se le restará el importe obtenido una vez aplicado el mínimo personal y familiar.

A la base liquidable general (incluidos el mínimo personal y familiar) se le aplica el tipo autonómico y general (Cuota 1 y 2). Por su parte, a la base liquidable general que corresponde únicamente al mínimo personal y familiar se le aplica el tipo general (Cuota 3). Y por último, se le aplica a la parte de la base liquidable general del mínimo personal y familiar una vez ya han sido incrementados o disminuidos los importes autonómicos (Cuota 4). Una vez que se conoce el importe de las cuatro cuotas se puede obtener la cuota íntegra general estatal y autonómica.

Figura 8: Cálculo cuota íntegra general estatal y autonómica



Fuente: elaboración propia.

De manera que una vez calculadas la cuota íntegra general estatal y autonómica, se aplican sobre el importe resultante las deducciones generales y autonómicas, con el objetivo de obtener la cuota líquida estatal y autonómica.

Como se ha mencionado, existen deducciones estatales y autonómicas que se minorarán de la cuota íntegra estatal, autonómica o de ambas. En el caso de las deducciones por vivienda habitual se aplicarán tanto en el tramo estatal como autonómico; las deducciones por inversión en empresas de nueva creación únicamente sobre la parte estatal; y las deducciones generales (entre las que se encuentran los donativos y otras aportaciones recogida en el supuesto práctico) sobre ambas partes al 50 por 100. En lo que respecta a las deducciones autonómicas se aplicarán íntegramente sobre la parte autonómica.

Una vez minoradas las deducciones mencionadas sobre la cuota íntegra estatal se obtendrá la cuota líquida estatal y autonómica, la suma de ambas generará la cuota líquida total. A esta cuota se le minorarán las deducciones por doble imposición internacional, por doble imposición en el régimen de transparencia fiscal internacional y por doble imposición en el régimen de imputación de rentas por la cesión de derechos de imagen, ítems no incluidos en el supuesto práctico.

El resultado de estas deducciones será la cuota resultante de la autoliquidación que se minorará con las retenciones y pagos a cuenta (la Ley prevé cobrar por anticipado ciertas deducciones) generando la cuota diferencial. Sobre la que se aplicarán las deducciones por maternidad, familia numerosa y por personas con discapacidad a cargo.

Una vez explicado el proceso de la liquidación del IRPF para el supuesto práctico cabe atender a las diferencias entre los distintos casos planteados relativas a la discapacidad y cómo varían en función de la residencia del contribuyente.

Análisis Caso 1

Habiendo sido simulado el mismo caso todas las Comunidades de régimen común destaca que la opción más favorable sea la modalidad de tributación individual, ya que conlleva un mayor ahorro fiscal para el contribuyente. En lo que respecta al resultado de la declaración, no existen grandes diferencias entre las CC.AA en cuanto a la cuota líquida. Las liquidaciones más favorables corresponden a Castilla y León (-7.062,18), e Islas Canarias (-7.076,43) A estas Comunidades les siguen las Islas Baleares con una cuota de (-6.553,67) euros y por último la Comunidad de Madrid con (-6.171,97) euros.

Estas diferencias vienen motivadas en primer lugar por el mínimo personal y familiar, concretamente en las Islas Baleares y Madrid el mínimo por descendientes en el tramo autonómico que asciende a 4.750 euros, 200 euros por encima del mínimo aplicado por el resto de Comunidades analizadas. En segundo lugar, se debe prestar atención al tipo impositivo autonómico, en el caso de Madrid y Canarias es inferior al tipo impositivo estatal; sin embargo, es superior en el caso de las Islas Baleares. Las Comunidades de Castilla-La Mancha y de Cataluña han mantenido el tipo impositivo autonómico igual que el estatal.

Además, hay que añadir que las Islas Baleares han incrementado el mínimo por discapacidad en un 10 por 100 sobre el tramo autonómico, llegando al límite máximo previsto por la Ley. En último lugar, una de las razones que motivan estas diferencias son las deducciones relacionadas con la discapacidad sobre la cuota íntegra, en el caso de las Islas Canarias la cuantía total de la deducción asciende a 912,20 euros en modalidad conjunta y 117,14 para el cónyuge; por el contrario para Andalucía la deducción en tributación conjunta disminuye hasta los 150 euros, 100 euros para el declarante y 50 euros para el cónyuge, y en el caso de Castilla-La Mancha la deducción en tributación conjunta y para el declarante desciende hasta los 91,80 euros, si bien en el caso del cónyuge asciende hasta los 300 euros, debido a los límites previstos por la Ley.

Llama la atención que habiendo sido analizados los mismos casos para los tipos establecidos para las Rentas de los ejercicios 2018 y 2019, se ha demostrado que en el ejercicio 2019 el tipo del ahorro es menor, las familias han ahorrado menos en 2019 que en 2018.

Análisis Caso 2

En este caso la diferencia de las cuantías de la cuota a devolver entre las CC.AA. es mínima, las variaciones del mínimo por discapacidad sobre el conjunto de la unidad familiar, disminuyen de forma global si se comparan con el Caso 1. Esto es debido a los 3.000 euros generales o 3.300 euros para las Islas Baleares correspondientes al mínimo por discapacidad del contribuyente en el tramo autonómico.

En lo que respecta al ahorro fiscal oscila en torno a los 900 euros; por ejemplo, en Castilla-La Mancha en el caso 1 el ahorro fiscal ascendía a (-6.153,98) euros y para el Caso 2 se sitúa en (-5.182,22) euros, lo que demuestra que aunque el contribuyente no tenga discapacidad, el tratamiento de la misma en la unidad familiar global sigue siendo positivo.

Análisis Caso 3

La modalidad más favorable en este caso sería la del cónyuge. En lo relativo a las cuantías de la cuota líquida existen grandes diferencias entre las CC.AA. analizadas, oscilando entre los 657,82 euros de Cataluña y los 678,15 euros de Baleares hasta los 555,82 euros de Castilla-La Mancha, 675,95 de Extremadura y los 599,10 euros de Madrid. Si bien es cierto que se ha pasado de una cuota líquida negativa que oscilaba entorno a los 7.000 euros para el caso 1 y 6.500 euros para el Caso 2, a una cuota líquida positiva que oscila entre los 870 y 530 euros para este último caso.

Se ha de resaltar que de las Comunidades estudiadas, Castilla-La Mancha es la única que no ha modificado el tipo autonómico respecto al estatal en este caso.

6. Algunas conclusiones

Tras el repaso de los datos y las características de la discapacidad, así como la simulación de los casos prácticos en las diferentes Comunidades se pueden extraer algunas conclusiones:

En primer lugar, la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas con respecto al IRPF se encuentra bastante limitada, puesto que sólo permite incrementar o disminuir en un 10 por 100 la cuantía del tramo autonómico por mínimo por discapacidad, así como configurar deducciones relacionadas con la discapacidad sobre la cuota íntegra autonómica.

A pesar de las limitaciones normativas que tienen las Comunidades Autónomas, únicamente las Islas Baleares han utilizado su capacidad para incrementar el mínimo por discapacidad del contribuyente, un dato relevante si se tiene en cuenta que su número de habitantes con discapacidad no es alto. El resto de Comunidades de régimen común no han hecho uso de su capacidad normativa para mejorar el tratamiento fiscal de la discapacidad en el IRPF, salvo La Rioja, que ha incrementado en un 10 por 100 el mínimo por discapacidad de los descendientes.

En lo que respecta a las deducciones autonómicas sobre la cuota íntegra autonómica, de las Comunidades analizadas únicamente Canarias, Andalucía y Castilla-La Mancha han establecido deducciones relacionadas con la discapacidad.

En segundo lugar, resulta llamativo que Comunidades como Canarias y Baleares que han hecho uso de su capacidad normativa para mejorar el tratamiento de la discapacidad en el IRPF incrementando el mínimo por discapacidad o estableciendo deducciones, sean las Comunidades con menos habitantes con discapacidad según los datos ofrecidos por la Agencia Tributaria. Y por el contrario, Comunidades como Cataluña, Andalucía o Madrid no han hecho uso de esta capacidad, un dato que dejaría entrever una primacía de los objetivos recaudatorios sobre los objetivos sociales de aliviar las consecuencias socio-económicas negativas que padecen los contribuyentes con discapacidad.

Las CC.AA. pueden mejorar el tratamiento fiscal en el IRPF de la discapacidad a través de su capacidad normativa modificando el mínimo por discapacidad de todos los miembros de la unidad familiar e incrementando los importes de las deducciones sobre cuota íntegra autonómica relacionadas con la discapacidad.

Aunque las Comunidades tienen capacidad legislativa para articular mecanismos fiscales positivos para las personas con discapacidad y sus familiares, muchas de ellas no han hecho uso de este mecanismo o capacidad, siendo llamativo que entre ellas estén Comunidades con un alto porcentaje de personas con discapacidad. En principio, y teniendo en cuenta los datos, parece primar el afán recaudatorio sobre los colectivos vulnerables.

7. Bibliografía y fuentes

- Agencia Tributaria (2017): *Estadísticas sobre la discapacidad en las declaraciones del IRPF*. Ministerio de Hacienda, Madrid. Disponible en: <http://bit.ly/2DZ4wJC> [20/02/2021].
- Alonso-Olea García, B., Martín Dégano, I. y Lucas Durán, M. (2006): *La protección de las personas con discapacidad en el derecho de la seguridad social y en el derecho tributario*. Navarra, Thomson-Aranzadi.
- Álvarez Barbeito, P. (2000): *La discapacidad en el sistema tributario español*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña, nº 4, pp. 11-27.
- Angoitia Grijalba, M. y Tobes Portillo, P. (2017): *Sistema fiscal español: esquemas y casos prácticos*. Documentos de trabajo. Madrid, Ediciones Universidad Autónoma de Madrid.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo de 13 de diciembre de 2007*. Nueva York. [20/02/2021].
- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (2018): *Informe sobre los trabajos llevados a cabo por la Subcomisión de Fiscalidad del Real Patronato sobre Discapacidad en las últimas legislaturas (noviembre 2011-junio 2016)*. Discapacidad y Fiscalidad (II) Propuestas para una mayor inclusión social desde las políticas fiscales. Subcomisión Fiscal de la Comisión de Expertos de Legislación del Real Patronato sobre Discapacidad, Madrid. Disponible en: <http://bit.ly/2DZ4wJC> [20/02/2021].
- De Fuentes, C. (2016): "Sobre el concepto jurídico de persona con discapacidad y la noción de apoyos necesarios". *Revista española de Discapacidad*, núm. 4 (2), pp. 81-99.
- Durán, J. M^a. y Esteller, A. (2005): "Descentralización fiscal y política tributaria de las CC.AA." en Bosch, N. y Durán, J. M^a. (dir.): *La financiación de las Comunidades Autónomas: políticas tributarias y solidaridad internacional*. Universidad de Barcelona, pp. 45-86.
- Durán, J. M^a. y Esteller, A. (2004): "El ejercicio de la capacidad normativa de las CC.AA. en los tributos cedidos: Una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF". *Papeles de trabajo*, Serie economía, núm. 20, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1-67.
- González-Cuéllar Serrano, M. L.; Marín-Barnuevo Fabo, D. y Zornoza Pérez, J. (2002): *Las situaciones de discapacidad en el sistema tributario*. Universidad Carlos III, Madrid.

- Guerra Reguera, M. (2015): "Los patrimonios protegidos. Un instrumento al servicio de las personas con discapacidad y sus familias". *Revista Quincena Fiscal*, núm. 14/2015, pp. 1-37.
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales - IMSS (2018): *Base Estatal de Personas con Discapacidad*. Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación, Madrid. Disponible en: <http://bit.ly/2DY03XK> [20/02/2021].
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales - IMSS (2019): *Base Estatal de Personas con Discapacidad*. Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación, Madrid. Disponible en: <https://cutt.ly/hIzplJ> [20/02/2021].
- Jefatura del Estado. *INSTRUMENTO de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Boletín Oficial del Estado, Núm. 96, de 21 de abril de 2008. Disponible en: <https://cutt.ly/llsVKur> [20/02/2021].
- Jefatura del Estado. *Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos*. Boletín Oficial del Estado, Núm. 103, de 30 de abril de 1982, pág. 11106 a 11112. Disponible en: <https://cutt.ly/OlosR57> [20/02/2021].
- Jefatura del Estado. *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Boletín Oficial del Estado, Núm. 2989, de 15 de diciembre de 2006. Disponible en: <https://cutt.ly/elohnSW> [20/02/2021]. Ministerio de Sanidad y Política social. *Real Decreto 1856/2009, de 4 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, y por el que se modifica el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre*. Boletín Oficial del Estado, Núm. 311, de 26 de diciembre de 2009, pág. 110413 a 110415. Disponible en: <https://cutt.ly/Hlolnxc> [20/02/2021].
- Ministerio de Sanidad y Política Sociales e Igualdad. *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*. Boletín Oficial del Estado, Núm. 289, de 3 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://cutt.ly/BloRN0e> [20/02/2021].
- Ministerio de Sanidad y Política Sociales e Igualdad. *Real Decreto 1856/2009, de 4 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, y por el que se modifica el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre*. Boletín Oficial del Estado, Núm. 311, de 26 de diciembre de 2009, pág. 110413 a 110415. Disponible en: <https://cutt.ly/Hlolnxc> [20/02/2021].
- Organización Mundial de la Salud (2018): *Discapacidades: Concepto de discapacidad*. Disponible en: <http://bit.ly/38n7gP5> [20/02/2021].
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2001): *Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la salud (CIF)*. Disponible en: <https://cutt.ly/OITfmXA> [20/02/2021]

Garantía del derecho a la alimentación saludable: grado de aplicación de los criterios del “modelo colaborativo para garantizar el derecho a la alimentación adecuada” en las iniciativas desarrolladas en la ciudad de Barcelona

Elena Carrillo-Álvarez, Marta Gargallo Verdugo, Patrici Hernandez Claret⁵⁰³

1. Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define la seguridad alimentaria como aquella situación en la que todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, económico y social a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa sana (Triches & Schneider, 2010). En otras palabras, podemos entender que, sin seguridad alimentaria, no existe una alimentación adecuada.

En España, la FAO estima que entre los años 2017-2019 más de un 10% de la población se encontraba en situación de inseguridad alimentaria moderada o severa (FAO, 2020). Análisis basados en la relación entre el coste de una alimentación saludable y los salarios en zonas urbanas densamente pobladas de España obtienen resultados similares (Penne & Goedemé, 2019). Uno de los elementos que constado a esta inseguridad alimentaria es el hecho de que un 3,3% de la población total y un 8,1% de los niños de 0 a 8 años en Cataluña, recibieron ayuda alimentaria durante 2016 (Departament de Treball, 2017). En Barcelona y el 29,5% de los niños de 0 a 17 años vivía en el 2018, en un hogar con ingresos anuales inferiores al umbral de pobreza moderada (Navarro-Varas & Porcel, 2018). Una revisión de indicadores sociales y económicos como la tasa de paro o la tasa de riesgo de pobreza o exclusión (AROPE) evidencia que a pesar de la llamada recuperación económica, ya diferencia de los indicadores macroeconómicos, la ciudadanía no se ha vía recuperado de la crisis de 2008 cuando en 2020 llegó la pandemia generada por el SARS-CoV-2. El incremento de la demanda de ayuda alimentaria desde el pasado mes de marzo pone de manifiesto el empeoramiento de la situación de la inseguridad alimentaria en nuestro contexto.

El derecho a una alimentación adecuada está recogido en tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25) (UN, 1948) o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11.2) (UN, 1976), pero a pesar de su ratificación por la mayoría de gobiernos europeos, su desarrollo en legislaciones estatales es más bien escaso, lo que dificulta la disposición de mecanismos para garantizar este derecho, y de sistemas de monitorización para estudiarlo.

PANEL 11: Pobreza, garantía de ingresos y redistribución

⁵⁰³ Elena Carrillo-Álvarez, Grupo de investigación Global Research on Wellbeing (GRoW), Facultad de Ciencias de la Salud Blanquerna - Universitat Ramon Llull, España.

Marta Gargallo Verdugo, Grupo de investigación Global Research on Wellbeing (GRoW), Facultad de Ciencias de la Salud Blanquerna - Universitat Ramon Llull, España.

Patrici Hernandez Claret, Departamento para la Cobertura de les Necesidades Básicas, Instituto Municipal de Servicios Sociales, Ayuntamiento de Barcelona.

La Red por el Derecho a la Alimentación Adecuada (XDAA) nace en 2018 del Grupo de Impulso y Seguimiento (GIS) del Proyecto Tractor Barcelona Garantía Social, un espacio impulsado por el Acuerdo Ciudadano por a una Barcelona Inclusiva con la objetivo principal de desarrollar el *Modelo colaborativo de garantía del derecho a una alimentación adecuada en la ciudad de Barcelona* elaborado en el marco del GIS del Proyecto Tractor Barcelona garantía Social del Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva (Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva, 2015).

2. Objetivos

El objetivo general de este estudio es conocer el grado de implementación de los criterios establecidos en el "Modelo Colaborativo para Garantizar el Derecho a la Alimentación Adecuada en la Ciudad de Barcelona" en iniciativas impulsadas en la ciudad de Barcelona.

Y se concreta en los siguientes objetivos específicos:

- Identificar iniciativas innovadoras para garantizar el derecho a la alimentación adecuada en la ciudad de Barcelona.
- Analizar el grado de desarrollo de los criterios establecidos por el "Modelo Colaborativo para Garantizar el Derecho a la Alimentación Adecuada en la Ciudad de Barcelona" en cada una de estas iniciativas.
- Describir barreras y facilitadores para la implementación de los criterios establecidos por el "Modelo Colaborativo para Garantizar el Derecho a la Alimentación Adecuada en la Ciudad de Barcelona."

3. Metodología

Este estudio se ha realizado en dos fases, una primera de identificación de casos y una posterior de recogida de información sobre los casos identificados.

FASE 1: Identificación de casos

Diseño

Esta fase ha seguido un diseño exploratorio para identificar iniciativas que trabajan para garantizar el derecho a la alimentación adecuada en la ciudad de Barcelona. Esta información se ha obtenido mediante entrevistas a informados clave.

Estrategia muestral

Los informantes clave se identificaron mediante un muestreo teórico que fue definido por los siguientes parámetros:

- a. Estar vinculado a una iniciativa para garantizar el derecho a la alimentación adecuada o estar en posesión de conocimiento de la realidad social en este ámbito en la ciudad de Barcelona.
- b. Tener conocimiento de los datos del proyecto que tienen relación con la alimentación.
- c. Firmar el Consentimiento Informado (CI).

La secretaría técnica del Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva proporcionó a la equipo de investigación una la lista de contactos (personas que por su trayectoria

profesional estén en condición de informar de iniciativas que cumplen los criterios que se describen, o bien que trabajan en ellos directamente) a partir de las que se pudo identificar iniciativas que potencialmente cumplieran los criterios de selección de proyectos innovadores de la XDAA, descritos a continuación, y que, por tanto, fueron objeto de estudio de la Fase 2.

- Iniciativas que evitan el derroche alimentario y promuevan la sostenibilidad.
- Iniciativas que crean puestos de trabajo decentes para colectivos vulnerables.
- Iniciativas que estén abiertas a todos (no únicamente a colectivos vulnerables)
- Iniciativas susceptibles de colaboración con otras iniciativas, proyectos o instituciones.

FASE 2: Recogida de información de los casos identificados

Diseño

La fase 2 consistió en un estudio de casos que se llevó a cabo mediante una metodología cualitativa dentro del enfoque de Descripción Cualitativa, según lo descrito por Sandelwoski (2010). Según Neergaard et al. (2009) la Descripción Cualitativa es el método de elección cuando se pretende describir un fenómeno. En nuestro caso, este fenómeno son las iniciativas para garantizar el derecho a la alimentación adecuada que se este año desarrollando en la ciudad de Barcelona de acuerdo con los criterios propuestos por la XDAA.

Estrategia muestral

La selección de las iniciativas a estudiar en profundidad se hizo en base a los siguientes cuatro criterios, de los cuales los proyectos deberían cumplir como mínimo uno:

- La organización o proyecto trabaja para evitar el desperdicio alimentario y están comprometidos con la sostenibilidad.
- La organización o proyecto y crea puestos de trabajo decentes para colectivos vulnerables.
- La organización o proyecto y está abierto a todo tipo de población.
- La organización o proyecto colabora con otras asociaciones o colectivos.

Adicionalmente, los agentes clave entrevistados debían haber firmado el consentimiento informado

4. Análisis de los datos

El análisis de los datos obtenidos en la fase 2 se realizó con el software informático NVivo11, a partir de las entrevistas grabadas y las anotaciones realizadas durante las entrevistas, codificando la información en función de los diferentes criterios del Modelo. Por tanto, los criterios han sido las categorías deductivas de análisis. Aunque las preguntas de la entrevista semiestructurada están ya formuladas partiendo de cada criterio y sus condiciones, es posible que la respuesta a una pregunta proporcione información de otro criterio. Para garantizar la rigurosidad del análisis, una primera investigadora realizó, transcribió y codificó las entrevistas, con la intención de garantizar una transcripción precisa. Una segunda investigadora revisó la categorización del material recogido, y las discrepancias se resolvieron por consenso. El análisis de

contenido se realizó utilizando temas como unidad de análisis. La presencia del tema, y no la magnitud, ha sido el criterio de la exploración.

5. Resultados

Se contactó un total de 30 entidades de las que contestaron 17, actuando tres de ellas únicamente como informantes de fase 1. En el presente estudio se han identificado un total de 34 iniciativas de 14 entidades diferentes que desarrollan acciones alineadas con el Modelo Colaborativo para Garantizar el Derecho a la Alimentación Adecuada en la Ciudad de Barcelona.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos en relación con cada uno de los criterios del *Modelo Colaborativo para Garantizar el Derecho a la Alimentación Adecuada en la Ciudad de Barcelona*.

Criterio 1: Diferenciar conceptual y estratégicamente el excedente alimentario, el despilfarro y las políticas de reducción de la pobreza

Este criterio tiene en cuenta tres conceptos clave: el excedente alimentario, el Derroche Alimentario y la pobreza. En los proyectos que se han analizado para este trabajo 12 han hecho rehacer é n en uno de los conceptos. Concretamente, un hace referencia sólo al excedente alimentario, 6 de ellos trabajan sólo con el Despilfarro, 2 añaden además la reducción de la pobreza y tres hacen referencia tanto al excedente como al Despilfarro.

Se ha visto que en muchos casos los proyectos hablan de evitar el Derroche a través de la redirección del excedente alimentario, aunque no diferencian un concepto del otro. En concreto, el proyecto Compartir Comida explicó "Evitamos el desperdicio recogiendo alimentos cocinados." En comparación con Puente Alimentario que dice "Nuestro objetivo es reducir el desperdicio alimentario en origen". También Banco de Alimentos hace una mención interesante: "Consideramos que hay dos caras del despilfarro, una que se debería minimizar lo máximo posible para preservar todos los recursos que se utilizan para producir los alimentos, y el otro que cuando no se puede redituó el excedente alimentario para el consumo humano, es necesario buscar otros usos como por ejemplo para uso agrario".

Además, 6 proyectos introducen otros conceptos que están directamente relacionado s con aspectos que se mencionan en el criterio como: soberanía alimentaria, consumo responsable o reaprovechamiento. De estos, un proyecto hace referencia en Despilfarro alimentario y la soberanía alimentaria, dos hacen hincapié en el excedente alimentario conjuntamente con el reaprovechamiento, dos más hablo en el reaprovechamiento y la soberanía alimentaria conjuntamente con el desperdicio alimentario y una última iniciativa hace referencia al consumo responsable. También c al destacar que la gran mayoría de los proyectos trabajan con personas en situación de pobreza, a pesar de que no disponen de mecanismos específicos para hacer frente a esta realidad.

Por otra parte, 14 de los 34 proyectos que hemos analizado, no incluyen conceptos de este criterio en su metodología.

Criterio 2: Promover la máxima normalización e inclusión

Este criterio busca que los servicios que se dan a los proyectos sean inclusivos y que promuevan una obtención normalizada de los alimentos para los usuarios que están en riesgo de pobreza.

De los 34 proyectos estudiados en el trabajo, 12 cumplen con este criterio ya que manifiestan que cualquiera puede acceder a los beneficios que aporta el proyecto, aunque algunos de ellos limitan los usuarios debido al target que van dirigidos: "Puede acceder cualquier alumno de los dos institutos con los que tenemos convenio".

Además, las entidades de Cáritas y Cruz Roja, explican que buena parte de los usuarios beneficiarios de sus proyectos no vienen derivados de servicios sociales, sino que son gente que "llama a la puerta pidiendo ayuda".

Paralelamente también es el de esta car que dos de estos 12 proyectos trabajan la normalización e inclusión no sólo mediante la gente que puede acceder al proyecto, sino también porque en las sesiones o actividades que realizan trabajan la interculturalidad y los estereotipos " el objetivo se concienciar y romper los estereotipos ".

Algunas de las 22 iniciativas restantes disponen de mecanismos para ampliar los servicios de los usuarios. Por ejemplo, es el caso de RAI-Becas Comedor, RAI-Casals de Verano y Becas Comedores concretamente, que aunque los beneficiarios sean derivados de servicios sociales exclusivamente, la ayuda que reciben les permite acceder a un servicio, a las que los usuarios beneficiarios no tendrían acceso si no fuera por el proyecto. Es por ello, que aunque no lo trabaje de forma directa, podemos considerar que el número de proyectos que cumplen parcialmente este criterio sube hasta 15.

También el proyecto Compartir Comida este à trabajando para a que en un futuro pueda estar abierto a todo tipo de usuarios y no sólo a los que se encuentran en situación de pobreza. Además, el proyecto Puente Alimentario aunque no es una de las dimensiones que trabaja directamente, ha observado que gracias al trabajo que realizan "s 'han creado sinergias [...] y se han creado colaboraciones" entre las entidades receptoras y las empresas que dan el excedente alimentario.

Criterio 3: Dar respuestas integrales y globales

Este criterio defiende el desarrollo de medidas que atiendan las causas de las causas de la inseguridad alimentaria. En el documento del modelo se explica como, por ejemplo, la no garantía del derecho a la vivienda compromete gravemente el derecho a la alimentación. Por lo tanto, se apuesta por avanzar hacia un modelo que no fragmente las ayudas, sino que atienda de manera integral las necesidades de las personas.

De los 34 proyectos analizados, 27 dan atención centrada únicamente en la alimentación por lo que no cumplen este criterio. Aunque cabe mencionar que el proyecto Compartir Comida este à trabajo y n para poder dar una respuesta más integral en relación a ofrecer otros servicios o productos que no sean n o más alimenticios. Así como el proyecto Mercè Homar que directamente sólo trabaja en relación con la alimentación, pero col · labora con otros proyectos que sí que abordan otros aspectos.

Los otros 7 proporcionan respuestas integrales y globales de diversas formas:

- El proyecto espigadora aparte de reducir el Derroche también da sus productos a el Banco de los Alimentos, y da trabajo a gente que se encuentra en situación de pobreza y exclusión social.
- El proyecto Reboost Comunitario proporciona una respuesta integral tanto en su servicio personal hacia los usuarios: "tenemos profesionales especializados: una integradora social y una psicóloga " como en los productos: "también (los usuarios) piden mucho los productos de higiene personal: champú, gel y limpieza del hogar ".
- Tanto el Programa de Necesidades Básicas como Viviendas Compartidas su objetivo principal no es lo alimentario, sino que se priorizan otros derechos humanos básicos como son la vivienda, la renta mínima, sanidad, etc.
- También hay tres proyectos que ven el trabajo en la cocina "de una forma antropológica ", se decir, más como una excusa para " trabajar temas como el feminismo, la responsabilidad [...] y la sostenibilidad de cualquier tipo " , así como "un esp ay de encuentro e integración" y "una herramienta de formación social".

Criterio 4: Garantizar la suficiencia de ingresos de la ciudadanía

Para cumplir este criterio, los proyectos deben conocer la situación económica y personal de sus usuarios y ser capaces de proporcionar ayuda más personalizada ya sea mediante su proyecto o la derivación a otras entidades que puedan ayudarles.

Siete de los 34 proyectos que se han analizado realizan actividades que permiten a la población en situación de pobreza una suficiencia de ingresos. Específicamente, Formación y Trabajo, y espigadores a través de la generación de oportunidades laborales, Fundación Roble asegura tener un contacto más directo con los usuarios, que servicios sociales, y conocer su situación personal, por lo que en el caso de detectar que algún usuario necesite ayudas para el ingreso, lo derivan a otras entidades o proyectos que sean capaces de ofrecerles una salida; y por último Mercè Homar ofrece formación en alimentación saludable económica para personas en situación de pobreza .

Además, cabe mencionar que Tarjetas Recargables, Entrega de Productos y Becas comedor, son proyectos que entran a formar parte de un conjunto específico que se personaliza según el usuario receptor, por lo que el número ascendería a 10

Tres iniciativas más mencionaron aspectos que si bien están relacionados no desarrollan completamente este criterio. Probitas comentó que se dieron ayudas anteriormente en relación a la formación pero que en la actualidad se había dejado de hacer, Puente Alimentario garantiza el ahorro, pero no a la población en situación vulnerable sino a las empresas, y por último el proyecto RAI-Meriendas Saludables que da una ayuda económica a centros cívicos para que se complementen las comidas de los alumnos que asisten, pero éste no supone un ahorro para la familia.

Criterio 5: Promover la autonomía y la a apoderamiento de las personas

Este criterio busca que se trabaje de forma que se respete la libertad del usuario mediante la elección de alimentos según sus gustos. Este criterio también refleja la necesidad de un acompañamiento, dando información que pueda resultar de interés para que el usuario tome la mejor decisión en relación a su salud.

De los proyectos analizados en este trabajo, 10 cumplen este criterio. Tres de ellos fomentan la elección alimentaria íntegra, ya que la propia actividad no se basa en la donación de alimentos, sino en la concienciación.

Por otra parte, 7 de los 10 proyectos describen diversas formas similares, mediante las cuales cumplen este criterio: formaciones o charlas solas o acompañadas de talleres y/o concursos. En uno de estos proyectos, específicamente a Rebot Comunitari, se realiza un acompañamiento a los usuarios en la elección alimentaria "siempre van acompañados de un voluntario que les ayuda a sumar los puntos, les asesora sobre lo que tenemos..." Y el proyecto Endevanta'l que realiza talleres de cocina, aunque la elección de los platos que se preparan la realiza el tallerista, esta está abierta a sugerencias de los usuarios i no es algo cerrado.

Cabe mencionar que la actividad de 4 proyectos es la de la educación alimentaria, por lo que se podría considerar que el número asciende a 14. Por otra parte, 4 de los 34 proyectos no realizaron ningún comentario durante la entrevista respecto a este criterio.

Por último, el proyecto Puente Alimentario, técnicamente no cumple este criterio en relación a la elección alimentaria, pero resulta interesante comentar que, en algunos casos, por la naturaleza de su proyecto, los usuarios van a recoger los alimentos a las empresas que los donan, siendo esta una práctica que fomenta la autonomía.

Criterio 6: Creación de empleo e inserción sociolaboral

En este criterio se pide a las entidades que ofrezcan trabajo a los usuarios que lo necesiten, ya sea tanto mediante el propio proyecto como poniendo en contacto al usuario con entidades que realicen esta función.

Teniendo en cuenta la definición anterior, tres proyectos ofrecen trabajo a personas en situación vulnerable, y otro tiene suficiente conocimiento de la situación personal de los usuarios para derivarlos a otras entidades que trabajen la inserción laboral. Con ello suman 4 proyectos que cumplen este criterio.

También destaca el proyecto RAI-Becas Comedor que anteriormente, sí ofrecían formación a los usuarios, pero dejaron de hacerlo: "financiábamos unos cursos para monitores de ocio para los que habían sido beneficiarios, pero lo dejamos de hacer porque creemos que hay mucha oferta y es fácil acceder."

Los otros 29 proyectos no hacen mención a este criterio o especifican que esta no es una de sus prioridades, aunque cabe destacar que dos de los proyectos, de forma indirecta trabajan este aspecto, en el caso de la Mercè Homar explica que "trabajo con entidades que tienen proyectos donde abordan la integración laboral", y el proyecto Pont Alimentari que derivado del contacto de las empresas y las entidades, se han producido, en algunas ocasiones, ofertas de trabajo: "a raíz del contacto de los proveedores y las entidades, se han dado oportunidades socio-laborales, becas."

Criterio 7: Garantizar el derecho a una alimentación saludable y respetuosa con el medio ambiente

Para cumplir este criterio los proyectos deben demostrar un compromiso con la salud de los usuarios y ofrecer alimentos variados, sobre todo basados en la parte inferior de la pirámide alimentaria, como frutas, hortalizas, cereales ...

De los proyectos recogidos en este trabajo, 14 no cumplen este criterio y otros dos aunque no pueden garantizar una alimentación saludable, si que expresan la voluntad de mejorar este aspecto, tal y como se comenta en el proyecto Pont Alimentari: "intentamos cerrar convenios con empresas que permitan ofrecer unos alimentos más saludables", o el proyecto Cuchara, que explica que aunque sí recogen alimentos de la parte baja de la pirámide: "espliegolem fruta, verdura y pan sobretodo", no habían tenido en cuenta toda la parte de la alimentación saludable, ya que lo daban por hecho teniendo en cuenta el tipo de recetas que planteaban en sus actividades "lo hacemos todo vegano, si hacemos un pastel que no lleve azúcar o que sea inclusivo y que no lleve gluten."

Por otra parte 12 de los 34 proyectos si que cumplen este criterio; 8 de ellos trabajan este aspecto a través de charlas, talleres y actividades, promocionando la alimentación saludable a través de la educación nutricional.

Además, el proyecto Comparteix el Menjar, aunque no proporciona alimentos de la parte más baja de la pirámide, si que facilita el acceso de alimentos proteicos, más caros y difíciles de acceder con una renta mínima "proporcionamos alimentos proteicos cocinados en mayores cantidades [...] ya cocinados y congelados."

Por último, el proyecto Rebot Comunitari que proporciona alimentos a través de una metodología por puntos. Explica que los productos varían según las donaciones pero que siempre tienen alimentos de primera necesidad "siempre tenemos [...] aceite, leche arroz, pasta, legumbres ...", también intentan que haya proteína como pollo o pescado, aunque no siempre es posible. También mejoran el cesto de los usuarios añadiendo fruta y verdura al final de su "compra", sin coste en puntos. Por otra parte, aseguran que tienen pocos productos de bollería y que los restringen a uno por usuario, poniendo un coste en puntos muy elevado. Además, también realizan charlas y talleres de alimentación y salud para los usuarios. Cabe destacar que tan sólo cinco proyectos de los que se han analizado y que cumplen este criterio, cuentan con la participación de un Dietista-Nutricionista para la realización de la parte de educación nutricional. Estos son: Mercè Homar, Creu Roja, Cuines Solidaries, Cáritas y Cuchara.

Criterio 8: Reducir el Desperdicio Alimentario

Este criterio esta muy relacionado con el anterior, porque los proyectos lo cumplan deben trabajar contra el Despilfarro Alimentario aplicando estrategias concretas para reducirlo.

Como hemos visto anteriormente 12 de las 34 iniciativas trabajan para reducir el Despilfarro. Las estrategias que aplican son diversas:

- De estos proyectos, dos hablan del *espigolament* como método para reducir el Derroche Alimentario:

"Recuperamos fruta y verdura en el sector primario mediante la espigolament, fruta y verdura que se tiraría por diferentes motivos."

- Otros 6 reducen el Derroche mediante la redistribución de los excedentes alimentarios de empresas a entidades sociales:

"Recogemos alimentos cocinados sobre todo de hoteles y empresas de catering [...] alimentos en óptimas condiciones, y los transportamos a entidades sociales que a la hora se lo entregan a las personas beneficiarias."

- Los cuatro últimos trabajan la reducción de éste mediante la concienciación y la educación:

"Realizo educación alimentaria ligada con la sostenibilidad y el consumo responsable."

Aparte de estos 12, hay dos proyectos que, aunque directamente su actividad no es reducir el Despilfarro Alimentario, sí que su esencia consiste en incentivar a las empresas a reducirlo mediante concursos, premios o becas de investigación.

Criterio 9: Promover el consumo de proximidad

Este criterio introduce el cuidado del medio ambiente y la sostenibilidad, potenciando los proveedores y productores próximos a la zona de acción, en este caso el área metropolitana de Barcelona.

Sólo un proyecto no hace referencia a este concepto, la Nevera Solidaria ya que, por la naturaleza de su funcionamiento, donde la gente de pie de calle deja los productos que les sobran, no hay forma de conocer de dónde proceden estos alimentos. Por otra parte, los tres proyectos de la entidad Fundació Probitas, hacen referencia a la sostenibilidad mediante el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible.

Los otros 15 proyectos que se encuestaron hacen referencia a dos aspectos diferentes: la sostenibilidad y la colaboración con empresas o entidades de la zona. Cuando las entidades hablan de sostenibilidad hacen referencia a la compra de producto de proximidad y temporada, y la compra en el pequeño comercio, además de la disminución de las emisiones de CO2 y agua a través de evitar el Derroche Alimentario "Calculamos la cantidad de CO2 y agua que ahorramos con nuestros *espigolaments* con una calculadora de la fundación ENT."

Por otra parte, la mención de la colaboración es tanto con pequeños comienzos, grandes empresas u otras asociaciones o proyectos, algunos de los cuales están entre las entidades que se han entrevistado en esta investigación. Específicamente, uno de ellos sólo hace referencia a sostenibilidad, 3 de ellos hablan sólo de colaboraciones con otras entidades y 11 comentan ambos aspectos.

Criterio 10: Conocimiento de la XDAA

En este criterio (que no está en el documento del modelo, sino que se ha añadido ad hoc para esta investigación) se hace referencia al conocimiento que tienen las entidades de la Xarxa pel Dret a l'Alimentació Adequada, si forman parte de ella y si conocen el documento del "Modelo Colaborativo para Garantizar el Derecho a la Alimentación Adequada en la ciudad de Barcelona". También se contemplan las opiniones de las entidades sobre el funcionamiento de las ayudas sociales en el aspecto que se aborda durante la entrevista y el trabajo, y comentarios adicionales sobre temáticas que no se han tocado en el transcurso de la misma.

Sobre la primera parte de este criterio, 11 de las 15 entidades afirman conocer la XDAA de los cuales 8 forman parte de ella. Por otra parte, cuatro entidades no conocen la XDAA.

Además, de las 11 entidades que saben de la existencia de la XDAA, 7 conocen el documento del model col·laboratiu y participaron en su elaboración, otras tres

mencionan que les resulta familiar, aunque no lo conocen a fondo y, por último, otras 3 no son conocedoras del documento.

Por otro lado, en relación al segundo aspecto y de este criterio, tres entidades se hicieron comentarios relacionados con la dificultad de la implementación de los criterios, de los cuales cinco comentarios estuvieron relacionados con observaciones de la mejora del sistema. Entre estos comentarios encontramos los siguientes:

- La necesidad de que las administraciones públicas y las entidades sociales realicen una compra pública responsable.
- Se observa que el XDAA está teniendo un papel muy enfocado hacia el Derroche Alimentario.
- Falta de coordinación entre entidades donadoras de alimentos: " Todas las entidades nos repartimos a diferentes entidades sociales, siempre son las mismas. Todas llamamos a la misma persona en una mañana, y al final la persona un día te dice que no, porque quizás ya ha llamado otra entidad, y tu tienes que llamar a otro. No tiene sentido ... "
- Relacionado con el anterior también se comentó que no llegan los mismos alimentos a todas las entidades sociales "Cuando se hacen ayudas de comida a la gente [...] hay lugares donde se les da comida de esta que no caduca y no tienen nada de fruta y verdura, y en cambio en otros lugares sí."
- La rapidez que hay en la evolución de los planteamientos, a veces dificulta la implementación de ellos: " Antes entregábamos lotes, ahora hemos evolucionado a un nuevo modelo [...] llevamos dos años [...] y ahora hay una nueva vertiente [...] que yo encuentro difícil de implementar a largo plazo. "
- La impresión de la falta de comunicación entre los departamentos gubernamentales "Se trabajan cosas desde diferentes departamentos que sólo tienen en cuenta desde ese departamento y no ven más allá."

Por otra parte, una entidad se interesó por conocer más a fondo la XDAA y el documento en el que se basan los criterios de este trabajo.

6. CONCLUSIONES

En la realización de esta investigación, que se ha desarrollado entre febrero y octubre de 2020, se han identificado y conocido 34 proyectos de 15 entidades diferentes que cumplen alguno de los criterios, de los que más 6 criterios del *Model Col·laboratiu per Garantir el Deret a l'Alimentació Adequada a la Ciutat de Barcelona*.

Cuatro de los 34 proyectos cumplen más de la mitad de los criterios del *Modelo* y otros cinco cumplen la mitad de los criterios. Los otros 10 cumplen menos de la mitad de los criterios destacando cinco que sólo cumplen totalmente un criterio.

Los resultados por criterios muestran como el criterio 8, referente al compromiso con la salud de los usuarios, es el más desarrollado. También entre los más implementados están los criterios 8, 5 y 9, seguidos del 2, que tienen en cuenta el desperdicio alimentario, la autonomía y en apoderamiento de las personas, la sostenibilidad y la normalización e inclusión de los usuarios, respectivamente. Además, el criterio 1 y 9 en su gran mayoría están implementados parcialmente ya sea porque los proyectos

cumplen parte del criterio o porque, aunque no desarrollan en su actividad, indirectamente si que se ven resultados en relación a estos.

En las iniciativas estudiadas, los criterios menos desarrollados son aquellos relacionados con la inserción laboral y la suficiencia de ingresos de los usuarios, los cuales son los menos relacionados con la alimentación. Por el contrario, los criterios más desarrollados por las iniciativas identificadas son los relacionados con el desperdicio alimentario, la alimentación saludable y la apoderamiento de los usuarios, es decir, los que tienen más relación con la educación nutricional.

De estos proyectos no hay ninguno que enfoque todos los aspectos de la misma forma, y especialmente destacan los proyectos Cuines Solidaries, Endevanta'l y Cuchara que ven la cocina como un entorno social, donde no se puede trabajar sólo el tema de la alimentación saludable, sino también aspectos sociales como la igualdad, los roles de género o la integración.

En cuanto al último objetivo, las entidades han descrito varias barreras para poder implementar los criterios del modelo colaborativo, entre los que han destacado la rapidez en la que cambian los modelos a implementar y la falta de comunicación o de trabajo conjunto de las entidades o departamentos gubernamentales.

Es pertinente notar que gran parte de esta investigación se ha desarrollado en el contexto de la Covid-19, lo que ha hecho crecer y evolucionar constantemente el mapa de iniciativas para garantizar la alimentación (adecuada) en la ciudad de Barcelona, lo cual puede haber generado que algunos proyectos no hayan sido recogidos en este trabajo, al igual que algunas de las iniciativas descritas pueden haber cambiado para adaptarse a las demandas de la nueva situación, siempre cambiante.

En cualquier caso, los datos aportados proporcionan una primera identificación de iniciativas que desarrollan en diferente medida los criterios descritos en el *Model Col·laboratiu per garantir el dret a l'alimentació a la ciutat de Barcelona* y facilitan ejemplos de buenas prácticas para avanzar hacia a una mayor seguridad alimentaria en la ciudad.

7. Bibliografía

Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva. (n.d.). Xarxa per la garantia del dret a una alimentació adequada a Barcelona. Retrieved May 13, 2020, from <http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/xarxa15.html>

Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva. (2017). *Model col·laboratiu per garantir el dret a l'alimentació adequada a la ciutat de Barcelona*. Barcelona.

Departament de Treball, A. S. i F. (2017). *Indicadors territorials de risc de pobresa i d'exclusió social*. Barcelona.

FAO. (2020). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets*. Rome.

Naciones Unidas. (1948). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*.

Naciones Unidas. (1976). ACNUDH | *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

- Navarro-Varas, L., & Porcel, S. (2018). *Pobresa i infàncies desiguals a la ciutat de Barcelona, 2016-17*. Barcelona.
- Neergaard, M. A., Olesen, F., Andersen, R. S., & Sondergaard, J. (2009). Qualitative description - the poor cousin of health research? *BMC Medical Research Methodology*, 9(1), 52. <https://doi.org/10.1186/1471-2288-9-52>
- Penne, T., & Goedemé, T. (2019). *Putting inadequate incomes at the heart of food insecurity. A Study of the financial constraints to access a healthy diet in Europe*.
- Sandelowski, M. (2010). What's in a name? Qualitative description revisited. *Research in Nursing and Health*, 33(1), 77-84. <https://doi.org/10.1002/nur.20362>
- Triches, R. M., & Schneider, S. (2010). School Feeding and Family Farming: reconnecting consumption to production. *Saude E Sociedade*, 19(4), 933-945. <https://doi.org/10.1590/s0104-12902010000400019>

Construyendo posicionamiento común en el marco de la protección al derecho a la alimentación

María del Mar Ortiz Pérez⁵⁰⁴

RESUMEN:

Crisis económica, aumento o disminución en la cobertura desde lo público, cuestionamiento del estado de bienestar, riesgo de ruptura en la convivencia y cohesión social, existencia de excedentes de alimentos o conciencia de aprovechamiento de recursos, ... pueden contribuir a generar nuevas prácticas asistenciales.

Sin embargo, es precisamente en medio de esta coyuntura cuando se requiere una reflexión pausada que nos haga salir de esta visión cortoplacista y que vaya dirigida a lo estructural, que nos haga avanzar en perspectiva de derecho entendiendo las necesidades de subsistencia como derecho subjetivo.

Hacemos un relato de los cambios más significativos en el modelo de acción de Cáritas y los aprendizajes internos que han permitido avanzar y comprender las necesidades desde un enfoque integral y mejorar las estrategias en la cobertura de necesidades básicas. Un modelo centrado en la persona y no en la carencia, que trabaja desde el acompañamiento integral, la promoción, el apoyo emocional. Un Programa económico que posibilita la autonomía personal y la libertad de elección; mecanismos de protección a través de ayudas económicas directas y acceso a alimentos por medio de Tarjeta Monedero.

Desde y con personas voluntarias que, en el entorno más próximo a la persona, la comunidad, realizan una acción organizada y orientada a la realización plena de la persona, la mejora de sus condiciones de vida y al cambio social. Voluntariado que ejerce su derecho, y responsabilidad, a participar activamente en lo público. Espacios sinérgicos y de alianza desde un trabajo colaborativo en lo local-territorio.

Palabras clave: Alimentación, pobreza, autonomía de la persona, redes, tercer sector.

1. Una cuestión de derechos

Desde la mirada de los Derechos Humanos, la cuestión del derecho a la alimentación cobra otra perspectiva y nos sitúa ante el concepto de Universalización, entendiendo las necesidades de las personas, y en concreto las de subsistencia, como derecho subjetivo.

Hablamos de tener derecho a una alimentación adecuada y del derecho fundamental de todo ser humano a no padecer hambre, así como también, en sentido más amplio, de tener las destrezas y habilidades, los conocimientos y las oportunidades para acceder a la misma. La necesidad de alimentarse es por lo tanto una de las necesidades básicas universales y como describe Maslow está relacionada con las necesidades más primarias y por lo tanto con el "derecho a la vida", es decir, el derecho a la subsistencia es derecho a preservar la vida humana, la vida de cada persona y de la humanidad en su conjunto.

Ambas perspectivas, el derecho a la alimentación en sí mismo y el acceso al propio derecho son cuestiones prioritarias; pero situándolas en interrelación con otras necesidades básicas como la protección, salud, relación, participación, sentido de la

PANEL 11: Pobreza, garantía de ingresos y redistribución

⁵⁰⁴ María del Mar Ortiz Pérez. Responsable Programa de acogida Integral de Cáritas Diocesana de Bilbao

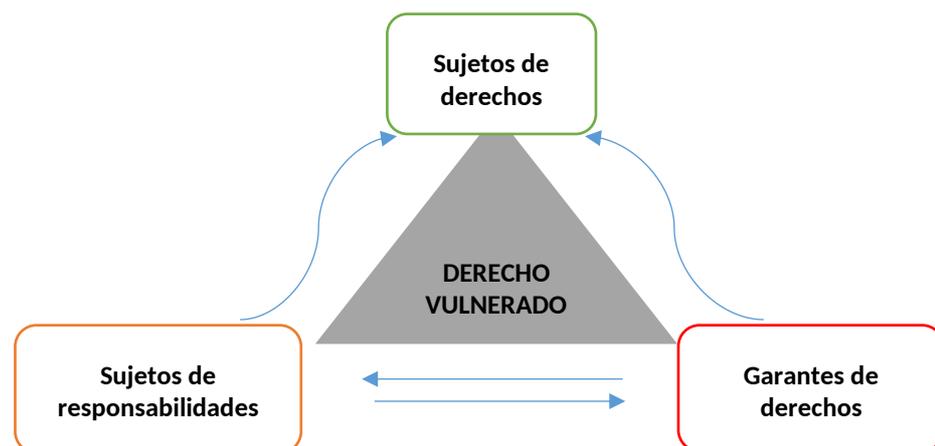
vida, y que van configurando a cada persona desde la dignidad que le es intrínseca. Hablamos de derechos interrelacionados y por tanto indivisibles que persiguen un mismo fin: la realización plena de una vida digna. La pobreza como fenómeno complejo y multidimensional se relaciona de manera directa con los derechos humanos y muchas veces es consecuencia de la falta de reconocimientos y acceso a estos derechos.

El derecho a la alimentación como derecho fundamental nos coloca ante la reflexión sobre cómo se garantiza en nuestra sociedad el derecho a la subsistencia y cuál es el papel que jugamos cada uno de los actores sociales y en concreto el papel de los sistemas públicos en esta materia. Cáritas Española (2019a) en el documento “Alimentación y vestido como derecho de ciudadanía. Cuestión de dignidad, autonomía y normalización” plantea en esta misma línea que necesidades como la alimentación y el vestido son derechos humanos fundamentales de lo que se desprende la responsabilidad de la administración pública para garantizar su respeto y el acceso a los mismos.

En este sentido podemos acercarnos al esquema del “triángulo de actores” propuesto por Cáritas Española (2019b) en su material pedagógico sobre Derechos Humanos, que facilita identificar quién/quienes tienen la obligación y deber de respetar, proteger, realizar y garantizar los derechos. En este documento Cáritas hace suya un articulado de la Doctrina Social de la Iglesia ya que afirma que

Es importante llegar a conocer el rol que cada actor tiene frente a la situación y preguntarnos si ese rol se está ejerciendo o por el contrario podemos hablar de vulneración de derechos y de quiénes no están asumiendo la responsabilidad que les toca o, dicho de otra manera, los deberes para el logro del bien común que tienen nuestras instituciones y las responsabilidades que la sociedad misma ha de llevar a cabo para acompañarlos y sostenerlos. (p. 2)

Figura 1: Triángulo de actores. Tomado de Cáritas Española (2019b)



Sujetos de derechos: Cada persona. El ser humano es sujeto de derechos, con capacidad para ejercerlos.

Garantes de derechos: El Estado en todos sus niveles es quien tiene la obligación jurídica de lograr el ejercicio de los Derechos Humanos. Esto es: defender, proteger, promocionar y garantizar la no discriminación.

Sujetos de responsabilidades: las organizaciones civiles, sociales, el sector privado, los medios de comunicación, el tercer sector, las organizaciones religiosas, los movimientos sociales, todas y cada una de las personas... como parte de la sociedad desde el punto de vista moral y ético entendemos la dignidad de una persona como parte de nuestra propia dignidad.

Una vez identificados los distintos actores, es necesario ponerlos en relación, para identificar las obligaciones y responsabilidades de cada cual con el resto y con los propios derechos, y cómo se están ejerciendo dichas obligaciones y responsabilidades.

Otra herramienta importante a la hora de descubrir las vulneraciones de Derechos Humanos es el análisis de las dimensiones de los Derechos Humanos, que se recoge en el mismo Documento pedagógico de Cáritas Española (2019b). Un análisis que plantea términos como **disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad** que nos ayudan no sólo a identificar las vulneraciones de derechos sino también a tomar conciencia de dichas vulneraciones y hacer un discernimiento que nos muestre el camino para abordar y trabajar a través de distintas acciones la responsabilidad y garantía del derecho.

Disponibilidad: para que los Derechos Humanos puedan ser ejercidos han de estar disponibles diversos servicios, mecanismos, instalaciones, procedimientos, etc... Por ejemplo, una familia tiene su derecho a la alimentación garantizado cuando cuenta con los medios necesarios para provisionarse de una alimentación suficiente, nutritiva y adecuada y el Estado dispone de los mecanismos y procedimientos necesarios para una provisión social efectiva de dichos alimentos y de los medios para acceder a los mismos para que el derecho sea real y efectivo.

Accesibilidad: los mecanismos, procedimientos, herramientas, etc. de las que hemos hablado han de ser accesibles. Accesibles para todas las personas, sin discriminación alguna (en el sentido físico, de alcance cultural, geográfico, económico o religioso).

Aceptabilidad: es necesario reconocer las diversas necesidades que los diferentes grupos humanos tienen. Desde ese reconocimiento de la especificidad se han de desarrollar los medios utilizados para garantizar el Derecho Humano. En relación al derecho a la alimentación, es importante preguntarse si todos los alimentos a los que acceden las personas (su producción, distribución y formato de consumo) se adecúan a su contexto socio cultural. Esto es, si las personas consideran aceptables para su realidad, gustos, historia y contexto el modelo de acceso a la alimentación propuesto. También cabe preguntarse si todos los medios y formas de acceso, distribución y consumo garantizan la dignidad de las personas.

Adaptabilidad: es necesario que las herramientas, mecanismos, procedimientos, etc. sean flexibles y adaptables a las personas y comunidades, es decir, adaptadas y accesibles a su desarrollo, habilidades y capacidades, para poder ejercer este derecho.

El derecho a la alimentación está reconocido por el derecho internacional y las distintas constituciones y/o legislación de muchos países y por lo tanto el reconocimiento del derecho significa que todas las personas han de tener garantizado el acceso a los medios y recursos necesarios para asegurar la misma para sí mismos y sus familias. El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) cubre un amplio rango de derechos, incluyendo aquellos que se refieren al

derecho a una alimentación adecuada, al agua, al saneamiento, a la ropa, a la vivienda y al cuidado médico, así como a la protección social que cubra circunstancias ajenas a uno mismo como la invalidez, la vejez, el desempleo y la vejez (p. 52).

Reconoce así mismo que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales e igualdad en la protección”.

Creer en perspectiva de derecho, reconocimiento de la dignidad y desde el concepto de Universalización posiciona a Cáritas en la defensa y reivindicación de un sistema organizado de prestaciones públicas o rentas mínimas que garanticen la cobertura de las necesidades básicas y el derecho a la alimentación y que favorezcan los procesos de inserción de personas y colectivos. Hablamos de superar la situación de pobreza y establecer unos ingresos mínimos suficientes para cubrir las necesidades de alimentación, vestido y alojamiento y que posibiliten superar determinadas situaciones que ponen en riesgo de vulneración y exclusión a parte de la población que no puede acceder por sus propios medios. Unos ingresos mínimos vitales sin condiciones, requisitos y méritos y que subrayan la universalidad del derecho.

2. Rentas mínimas como oportunidad y reconocimiento del derecho a la alimentación

La experiencia de la Comunidad Autónoma Vasca como respuesta en la cobertura de las necesidades básicas con la implantación de la Renta de Garantía de Ingresos supuso un reconocimiento del derecho y la responsabilidad de la administración pública como garante del mismo. Un programa que ha ido experimentado diversas reformas y algunos retrocesos que nos hablan de un derecho condicionado y por lo tanto no universal, que en la práctica deja a parte de la población fuera del sistema de protección.

Un camino no exento de dificultades. En este camino de luces y sombras, podemos identificar algunas situaciones de no reconocimiento de derecho o dificultades en el ejercicio del mismo, así como algunas otras cuestiones de calado aún sin resolver y que ponen encima de la mesa la complejidad de la realidad y de las acciones acometidas y los límites del sistema de protección para garantizar el derecho a la alimentación de la ciudadanía.

Detrás de los sistemas de garantías de rentas está la reflexión sobre qué parte del reparto de la riqueza lo vamos a desvincular del empleo. Estamos en un modelo de bienestar centrado en el empleo como tractor de inclusión y distribuidor de ingresos y el reto supone avanzar hacia un modelo alternativo al actual ya que éste parte de una realidad de empleo que no garantiza la universalidad (sociedad de pleno empleo) y que plantea en la actualidad muchas situaciones de precariedad aún a personas trabajadoras. Según el II informe de FOESSA de Euskadi del año 2019 el 7,9% de las personas que trabajan están en situación de pobreza y un 11,4% en situación de

exclusión social. Se trata, por lo tanto, de hacer un proceso de desvinculación de la prestación o el derecho a una renta vital mínima de la búsqueda activa y el acceso al empleo. En nuestras sociedades actuales esta es una cuestión importante a debate.

A continuación, hago una breve exposición de algunas dificultades y carencias que observo desde el acompañamiento y atención a las personas que se acercan a Cáritas y en relación al papel de lo público como garante del derecho a la Renta de Garantía de Ingresos.

El actual sistema de rentas mínimas, suponiendo una importante aportación en cuestión de abordar la lucha contra la pobreza, aún no parece ser el sistema que resuelva definitivamente el debate anteriormente citado. Se trata de un sistema:

- Mejorable en cuanto a su alcance: que reduzca el porcentaje de población que queda fuera del sistema y en situación de pobreza y exclusión.
- Mejorable en cuanto a su gestión, acceso, tramitación, estabilidad y enfoque integral centrado en la persona: conexión con otros sistemas públicos y con las entidades del tercer sector implicados en los procesos de inclusión social, teniendo en cuenta el efecto disuasorio que pueda tener la brecha digital y que afecta a la accesibilidad al derecho.
- Mejorable en cuando a su diferenciación e independencia del derecho con respecto a los apoyos para la inclusión social y laboral. Mejorable en cuando a su grado de incondicionalidad.
- Mejorable en cuando a última red de protección: desde la perspectiva del derecho a la alimentación cabe pensar en un sistema de rentas mínimas que dote de un suelo básico y estable, no sujeto a régimen sancionador alguno. Trabajo en torno a la estigmatización de personas y colectivos.

3. Crisis económica, pandemia y otras situaciones que desenfocan la alimentación como derecho

Rosa Maria Artal (2013) en su libro “Salmones contra percebes. Cómo ganar la partida a quienes rechazan cambios políticos y sociales” nos sitúa en un símil entre la vida marina y lo que puede ser el contexto de crisis actual; de la mano de dos especies de peces Artal nos habla del mundo como lugar inhóspito que provoca pobreza y exclusión, donde la desigualdad y la injusticia imperan.

Si hay un lugar inhóspito para sus habitantes, ese es el medio marino. En las profundidades del agua se libra una lucha continua por la supervivencia y el poder, donde el pez grande come al chico, éste a otro más pequeño en cadena sin fin, y triunfa el más fuerte o el más hábil. Allí no impera democracia alguna, es la selección genética por fuerza, dominio y habilidades, donde los diminutos, débiles y no muy avisados no cuentan con protección alguna (p.13).

Otro autor, Juan Rulfo (1953) en su cuento “Es que somos pobres” incluido en el libro “El llano en llamas”, pone palabras que me sirven para recoger los sentimientos y la emoción muchas veces escuchados en personas acompañadas por Cáritas; expresiones de angustia, desconcierto e incertidumbre por una situación que como una riada arrasa la vida de las personas y las mantiene en vilo de manera permanente, agotando su capacidad de resiliencia, sus redes y posibilidades de superación. “El río comenzó a crecer hace tres noches, a eso de la madrugada. Yo estaba muy dormido y, sin embargo, el estruendo que traía el río al arrastrarse me hizo despertar enseguida y pegar el brinco

de la cama”. Más adelante el narrador continúa: “...el ruido del río era más fuerte y se oía más cerca. Se oía como se huele una quemazón, el olor podrido del agua revuelta” (p.11).

La extrema pobreza va más allá de la simple falta de ingresos suficientes. Para el ex Relator Especial de la ONU Philip Alston la pobreza extrema lleva aparejada una falta de ingresos, una falta de acceso a servicios básicos – salud, educación y condiciones de vivienda – y exclusión social. Teniendo esto en cuenta, más de 2.200 millones de personas – el 30% de la población mundial – están viviendo en una situación de pobreza o se encuentran cerca de ella. El ex Relator Especial apunta que la extrema pobreza no existe sólo en países en desarrollo (ONU, 2018):

Las políticas gubernamentales pueden ocasionar altos niveles de pobreza e infligir “miseria innecesaria” aún en los países más ricos del mundo. He hablado con personas que dependen de los bancos de alimentos y de organizaciones benéficas para su siguiente comida, que duermen en sofás de amigos porque no tienen un hogar ni un lugar seguro para que duerman sus hijos (La pobreza impide acceder a servicios básicos, párrafos 3 y 4).

En la misma declaración, se adhirió a “una visión de una comunidad vibrante, diversa, justa y segura construida en los fundamentos de los derechos humanos universales” (párrafo 6). Y, más recientemente, en una visita a España entre los meses de enero y febrero de 2020 resalta que

La pobreza en España está anclada en un sistema de protección social que está roto e insuficientemente financiado, en el que es imposible orientarse y que no llega a las personas que más lo necesitan. La necesidad de reformas en profundidad ha quedado aún en mayor evidencia desde mi visita. El COVID-19 ha arrojado luz sobre las graves deficiencias en las políticas del gobierno central y las comunidades autónomas para combatir la pobreza, con millones de personas que no pueden trabajar sufriendo por retrasos en el pago de prestaciones, problemas técnicos y una asistencia inadecuada. (EAPN, 2020, párrafo 4)

A la vez, señala en positivo la iniciativa de poner en marcha el Ingreso Mínimo Vital junto a nuevas medidas para proteger empleos y vivienda: “El Ingreso Mínimo Vital a nivel nacional es un logro ambicioso e impresionante que podría ser de gran ayuda ahora y en el futuro para las personas en situación de pobreza” (párrafo 6).

En el momento actual tras un período coyuntural y preocupante de pandemia se observa un mayor deterioro de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión, este período viene determinado por un agravamiento de las situaciones de mayor exclusión y pobreza; pero también de un empeoramiento de la situación social y económica de personas y familias de clase media, personas que han perdido su trabajo o no logran la estabilidad suficiente. Asistimos a profundos cambios en la realidad del mercado de trabajo, se producen pocas oportunidades de acceder a un bien tan importante como el empleo digno, especialmente para determinados grupos de población y todo ello dejando su impacto en las condiciones de vida y el sentido vital de las personas.

Un contexto como el actual que se viene repitiendo a lo largo de diferentes momentos en estos últimos años y con experiencias recientes como la crisis económica en el año 2008 y posteriormente en 2012, y la reciente pandemia de la que ya venimos observando impactos importantes respecto al deterioro de la calidad de vida. Las Crisis

económicas, la presión del entorno y la comunidad, la existencia de excedentes de alimentos o conciencia de aprovechamiento de recursos, el cuestionamiento del estado de bienestar, vaivenes en la cobertura desde lo público, riesgo de ruptura en la convivencia y cohesión social, pueden contribuir a retornar a prácticas asistencialistas en detrimento de un avance del reconocimiento de derechos. Corremos el riesgo de analizar, valorar y tomar decisiones, desde la perspectiva de lo inmediato y coyuntural. Sin embargo, es precisamente en medio de esta coyuntura cuando se requiere, más que nunca, una reflexión pausada que nos proyecte al futuro y nos haga salir de esta visión cortoplacista y que vaya dirigida hacia lo estructural.

Ahora, también estos tiempos son tiempos de crecimiento y oportunidad; toda crisis es también una oportunidad de seguir avanzando y, desde esta experiencia de acompañar en distintas crisis y momentos complicados de la historia, poder “soportar” la tensión existente entre construir un sistema basado en derechos (también en los malos momentos) o ir al vaivén de lo coyuntural y de cada una de las crisis existentes y venideras. La propia experiencia nos habla de que algunas decisiones no hay que tomarlas en período de crisis, sino cuando los tiempos son mejores, precisamente porque los momentos de mayor bonanza y bienestar permiten prepararnos para cuando en otras ocasiones las circunstancias no sean tan favorables, y poder así hacer una apuesta por el fortaleciendo del sistema de derechos. Desde nuestra experiencia y en el camino hasta ahora andado, podemos decir que cuando todo ha ido mal lo que ha permanecido es la cobertura de protección en base a derechos (rentas mínimas) y que cualquier cuestión de solidaridad y de respuesta fuera del derecho es transitoria mientras que la necesidad “es siempre”, va con la vida. La estabilidad da certidumbre y por lo tanto se hace necesario construir una red y sistema que dé estabilidad más allá de las coyunturas y desde ahí posibilitar la construcción y desarrollo integral de personas y del bien común.

4. Reflexión y posicionamiento Cáritas Bizkaia. Algunas cuestiones que cambian el relato y construyen nuevas formas de estar y hacer

Principios de acción en Cáritas: apuesta por un proyecto promocional, emancipador y de acceso a derechos; conforma y estructura su identidad y trabajo en red, reivindica y urge a la administración en su responsabilidad política, sensibiliza a la sociedad-población, realiza incidencia política.

Intentamos desarrollar en este punto algunas claves importantes descubiertas en estos años fruto de diferentes experiencias de acompañamiento a personas y especialmente a partir del conocimiento, la reflexión y el diálogo de equipos de acción; equipos de personas contratadas y voluntarias, procesos todos ellos que han permitido avanzar en la construcción de un marco o posicionamiento común.

Hacemos un relato de los cambios más significativos en el modelo de acción y los aprendizajes internos que nos han permitido avanzar como entidad y desde la red de atención de Acogida Integral (red de atención local en Cáritas Bizkaia); también comprender las necesidades desde un enfoque integral y no fragmentado y mejorar las estrategias en la cobertura de necesidades básicas (alimentación y vestido). Un modelo centrado en la persona y no en la carencia, que trabaja desde el acompañamiento integral, la promoción de la persona, el apoyo emocional.

En Cáritas cobran especial importancia los procesos de evaluación y reflexión que nos permiten la mejora de las herramientas que utilizamos en los distintos proyectos, y en concreto en el programa de Acogida Integral (Acción Social de Base), introduciendo cambios en el propio concepto y definición de las ayudas o en los procedimientos para tramitarlas; un Programa de ayudas económicas que nace en el año 2000 y que está en permanente cambio y adaptación incluyendo, en la medida de lo posible, nuevas necesidades y situaciones a las que dar respuesta. Nuestra apuesta por lo tanto se centra en un sistema de ayudas que evite una mirada parcial y por lo tanto una acción fragmentada, ayudas concebidas como instrumento y medio para el acompañamiento de los procesos que las personas emprenden.

Nuestra reflexión parte de la clave de la dignidad y derechos fundamentales de todas las personas y la necesidad de trabajar desde su empoderamiento y la búsqueda de la mayor autonomía posible. Cáritas plantea situar a la persona en el centro de la intervención como sujeto de plena dignidad que es, “la dignidad de la persona, independientemente de la situación en la que se encuentre. (...) Situarnos desde la clave del acompañamiento nos obliga a centrar la atención en los caminos y no tanto en las metas” (Cáritas Diocesana de Bilbao, 2009, p. 46)

Cuestión de dignidad, autonomía y normalización. Trabajar en clave de dignidad y derechos significa que las respuestas que demos garanticen: confidencialidad y normalización en la satisfacción de las necesidades básicas, que respeten la capacidad de decisión de la persona y posibiliten la planificación de su economía doméstica en el medio plazo. En este sentido cobra especial importancia la autonomía y el ejercicio de libertad como derecho de cada persona y la normalización en las respuestas y procesos que prevengan una posible estigmatización de colectivos. En general, hablamos de protección sí; pero desde un enfoque integral que busca el pleno desarrollo de las potencialidades de las personas y no vincular la intervención únicamente a la subsistencia y la protección.

Desde el Consejo General de Caritas Española en mayo de 1996 se envía la siguiente circular (comunicación interna):

...no podemos volver atrás en nuestra concepción de la caridad y confundirla nuevamente con simples ayudas y limosnas, recogida de ropa y alimentos, y distribución de los mismos a las personas y familias necesitadas. Con frecuencia, estas prácticas no aseguran el debido respeto a la persona del pobre, dificultan los procesos de integración social, desfiguran el contenido de la caridad y pueden desprestigiar la misma acción caritativa de la Iglesia. ... nuestras ayudas no pueden crear dependencia. Así, cuando en determinadas ocasiones tengamos que proporcionar ayudas para cubrir necesidades básicas, debemos hacerlo sí, al mismo tiempo, estamos cumpliendo estas dos condiciones: urgir a las Administraciones Públicas y ofrecer a las personas que ayudamos programas que favorezcan procesos de inserción, mediante actuaciones educativas y socializadoras. ... entre nosotros no podemos promover, en nombre de la caridad, la limosna fácil ni el simple paternalismo, olvidando la promoción de las personas, la formación de la conciencia social y eclesial y la acción en favor de la justicia.

Así mismo, trabajar por la protección de la cobertura de las necesidades básicas debe ir de la mano de la sensibilización de una sociedad que garantice esta protección por derecho, “son derechos, no regalos”. Una parte de la acción de Cáritas está orientada a la sensibilización en materia de derechos y a la incidencia política que posibilita el cambio legislativo.

5. Saber-aprender a caminar juntos/as

Cuando hablamos de cambio, hablamos de un proceso dinámico y como tal deberá respetar las pautas y ritmos de cada uno de los equipos. No se trata de hacer cambios rápidos sino convencidos. Todo proceso compartido (acompañantes, voluntarios/as y participantes) requiere de aceptación, respeto y tiempo; en definitiva, saber caminar juntos.

Los diferentes momentos que hemos querido rescatar como ejemplo de reflexión compartida los señalamos por la importancia que ha supuesto como mejora en la intervención y especialmente como experiencia de participación de los equipos y de todos los agentes que participan en los distintos territorios de Bizkaia.

Cada una de las experiencias, más allá de los objetivos específicos propuestos, pretende estos objetivos generales:

- Analizar la realidad de pobreza y exclusión en nuestro entorno más cercano y la práctica en torno a la distribución de alimentos.
- Tomar conciencia de posibilidades distintas de acción con las personas más allá de las ayudas puntuales. Establecer procesos.
- Mejorar nuestra acción en relación a la cobertura de necesidades básicas

Unos procesos de reflexión realizados en toda la red de Acogidas en Bizkaia, más 80 equipos, que nos han permitido profundizar en quiénes somos (ahondar en nuestra identidad, misión, motivación tras años de intervención y contacto con la exclusión, ...) y qué queremos ser en los próximos años (una mirada en el medio-largo plazo); una oportunidad de reorganizar y corregir, de soñar y caminar con andares nuevos. Parte de una preocupación por la imagen que de las Acogidas existía en el entorno, de las relaciones con otros servicios y entidades y de un querer caminar hacia procesos de acompañamiento superando la estrategia “dar-no dar”.

Figura 2: Hitos que nos llevan al momento actual



Algunos aprendizajes a destacar fruto de cuatro momentos clave en el desarrollo de la Acogida Integral:

Una manera de entender las necesidades básicas, que tiene relación con la comprensión de los distintos factores que influyen en los procesos de exclusión. Según el Modelo de Acción Social de Cáritas Bizkaia la dificultad para cubrir las “necesidades básicas para la vida” está relacionada con la carencia, que junto con otros cuatro factores como son la enfermedad, el aislamiento, la dependencia y el sin sentido, configuran el espacio de la exclusión social. En la combinación o combinaciones que se pueden producir entre estos cinco factores y que pueden afectar a personas, grupos y comunidades concretas, así como la persistencia de los mismos en el tiempo, se pueden encontrar causas o elementos generadores de pobreza y exclusión.

Constituirnos en red de apoyo. Observamos que la acogida va adquiriendo un papel importante en cuanto a la necesidad de escucha que tienen las personas atendidas. Nuestra acción requiere una atención individualizada, una acogida de calidad en tiempos y actitudes que permita crear espacios de verdadera escucha, de cuidado y acompañamiento; relaciones de ayuda basadas en la confianza. Junto con ello nos hacemos conscientes que el tiempo de estancia en los proyectos es cada vez mayor, con el riesgo que esto tiene de generar dependencia y cronificación. Hoy más que nunca, podemos percibir la complejidad de la realidad y que los problemas han de ser abordados a niveles que muchas veces superan nuestro ámbito de acción concreto y que trabajar conjuntamente aumenta las posibilidades de llegar a otros ámbitos de acción y alternativas nuevas. Saber que compartimos con otras acogidas y proyectos preocupaciones y posibilidades nos ayuda a unir esfuerzos, a construir una red de ayuda y adquirir un peso específico en acciones de sensibilización y denuncia que puedan ser motor de cambio social.

Una metodología de acompañamiento integral, un modelo de atención basado en el acompañamiento a las personas que integra la actividad de las distintas áreas de intervención en Cáritas, y que se recoge en el Modelo de Acompañamiento Integral (MAI):

Este proceso de acompañamiento integrado supone superar una intervención desde distintas áreas que se coordina, (pero mantiene cada una su ámbito de diagnóstico, criterios de selección, planes de trabajo, respuestas) para construir y desarrollar, de comienzo a fin, un trabajo conjunto. Pasamos de la MULTI-disciplinarietà a la INTER-disciplinarietà, colocando en el centro del enfoque a la persona/familia, su momento, sus oportunidades, sus necesidades, ... (Cáritas Diocesana de Bilbao, 2013, p 10)

5.1. Concepto y definición de las ayudas y cambios en los procedimientos para su tramitación.

Desde Cáritas se apuesta por un Programa económico desde un modelo de acción que fomenta la autonomía personal y libertad-capacidad de elección y decisión; mecanismos de protección a través de prestación directa de ayudas económicas y acceso a alimentos por medio de Tarjeta Monedero y Tarjetas Solidarias. La reflexión y el trabajo realizado durante estos años ha permitido flexibilizar y adaptar el sistema de ayudas económicas a la realidad en permanente cambio y así ajustar plazos, requisitos de acceso, duración de las ayudas, cuantías...

A la hora de definir los nuevos tipos de ayuda, se han tenido en cuenta distintos aspectos:

- La situación socioeconómica.
- El mapa de ayudas-prestaciones sociales
- La dotación de recursos de los que Cáritas dispone.
- La importancia de recuperar la esencia de la acogida y su labor de acompañamiento en clave de procesos.
- La situación vulnerable de determinados colectivos, especialmente aquellas que hacen referencia a familias en las que hay menores. Asimismo, descubrimos como colectivo significativo, el de las familias monoparentales (preferentemente encabezadas por mujeres), jóvenes no acompañados, personas sin hogar y personas mayores en situación de soledad.

Mejora de las herramientas: gestión, registro, entrega. Puesta en marcha de un sistema para la normalización de ayudas económicas online con diversas modalidades de pago (tarjetas monedero, tarjetas de compra básica, envío a móvil, ingreso en cuenta, etc.). El objetivo principal del cambio propuesto, a raíz de la situación de pandemia derivada de la Covid19, es dignificar la entrega de ayudas en las necesidades básicas y posibilitar la autonomía de las personas. Otros objetivos del sistema son:

- Habilitar un sistema mediante el cual hacer llegar las ayudas económicas a las personas que así lo requieran evitando la entrega en metálico o talón, aunque no dispongan de cuenta bancaria.
- Unificar la gestión de ayudas económicas en todas las áreas de intervención y optimizar los procedimientos para su tramitación.
- Ofrecer fórmulas normalizadoras en la gestión económica: pago con tarjeta, móvil, transferencias bancarias...
- Asegurar la trazabilidad y transparencia en la gestión de las ayudas económicas, con control de todo el proceso, desde la solicitud hasta la justificación de pagos.

Tarjetas solidarias o monedero: EROSKI, FIARE. La primera experiencia en el uso de vales de compra en supermercados surge en el año 2008 de la mano de Eroski; durante la crisis económica de ese año y ante la posibilidad de vuelta atrás hacia prácticas de reparto de alimentos, se plantea la entrega de vales como alternativa en clave de dignidad, autonomía y normalización. Posteriormente en el año 2014 se procede al cambio y utilización de las primeras Tarjetas Monedero. En estos momentos el sistema de ayudas económicas posibilita la gestión de tarjetas de compra en base a un Acuerdo con Fiare para la utilización de Tarjetas monedero (anónimas y nominativas) y un Acuerdo con Eroski para el uso de tarjetas de compra básica (Tarjetas Solidarias).

Alianza y trabajo colaborativo: que ha permitido la colaboración y el trabajo conjunto con diferentes entidades del tercer sector y con la propia Administración pública en la respuesta a nuevas necesidades y ofreciendo cobertura económica de manera temporal a personas que quedan fuera del sistema de protección público: ejemplo de ello son el Programa Azken Sarea Indartzen (2020), una estrategia contra los efectos socio económicos de la crisis sanitaria del covid-19 en la población en situación de

vulnerabilidad y exclusión social, y el Programa de colaboración para la atención a personas solicitantes de Protección Subsidiaria (2019)

Impacto en el sentido de la vida: se detecta en alguna de las personas atendidas falta de perspectiva de futuro, de esperanza, alegría, proyectos de vida rotos, El *sin-sentido*

ocurre cuando la clave existencial de la persona se encuentra afectada y, de esta forma las emociones, la subjetividad y los dinamismos personales aparecen teñidos con sentimientos de impotencia, de resignación y de pérdida. La falta de perspectiva se adueña de la persona, no esperando nada o casi nada del futuro, ni de nadie y haciendo que todo dé igual. (Cáritas Diocesana de Bilbao, 2009, p 24)

El trabajo y reto a abordar en los próximos años con respecto al sentido pasa por incorporar la dimensión espiritual en el acompañamiento a las personas atendidas y avanzar en la búsqueda de herramientas y recursos que generen esperanza y fortalezcan los dinamismos vitales en los procesos de vida de las personas en clave de resiliencia, de desarrollo identitario y del sentimiento de pertenencia al grupo-comunidad.

6. El valor y la riqueza del voluntariado

Joaquín Santos Martí (2012) recoge en su publicación “El cuarto Pilar. Un nuevo relato para los servicios sociales” unas palabras del diputado Durán y Lleida realizadas en el año 2011 durante una comparecencia en el Congreso de los Diputados y nos sirven para iniciar el tema:

No tenemos otro remedio que transitar desde el estado de bienestar social a la sociedad del bienestar, para ello precisamos de la colaboración de la sociedad civil, del tercer sector, de la familia, que son auténtico motor y garante de bienestar social (p. 37)

Este autor, en su relato o exposición del tema, parece cuestionar el papel del estado de bienestar como único interlocutor-agente y propone sistemas combinados donde servicios sociales, red primaria y comunidad ejerzan como tractor de bienestar social e inclusión de colectivos. Anima a avanzar en una construcción compartida y participada, siendo conscientes del rol que juega cada uno de los actores (entidades del tercer sector, administración pública, familia, ...) y poder desarrollar en plenitud todo su potencial de intervención; pero a la vez siendo conscientes de que, en muchas ocasiones, desde la necesidad de estar presentes y responder en las distintas coyunturas socio económicas, corremos el riesgo de des-responsabilizar a la administración pública y que la responsabilidad recaiga nuevamente en las propias familias y en el tercer sector.

Durante este tiempo de pandemia se ha hecho evidente la necesidad de participar de manera sinérgica los diferentes actores y ha puesto nuevamente en valor el concepto de gratuidad, a través de personas que de manera voluntaria realizan una acción organizada y orientada a la realización plena de la persona, la mejora de sus condiciones de vida y al cambio social. Ciudadanos todos ellos que ejercen su derecho, y responsabilidad, a participar activamente en lo público. Espacios sinérgicos y de alianza desde un trabajo colaborativo en lo local-territorio. Conscientes de que vivimos tras el Covid un momento de refuerzo de la colaboración y participación de las personas en la construcción del bien común. Una colaboración y responsabilidad que va unida a la exigencia de garantías por parte del estado y las distintas Administraciones que nos

sitúan al tercer sector y al voluntariado en un papel de subsidiaridad y complementariedad.

El valor de lo local y lo cercano como espacios comunitarios y de cuidado mutuo:

cuidar consiste en una forma de vivir, de ser, de expresarse; es una postura ética y estética frente al mundo; es un compromiso con el estar-en-el-mundo y una contribución al bien-estar general, a la conservación de la naturaleza, a la promoción de las potencialidades, de la dignidad humana y de nuestra espiritualidad; es cooperar a la construcción de la historia, al conocimiento de la vida (Waldow 2008, citado por Rodríguez et al., 2018, p. 196).

El estado de bienestar se ha dotado de servicios y recursos; pero existe un espacio para el voluntariado y la propia comunidad, un espacio de acogida y acompañamiento, que posibilita un trato más directo entre personas, una inversión en relaciones humanas y cooperación entre iguales y sin olvidar el papel como ciudadanos que reivindican un mayor compromiso a las administraciones y denuncian la vulneración de derechos y ello desde la oportunidad de establecer cauces de relación y coordinación, apoyo y complementariedad ya que entre sus funciones están las de apoyar y complementar a la acción de lo público.

Como señala el Plan Estatal del Voluntariado 1997-2000,

El voluntariado surge con la sociedad y evoluciona con ella; es un claro ejercicio de ciudadanía y de participación que adquiere su máximo significado desde los conceptos de solidaridad y justicia en cuanto expresión de dos de los valores más elevados de la condición humana. La ciudadanía implica la identificación del individuo como sujeto de derechos, entre los que destaca de modo principal el derecho a asumir libremente su compromiso, manifestado en la voluntad de cooperar. (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996, p. 6)

Algunas palabras que nos inspiran en este camino: pensarnos en red, fortalecer, animar, purificar, reconocer, afrontar debilidades, Querer, cuidar, cambiar, ser más libres, caminar. Jorge Cela (2009, citado en Federación Internacional Fe y Alegría, 2020) director de Fe y Alegría Internacional afirma en este sentido “estamos construyendo una red humana de equidad, participación y solidaridad” (p. 17).

En cualquier caso, los valores que impulsa la acción voluntaria son los que dotan de sentido a las acciones. Estos son: altruismo, solidaridad, compromiso personal y la corresponsabilidad social, capacidad crítica e innovadora de la acción voluntaria, gratuidad, justicia social e igualdad, colaboración y cooperación, la dignidad de la persona, y la voluntad de transformación social. Como dice Renes Ayala (2012):

Lo que da sentido, identifica y distingue al voluntariado y, al mismo tiempo, lo hace necesario en el proceso de construcción de una sociedad justa, cohesionada, responsable... es su capacidad y empeño en crear donación en el espacio público. La gratuidad, la reciprocidad, el “retorno del don”, el acompañamiento del diferente, del que no cuenta, del que está al margen y excluido, del negado..., y todo ello realizado como el acompañamiento de un “frater”. La recuperación del propio sentido de sociedad, de que la sociedad sea un “espacio habitable, hospitalario”, nos dice que el voluntariado se genera donde la comunidad se hace responsable de sí misma, cuando el voluntariado se responsabiliza de ella y

trabaja con ella. Por tanto, lo que el voluntariado es, lo que corresponde que sea, es ser “expresión de una comunidad que se hace cargo de sí misma (p.17).

Es preciso repensar, pre-ocuparnos sobre el modelo o los modelos de intervención, el marco teórico que la sujeta, las herramientas y métodos con las que la llevamos a cabo y nuestro papel en los procesos de intermediación social y plantearnos los cambios necesarios en búsqueda de nuevas formas de hacer con propuestas construidas desde la horizontalidad y que permitan la implicación de todos los actores que operan en un mismo territorio. Autores como Ubieto (2009) y Valera (2010) ya señalan la importancia del trabajo en red en el entorno más cercano a las personas, implicando a todos los agentes para que participen y colaboren, ejerciendo de manera corresponsable un proceso de empoderamiento que favorezca el bienestar y la mejora de las condiciones de vida del grupo.

La constancia de un compartirse desde la diferente visión de cada uno, y en contacto con diferentes fragmentos de realidad, nos lleva a la necesidad de trascender lo que hacemos por separado y –más allá de compartir información y caminar juntos con las mismas personas– crear espacios comunes en forma de red, de unión, de construcción conjunta.

7. Conclusiones

La cuestión del derecho a la alimentación es una cuestión de derechos, y esto cambia la perspectiva y la mirada. Hablamos de derechos indivisibles e interrelacionados.

Creer en perspectiva de derecho, reconocimiento de la dignidad y desde el concepto de Universalización posiciona a Cáritas en la defensa y reivindicación de un sistema organizado de prestaciones públicas o de rentas mínimas que garanticen la cobertura de las necesidades básicas y el derecho a la alimentación y que favorezcan los procesos de inserción de personas y colectivos

Las Crisis económicas, la presión del entorno y la comunidad, la existencia de excedentes de alimentos o conciencia de aprovechamiento de recursos, el cuestionamiento del estado de bienestar, vaivenes en la cobertura desde lo público, riesgo de ruptura en la convivencia y cohesión social, ... pueden contribuir a retornar a prácticas asistencialistas en detrimento de un avance del reconocimiento de derechos. Corremos el riesgo de analizar, valorar y tomar decisiones, desde la perspectiva de lo inmediato y coyuntural. Sin embargo, es precisamente en medio de esta coyuntura cuando se requiere, más que nunca, una reflexión pausada que nos proyecte al futuro y nos haga salir de esta visión cortoplacista y que vaya dirigida a lo estructural.

La apuesta de Cáritas es desarrollar acciones en clave promocional, emancipadoras y de acceso a derechos; conforma y estructura su identidad y trabajo en red, reivindica y urge a la administración en su responsabilidad política, sensibiliza a la sociedad-población, apuesta por hacer incidencia política.

La importancia del voluntariado: el estado de bienestar se ha dotado de servicios y recursos; pero existe un espacio para el voluntariado y la propia comunidad, un espacio de acogida y acompañamiento, que posibilita un trato más directo entre personas, una inversión en relaciones humanas y cooperación entre iguales y sin olvidar el papel como ciudadanos que reivindican un mayor compromiso a las administraciones y denuncian la vulneración de derechos y ello desde la oportunidad de establecer cauces de relación

y coordinación, apoyo y complementariedad ya que entre sus funciones están las de apoyar y complementar a la acción de lo público.

El trabajo en red: es preciso repensar, pre-ocuparnos sobre el modelo o modelos de intervención, el marco teórico que la sujeta, las herramientas y métodos con las que la llevamos a cabo y nuestro papel en los procesos de intermediación social y plantearnos los cambios necesarios en búsqueda de nuevas formas de hacer con propuestas construidas desde la horizontalidad y que permitan la implicación de todos los actores que operan en un mismo territorio

8. REFERENCIAS

- Artal, R. M. (2013). *Salmones contra percebes. Cómo ganar la partida a quienes rechazan cambios políticos y sociales*. Madrid, España: Ediciones Planeta.
- Cáritas Diocesana de Bilbao. (2009) *Modelo de Acción Social*. Bilbao, España.
- Cáritas Diocesana de Bilbao (2013). *Acción Integral. Acompañamiento integral*. Manuscrito no publicado.
- Cáritas Española (2019a) *Alimentación y vestido como derecho de ciudadanía. Cuestión de dignidad, autonomía y normalización*. Madrid, España. <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/2019/09/INTERIOR-WEB-con-introduccio%CC%81n-y-firma.pdf>
- Cáritas Española (2019b). *Descubrir las vulneraciones de Derechos Humanos en el cada día. Material pedagógico de Derechos Humanos, cuadernillo 2*. Madrid, España. <https://caritasespanola.org/DDHH/assets/cuadernillo-2.pdf>
- EAPN (6 de julio de 2020). *Informe Final del Relator de Extrema Pobreza de Naciones Unidas a España*. <https://www.eapn.es/noticias/1179/la-covid-19-ha-puesto-en-evidencia-grandes-defectos-en-las-politicas-publicas-para-combatir-la-pobreza-en-espana>
- Federación Internacional Fe y Alegría (2020). *Fe y alegría en movimiento. Cambiando modos de proceder en la gestión, el liderazgo y las estructuras para el trabajo en redes*. <https://issuu.com/47659/docs/desplieguefederativo2020>
- Fundación Foessa (2019). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en el País Vasco. Resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales 2018*. Madrid, España: Fundación Foessa & Cáritas Española Editores.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Asuntos Sociales (1996). *Plan Estatal del Voluntariado 1997-2000*. https://www.miteco.gob.es/es/red-parques-nacionales/programa-voluntariado/oapn_vol_planestatal_9700_tcm30-67673.pdf
- Naciones Unidas (2015). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
- Naciones Unidas (4 de diciembre 2018). *Artículo 25: Derecho a un nivel de vida adecuado* <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447511>
- Renes, V. (2012). *El papel del voluntariado en el siglo XXI*. [Conferencia] Congreso de Voluntariado, Bilbao, España.

<https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/Ponenciacongresovdo.pdf>

- Rodríguez, S., Cárdenas, M., Pacheco, A., Ramírez, M., Ferro, N., & Alvarado, E. (2018). Reflexión teórica sobre el arte del cuidado. *Enfermería Universitaria*, 14(3). doi: <https://doi.org/10.1016/j.reu.2017.05.004>
- Rulfo, J. (1953). El llano en llamas. https://ens9004infd.mendoza.edu.ar/sitio/literaturalatinoamericana/upload/Juan_Rulfo_Llano_en_llamas..pdf
- Santos, J. (2012). *El cuarto pilar. Un nuevo relato para los servicios sociales*. Madrid, España: Ediciones Paraninfo, S.A. y Consejo General de Trabajo Social.
- Ubieto, J. R. (2009). *El trabajo en red. Usos posibles en Educación, Salud Mental y Servicios Sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Varela, L. (2010). La educación social y los servicios sociales en los procesos de desarrollo comunitario. *Revitalización del trabajo en red. Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social* (17), 137-148.

PANEL 12: TRANSICIONES VITALES



El acompañamiento social a las personas jóvenes (18-23 años) en su proceso de autonomía, emancipación y tránsito a la vida adulta en el servicio de atención diurna Zabalbideak. Alberto Díaz López, Esther Morales Fernández, Luis Alberto Serrano Hernández, Olatz Vélez Elortegui, María José Moya Gómez y Jesús Vázquez Aguado



El acompañamiento social a las personas jóvenes (18-23 años) en su proceso de autonomía, emancipación y tránsito a la vida adulta en el servicio de atención diurna Zabalbideak

Alberto Díaz López, Esther Morales Fernández, Luis Alberto Serrano Hernández, Olatz Vélez Elortegui, María José Moya Gómez y Jesús Vázquez Aguado⁵⁰⁵

RESUMEN

Esta comunicación que presentamos tiene tres partes principales. Una primera en la que damos a conocer el servicio de atención diurna Zabalbideak, y nuestra metodología de acompañamiento social a personas jóvenes en su tránsito a la vida adulta. Una metodología que tiene como fundamento principal el que las personas jóvenes participantes de nuestro servicio no caminen solas en su proceso de autonomía, emancipación y transición a la vida independiente.

Un Servicio que interviene en todos aquellos ámbitos que posibiliten la integración social del / de la joven en su entorno y fomentará sus habilidades para la vida cotidiana, proporcionando orientación en todas las facetas de su vida, tanto de manera individual, como grupal y comunitaria ofreciendo una serie de servicios y/o prestaciones necesarias como: Acompañamiento social, recursos habitacionales, intervención familiar, mentoría, orientación laboral, intervención psicológica, ayuda especial para la inclusión social, aportación económica complementaria para gastos de alojamiento, apoyo jurídico-administrativo y promoción de ocio y participación social.

Una segunda donde mostramos el cuestionario elaborado para escuchar las valoraciones de las personas jóvenes participantes para orientar y mejorar nuestra actuación y en la que acercamos una primera aproximación con las primeras entrevistas realizadas.

Y una tercera donde nos atrevemos a compartir algunos desafíos, retos a los que tanto nosotros como las personas jóvenes usuarias de nuestro servicio debemos hacer frente, así como algunas propuestas de mejora a la luz de nuestra reflexión.

Palabras clave: Tránsito a la vida adulta, emancipación, extutelados, vínculo, acompañamiento

1. Presentación

En la comunicación que presentamos queremos dar a conocer el servicio de atención diurna Zabalbideak y nuestra metodología de acompañamiento social a personas jóvenes en su tránsito a la vida adulta (18-23 años). Una metodología que tiene como fundamento principal el que las personas jóvenes usuarias de nuestro servicio no caminen solas en su proceso de autonomía, emancipación y transición a la vida independiente.

Siguiendo esa línea, junto al objetivo de escuchar sus valoraciones para orientar y mejorar nuestra actuación previmos realizar un estudio. Dicho estudio, por diversos motivos, a día de hoy está pendiente de finalización, aun así, creemos interesante poder acercar una primera aproximación con las primeras encuestas realizadas y el

⁵⁰⁵ Alberto Díaz López. Psicólogo; Esther Morales Fernández. Educadora Social; Luis Alberto Serrano Hernández. Educador Social; Olatz Vélez Elortegui. Educadora Social; María José Moya Gómez. Orientadora Laboral y Jesús Vázquez Aguado. Director. Educador Social

cuestionario que hemos elaborado para entrevistar a las personas jóvenes y recoger sus valoraciones.

Esperamos que esta comunicación contribuya a difundir los retos y desafíos a los que las personas jóvenes usuarias de nuestro servicio deben hacer frente en su proceso de emancipación, los apoyos para la inserción que ofrecemos y nos ayuden a descubrir y a afrontar las mejoras que se necesitan.

2. Antecedentes

La historia de nuestro programa se inició en octubre de 1997, como experiencia piloto, con el nombre de SAIO (Servicio de Acogida, Información y Orientación), promovido por el Consorcio de Educación Compensatoria en Bizkaia, con la finalidad de facilitar la inserción social y laboral de las personas jóvenes, con edades comprendidas entre los 16 y 21 años que hubieran estado o estuvieran con expediente de protección por parte de la Diputación Foral de Bizkaia.

Desde el 2012, con el nombre de Zabalbideak, pasamos a depender del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia.

En todo este tiempo hemos acompañado hasta el día de hoy 686 personas jóvenes.

3. Encuadre

El centro de atención diurna Zabalbideak, de titularidad foral, forma parte de la Estrategia Joven diseñada por el Servicio para la Inclusión de la Diputación Foral de Bizkaia, desarrollado por Emankor Sarea y regulado su procedimiento de intervención según Decreto Foral 59/2019, de 21 de mayo:

“Constituye un programa preventivo que busca acompañar a las personas jóvenes usuaria en su proceso de emancipación y transición a la edad adulta y dotarlas de recursos personales que les permitan obtener resultados en lo concerniente a su inclusión relacional (creación y mantenimiento de redes familiares, afectivas y comunitarias) desarrollando también, de forma transversal, acciones encaminadas a atajar la merma de su autonomía vital.”

Para dicho fin, el servicio cuenta con un sólido equipo de formación multidisciplinar que acompaña y orienta de manera integral e interdisciplinar primando en todo momento el protagonismo de la persona joven y su capacidad de decisión.

Está formado por:

- Un director del servicio.
- Un Psicólogo
- Tres educadores/as
- Una orientadora laboral, a media jornada.

4. Personas jóvenes destinatarias

Personas jóvenes vulnerables, usuarias del Servicio para la Inclusión (18-23 años), procedentes del Servicio de Infancia o que, siendo también jóvenes, acceden a los Servicios de Inclusión Forales a través del instrumento de Valoración de la Exclusión.

Dentro de este grupo, el perfil de las personas jóvenes derivadas a nuestro servicio reúne los siguientes criterios:

- Personas jóvenes, tanto chicos como chicas, mayores de 18 años y menores de 23 años, que requieran de apoyo para iniciar un proceso de emancipación.
- Con motivación para mejorar su situación, que acepten un acompañamiento socioeducativo y/o psicológico, dando a la intervención un carácter de media intensidad centrada en su entorno.
- Que se encuentren empadronadas en Bizkaia.
- Ser derivadas por la Unidad de Atención a Jóvenes del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia
- Con expediente de protección en el Servicio de Infancia de Bizkaia o provenientes de Servicios Sociales de Base de Bizkaia.
- Con voluntad y actitud positiva para seguir un proceso de autonomía e incorporación social, así como con unas mínimas capacidades para iniciar un proceso de emancipación, apoyados con ayudas económicas.

Diagnóstico diferencial:

- Área salud: desde jóvenes con dificultades importantes en el proceso de maduración, hasta jóvenes con diversas fluctuaciones emocionales, fruto de su desestructuración familiar que pueden tener alteraciones leves o ligeras de psicopatología: trastornos neuróticos (obsesiones, depresiones, ansiedad, angustia...) y trastornos no severos de personalidad (narcisista, límite, esquizotípico, esquizoide, histriónico, evitación, dependiente...) pero sin llegar a ser graves, por ejemplo en el antisocial, o sin ser grandes psicopatologías como la psicosis o trastornos bipolares...

Es decir, personas jóvenes que se encuentren en situación de una mínima estabilidad clínica/diagnóstica que posibilite una intervención profesional, desde lo educativo y lo psicológico.

Adecuada conciencia de enfermedad y una orientación válida de la realidad para que sea mínima la tendencia a evitar pensar en su situación actual.

Por lo tanto, también mínima la presencia de conductas externalizantes (consumos de sustancias tóxicas y comportamientos delictivos provocados por la impulsividad) v que requieran una intervención más sistemática.

- Área formativa: personas jóvenes que estén cumplimiento con un proceso formativo/laboral, o se encuentren con ganas y motivación reales de iniciar el mismo y que lo externalizante no invalide su proceso formativo/laboral.
- Área familiar: tanto personas jóvenes carentes de apoyo familiar viable, como aquellas que gozan de una familia con una desestructuración no muy severa pero inadecuada.
- Área personal: jóvenes que necesiten orientación, apoyo en su proceso vital y permitan una intervención que se realizará a través de un acompañamiento socioeducativo y terapéutico y que gocen de unas habilidades sociales mínimas para la convivencia y las relaciones sociales.

Continuamos describiendo y concretando algunos datos de perfil al entender que contribuyen a visualizar y justificar las prestaciones y estrategias de intervención de nuestro servicio.

En el periodo que abarca la memoria del 1 de julio de 2018 al 31 de diciembre de 2019 hemos intervenido con 41 personas jóvenes (22 chicos, 19 chicas). En cuanto al municipio de procedencia 16 (39,02 %) personas jóvenes proceden de Bilbao, 7 (17,07%) de Barakaldo y el resto 18 (43 %) se reparten entre 12 municipios de Bizkaia.

Tabla 1 Edad de los/as jóvenes al incorporarse al servicio

18		19		20		21		TOTAL
CHICOS	CHICAS	CHICOS	CHICAS	CHICOS	CHICAS	CHICOS	CHICAS	
14	13	4	4	3	2	1	0	41
27		8		5		1		

Fuente: Zabalbideak

Tabla 2 Jóvenes de nacionalidad extranjera

JÓVENES DE NACIONALIDAD EXTRANJERA	CHICOS	CHICAS	TOTAL
	5	2	7

Fuente: Zabalbideak

Tabla 3 Procedencia

PROCEDENCIA	CHICOS	CHICAS	TOTAL
ACOGIMIENTO EN FAMILIA EXTENSA	4	10	14
ACOGIMIENTO EN FAMILIA AJENA	2	2	4
FAMILIA DE ORIGEN	2	1	3
ACOGIMIENTO RESIDENCIAL	14	6	20

Fuente: Zabalbideak

Tabla 4 Detalle de los problemas de salud al comienzo de la intervención

PROBLEMAS DE SALUD	CHICOS	CHICAS	TOTAL
ABUSO DE SUSTANCIAS	5	7	12
DISCAPACIDAD	2	2	4
PSICÓLOGICOS	11	8	19
TOTAL	18	17	35

Fuente: Zabalbideak

5. Objetivos generales y específicos

Alineados con la definición y la finalidad del servicio de atención diurna destacamos los objetivos que guían nuestra acción.

Objetivos generales

- Prevenir la exclusión social y apoyar procesos de emancipación de personas jóvenes que carecen de figuras de referencia adultas estables y/o adecuadas.

- Proteger a las personas jóvenes en el tránsito definitivo hacia su vida adulta.
- Aportar los apoyos necesarios para que desarrollen niveles de autonomía personal suficientes para poner en marcha sus propios proyectos de vida.
- Lograr la integración social y laboral de los jóvenes, posibilitándoles una figura de referencia, el acceso a una formación apropiada, al empleo, favoreciendo la consecución de independencia económica, el acceso a una vivienda adecuada y a unos recursos globales que les permitan un adecuado tránsito a la vida adulta (sanitarios, de ocio, culturales, etc.).

Objetivos específicos

- Potenciar la creación del vínculo y la referencia del servicio, recogiendo las demandas planteadas y detectadas, y orientarle en la elaboración y realización de su Plan Individual de Atención.
- Clarificar las prestaciones del recurso, los sistemas de trabajo y los límites y establecer pautas de trabajo acordadas con el joven, con las orientaciones necesarias aportadas por el profesional.
- Concretar las acciones a llevar a cabo y plasmadas en el P.I.A. (Plan Individual de Atención)
- Informar y orientar sobre los recursos sociales y comunitarios en aquellas áreas demandadas, o que el Equipo Educativo estime necesarias.
- Mejorar al autoconocimiento de sus capacidades/fortalezas y dificultades de cara a afrontar los diversos retos vitales que puedan ir surgiéndoles.
- Favorecer el desarrollo de las habilidades, capacidades y competencias del joven a través de su inclusión en los recursos normalizados de su entorno acordes a su edad y situación.
- Promover la coordinación eficaz con los recursos sociales y comunitarios para una intervención global.

6. Prestaciones técnicas y complementarias

En consonancia con lo anterior nuestro servicio de atención diurna lo concebimos como un servicio orientado a la incorporación social de las personas jóvenes, ofreciendo un acompañamiento individualizado, una atención centrada en la persona dotada de una provisión de prestaciones técnicas que enumeramos y describimos a continuación:

Acompañamiento social

Nuestra metodología de trabajo parte del entendimiento de la Intervención Social desde una lógica global, holística e integral, es decir, miramos al ser humano en su conjunto, teniendo en cuenta todas sus dimensiones y no como persona aislada, sino como ser social perteneciente a un entorno.

Desde esta mirada, procuramos abordar la compleja realidad de cada uno y cada una de las jóvenes, con la firme intención de considerar y contemplar todas sus dimensiones en el entorno que les rodea. Recogemos y entendemos la conducta de un/a joven atendiendo a su bagaje vivencial, no de forma aislada, fuera de contexto, sino como parte integrante del proceso de un organismo o sistema, el cual se encuentra en uno más amplio, interrelacionándose entre sí.

Sostenemos que la intervención social debe ser repensada desde visiones más flexibles y abiertas de lo que nos ofrece el modelo conceptual cartesiano, incorporando lo que la visión del pensamiento complejo nos aporta, siempre desde un enfoque ecológico.

Reivindicamos el concepto “acompañar” porque vamos junto a el/la joven, caminamos a su lado de acuerdo a sus necesidades y a su ritmo, entendemos que el hecho de imponer nuestras demandas si no está preparado/a no siempre es efectivo. Así, nuestra labor principal consiste en “generar contextos que posibiliten el cambio”. En este objetivo, permanecemos siempre alertas en nuestra capacidad para discernir sus necesidades reales de sus necesidades sustitutorias, a pesar de que sean estas últimas, las que se muestren con mayor protagonismo y cotidianeidad. Más adelante identificaremos lo que consideramos algunas necesidades reales.

Es, en este “acompañar”, donde se va forjando la relación educativa y el clima de confianza que cada relación necesita de acuerdo a la situación vital del/la joven en ese momento, validando la confianza como base para poder acompañar al joven o la joven. Desde esta confianza recurrimos a establecer unos límites claros y protectores, teniendo en cuenta la dificultad con la que la mayoría de nuestros/as jóvenes han vivido los límites, muchas veces ejercidos desde el autoritarismo.

Para el ejercicio de nuestra labor profesional sabemos que necesitamos reflexionar, pensar y repensar nuestras intervenciones, adaptándolas a la situación actual de cada joven en el momento concreto, a sabiendas de que, en breve, nos veremos obligadas/os a cambiarlas para volver a adaptarnos a sus nuevas circunstancias. Hacemos un traje a la medida del momento, mostrándonos siempre disponibles a los cambios que acontecen, en palabras de Renes et al.,(2007):

“Queda claro que necesitamos pensar las intervenciones de otra forma, desde una perspectiva que no las encorsete, que no las esquematice, que no las haga previsibles, que no las sueñe como protocolo tecnológico; sino que más bien considere, sin empacho ni complejos, que al intervenir se abren caminos que no se pueden predecir, y que por tanto su gran logro es precisamente propiciar tránsitos distintos: un ¡a ver qué pasa! desde la creatividad antes que desde la resignación. Todo ello requerirá esquemas organizativos y modos institucionales renovados.”
(p 28).

Los datos recogidos en la memoria, nos muestran que el 66% de las y los jóvenes que ingresaban en el programa tenían 18 años, que la mayoría de chicos habían pasado años en unidades residenciales y la mayoría de las chicas en acogimiento familiar. Por lo tanto, nos encontramos con una población que pertenece a familias que se muestran incapaces de ofrecer a sus miembros la acogida, la protección psico-afectiva, el marco de comunicación y el apoyo incondicional que todo ser humano precisa para salir adelante, y por tanto, delegan o han delegado el ejercicio de estas funciones en las instituciones. Y a una edad muy temprana se ven abocados/as a una vida autónoma e independiente.

En este bagaje vital, uno de los sentimientos más dañados en esta población es la confianza, ya que si las personas que eran las responsables de cuidarles y protegerles no lo hicieron, ¿cómo confiar en otros adultos/as? Por esto nuestros primeros y principales esfuerzos se basan en generar confianza, a través de un vínculo emocional que cree una

relación en la que no se sientan agredidos/as, juzgados/as, infravalorados/as, creando un espacio protegido en el que puedan “ser” y mostrarse sin miedo.

Las personas jóvenes que acompañamos han sufrido daños en sus procesos biológicos de desarrollo, debilitando en la mayoría de ellas su auto-estima, su seguridad, su tolerancia a la frustración, a la contradicción, su capacidad para generar vínculos y relaciones saludables, sus perspectivas de futuro, su capacidad para conectar con sus deseos y necesidades reales... Como profesionales de la intervención social nos convertimos en una herramienta disponible en el objetivo de encontrar los modos o caminos de satisfacer sus necesidades reales, sirviéndoles de modelos que les permitan ampliar sus lenguajes, más allá de lo conocido hasta el momento, aumentando sus posibilidades de relación con sus contextos vitales.

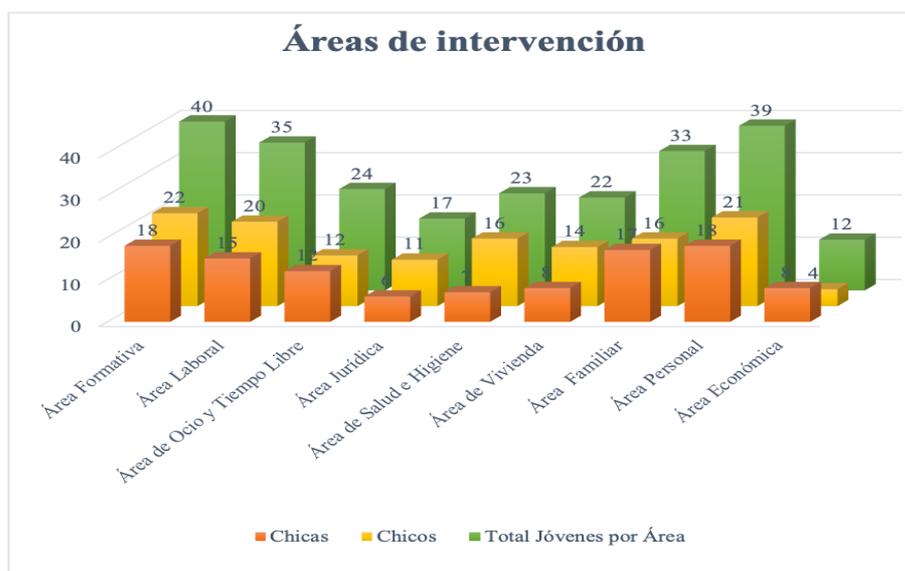
El objetivo principal de nuestra intervención es *“consolidar la autonomía y la maduración personal indispensables, de las y los jóvenes, en su camino hacia la emancipación y hacia una integración social satisfactoria”*. Los/as jóvenes, a diferencia de los y las que disponen de una familia o personas adultas de referencia adecuadas, se ven forzados/as a generar un proceso emancipatorio y un ingreso en la vida adulta de forma más temprana y a un ritmo mayor que el resto de jóvenes.

Para acompañarles en este proceso, hemos dividido nuestra intervención en 9 grandes áreas de trabajo. El hecho de poner la atención en estas 9 áreas nos permite no dejarnos llevar sólo por las dimensiones vitales más visibles y protagonistas en la persona, sino que nos invita a mirarla en su complejidad al tener que reflexionar sobre cada una de ellas, además nos brinda la posibilidad de generar cambios globales, desde un prisma ecológico.

El número de personas con las que hemos trabajado ha facilitado una intervención con mayor grado de intensidad, nos ha posibilitado conocer y abarcar la realidad global de cada joven, hemos conseguido concertar entrevistas, encuentros o tutorías como mínimo 1 vez por semana o cada 10 días. En muchos casos este ratio es mayor estableciendo incluso dos o tres encuentros semanales. Así podemos acompañar su día a día y disponemos del tiempo necesario para reflexionar junto a ellos y ellas cada decisión que necesiten tomar y mostrarles cómo encontrar los recursos necesarios para poder vivir de forma autónoma.

Junto a estas actuaciones también se realiza una labor de coordinación con múltiples recursos, favoreciendo la interacción de las y los jóvenes con el medio comunitario, grupal o familiar, a través del desarrollo de sus competencias sociales. Además facilitamos la receptividad por parte de los y las jóvenes de otros agentes sociales.

Figura 1. Áreas de intervención



Fuente: Zabalbideak

Tal y como queda reflejado en el gráfico, de las 9 áreas: área personal, convivencia familiar, vivienda, salud e higiene, económica, ocio y tiempo libre, jurídica, formativa y laboral, encontramos una INCIDENCIA DE CASI EL 100% en el área personal, formativo, laboral y familiar. Estos datos reflejan nuestro modo de entender los procesos de cambio necesarios para lograr consolidar la autonomía y la maduración personal, esenciales en su camino hacia la emancipación y a una integración social satisfactoria.

Es decir, sabemos que las diferentes personalidades requieren de maneras distintas de llegar al mismo objetivo, hay personas que desde la reflexión intelectual, desde el diálogo con nosotras pueden vislumbrar las acciones concretas que necesitan poner en marcha para favorecer estos cambios. Otras no acceden desde este lugar y requieren de la relación de confianza con nosotras/os para comenzar a llevar a cabo acciones que en algún momento de su ejecución les invitarán a la reflexión.

Abordar de manera conjunta el área personal junto a otras áreas, posibilita que una mejora en el sentir personal de cada joven repercuta en una mejora también de sus capacidades a la hora de hacer frente a una formación o a una entrevista de trabajo o en mantener su empleo, a la vez que trabajar la actividad formativa y laboral tiene su incidencia en el área personal.

Lo hacemos de forma interdisciplinar, ya que además de las figuras Socio-Educativas, contamos con atención Psicológica y Orientación Formativo-Laboral.

Y, por supuesto, la intervención en el área familiar, la familia es una institución, exige fuerte implicación a sus miembros, por ser el lugar natural de la crianza. En ellas, se origina el sentido de mutua pertenencia, que contribuye a identificar, a desarrollar autoestima y responsabilidad, parte esencial de la biografía de cada joven, es decir, tiende a reproducir rasgos personales y a originar vínculos también personales... y si cuentan con su apoyo, sea del tipo que sea, les ofrece seguridad en su camino a la emancipación.

Con la llegada de la mayoría de edad existe un amplio porcentaje de jóvenes que vuelven al hogar familiar tras un periodo de institucionalización, solicitando el apoyo familiar, en muchos casos al no contar con otros apoyos que les permitan una vida independiente, viéndose abocados y abocadas a regresar al espacio maltratante, el cual, probablemente continúe siéndolo, ya que es muy posible que el sistema familiar se mantenga sin cambios que supongan un mayor bienestar para sus miembros. Es por esto, por lo que acompañar el sistema familiar, siempre que el mismo lo permita, es imprescindible a la hora de llevar a cabo nuestra labor de intervención social, ya que si en el sistema familiar se producen cambios que generen mayor bienestar repercutirá de forma directa en el bienestar de la persona joven que acompañamos.

Añadir que como reto nos planteamos incluir la perspectiva de género de forma transversal en nuestra labor, ya que, si bien hemos diferenciado los colectivos chica y chico en nuestra memoria, necesitamos avanzar en conocer las diferencias generalizadoras de ambos colectivos para adaptarnos a su realidad, tal y como el binarismo de género imperante en nuestra sociedad identifica e incentiva diferencias generales en cada uno de estos grupos, que requieren de discernimiento y de atención.

Intervención psicosocial

La intervención psicológica del Servicio de Atención Diurna Zabalbideak se basa en el acompañamiento terapéutico del/la joven, siendo el desarrollo personal del/la joven una meta fundamental del Servicio, siendo un ámbito transversal en toda la intervención.

En jóvenes carenciados y que han sufrido traumas infantiles hay daños estructurales que tienden a limitarles; el vínculo terapéutico que hemos tratado de establecer con ellos/as puede llegar a ser un sustituto de los que le tocaron en su día y no tuvo lugar de forma adecuada.

Lo importante es que nos ha resultado posible realizar un trabajo de reestructuración terapéutica a través de este vínculo y el resultado no es otra cosa que la introyección de un vínculo sano, por qué por ejemplo, no se entiende la resiliencia como algo individual, referente a las capacidades individuales, sino en referencia a una relación y a un vínculo.

El Centro de atención Diurna ha ofreciendo un espacio donde el/la joven que así lo ha deseado, y con la orientación de la persona referente, ha podido recibir un apoyo y orientación psicológica con la finalidad de trabajar actitudes, pensamientos, hábitos, sentimientos y conductas con las que no se siente satisfecho e incluso le crean problemas.

El objetivo ha sido el de superar determinados episodios o circunstancias con un potencial traumático que pueden resultar bloqueantes para el futuro desarrollo e inserción del/de la joven.

Se ha trabajado con los modelos de Intervención Sistémico, el Cognitivo, la Mentalización, el de Vinculación Emocional Validante y de los Diálogos Abiertos.

Intervención educativa y socioeducativa

El objetivo general de esta prestación está centrado en la adquisición y/o mejora de conocimientos, competencias y hábitos de las personas jóvenes para su integración

social y laboral, aumentando su motivación, su capacidad de aprendizaje, sus conocimientos básicos y sus aptitudes y actitudes sociales.

Por medio de la intervención socioeducativa pretendemos favorecer la inclusión posterior de las personas jóvenes en los respectivos contextos (familia, redes informales de relación entre iguales, comunidad, centros educativos formales, recursos educativos no formales...).

La prestación se ha desarrollado a través intervenciones individuales, grupales y familiares, realizando tareas de:

- Información y orientación
- Intervención socioeducativa individual y grupal.
- Mediación

La metodología tiene como dos ejes principales, el acompañamiento individual en la que se establece la relación educativa del / la educador/a con la persona joven en su proceso de emancipación y tránsito a la vida adulta, teniendo siempre en cuenta sus necesidades e intereses, y la realización de sesiones grupales reducidas para adquisición de competencias para la Inclusión.

La adquisición de competencias principales que se han promovido a partir las intervenciones individuales y grupales han sido las siguientes:

- Competencias para la inclusión educativa (técnicas de estudio, refuerzo educativo).
- Competencias para la inclusión ciudadana (educación en valores, cocina, salud y sexualidad, igualdad de género, prevención en drogodependencias,).
- Competencias para la inclusión laboral (orientación laboral, TIC orientadas al empleo, habilidades sociales y de comunicación.
- Competencias para la vida (autoconocimiento, empatía, gestión emocional, toma de decisiones, comunicación asertiva, pensamiento crítico y creativo, control de estrés y ansiedad, resolución de conflictos).

Por otra parte, consideramos relevante reseñar como elementos metodológicos en nuestra intervención con los/as jóvenes del servicio, la flexibilidad para abordar situaciones inciertas, el vínculo, la resiliencia, la empatía y la proximidad afectiva como herramientas necesarias en la acción socioeducativa.

Orientación laboral

Desde el servicio de atención diurna se ha desarrollado una prestación de orientación socio laboral individualizado para mejorar el acceso al empleo de las personas jóvenes del programa Zabalbideak y mejorar su empleabilidad, realizando orientación y apoyo, así como acompañamiento a las personas jóvenes.

Las acciones individualizadas realizadas con las personas jóvenes, han consistido en información, orientación y apoyo en la búsqueda de empleo, información e inscripción en acciones formativas para mejorar su perfil profesional, formación continua y formación para el empleo, certificados de profesionalidad y planes locales de empleo formación.

Se han realizado junto con la persona joven apoyo y acompañamiento por parte de todo el equipo a gestiones en administraciones públicas, relacionadas con empleo formación, que les ha servido de aprendizaje para poder desenvolverse con autonomía (Seguridad Social, solicitud de vida laboral, Solicitud de sistema clave, Activación de claves, Registros en el sistema de garantía Juvenil, Lanbide,

Por otra parte, se han realizado también actividades grupales con las personas jóvenes, que han consistido en talleres de entrenamiento en búsqueda de empleo, desarrollo de competencias capacidades y habilidades sociales para el empleo en base a necesidades detectadas.

Mediación - intermediación

Mediación- intermediación, en virtud de la cual, se orientará a la persona al desarrollo de sus competencias sociales, favoreciendo la mejora de la interacción entre la persona y el medio familiar, grupal o comunitario en el que se desenvuelve. Comprende entre otras, las actividades siguientes:

- Promover las redes sociales de apoyo para la incorporación social de las personas usuarias.
- Favorecer la receptividad de diferentes agentes sociales a la incorporación social de las personas usuarias.
- Intervenir con la familia.

Mediación- Intermediación para la incorporación social

Para construir un itinerario de incorporación social, las personas jóvenes en riesgo o en situación de exclusión precisan: de alguien que acompañe, de una intermediación planificada y acordada, que supone procesos de conocimiento y diagnóstico compartidos, y de una relación cercana entre el/la educador/a de referencia y la persona joven, para así animar y aumentar los deseos y posibilidades de incorporación social.

Una mediación concebida como enlace entre personas jóvenes y recursos para lograr que accedan con normalidad a recursos sociales, deportivos, culturales, así como su incorporación a asociaciones y promocionar su asociacionismo en aras a recibir apoyo mutuo y defender sus derechos.

Mediación-Intermediación con agentes sociales

Desde el servicio de atención diurna uno de los objetivos ha sido el de mediar con recursos, servicios y agentes sociales con el fin favorecer su receptibilidad y contribuir a la incorporación social de nuestras personas jóvenes. Entendemos que una es una buena vía para ir aumentando su red de apoyo e integrarse en su comunidad.

La mediación e intermediación nos ha servido para crear una red de agentes que han coadyuvado con el equipo en los procesos de acompañamiento de las personas jóvenes y en el logro de sus objetivos.

Intervenir con la familia.

La familia y la relación con ella, supone un vínculo cuanto menos especial, único que nos acompaña el resto de nuestra vida, ejerciendo sobre las personas, en general, una fuerza importante y cuanto menos nos invita a releernos y comprendernos en relación con ella.

Ante esta realidad se muestra imprescindible el trabajo en relación con sus familias:

- Por un lado porque la mitad de las y los jóvenes provienen de unidades residenciales, por lo que desconocemos los tipos de apoyo que pueden recibir por parte de sus familias, entendiendo en este caso la intervención familiar como la colaboración con la joven o el joven en situarse y ajustarse a la realidad de la familia de la que proviene, de manera que nuestra intervención no se centra tanto en trabajar la mejora de la convivencia familia, sino en acompañar a la joven o al joven en encontrar la posición más saludable para ella o él en ese momento respecto a su familia y a lo que puede esperar de ella en ese momento.
- Por otro lado, la otra mitad de nuestra población convive con su familia sea de origen o de acogida y en la mayoría de las situaciones observamos que requieren de nuestra visión y colaboración profesional para un mejor acompañamiento de estas familias a las y los jóvenes, con el fin de que apoyen sus procesos de emancipación.
- Intervenimos con la familia cuando observamos que el proceso que vamos a generar es un elemento facilitador del desarrollo de el/la joven. Se pretende que la/el joven sea capaz de situarse de una manera realista ante sus problemáticas y capaz de abordarlas con unas condiciones de estabilidad y mejora personal.

La intervención familiar se propone modificar el contexto inmediato y actuar sobre las interacciones de forma que cambie la percepción de las personas.

Llevamos a cabo nuestra labor en este ámbito siempre y cuando:

- No exista intervención en este ámbito por agentes especializados de otras entidades sociales.
- La existencia de demanda bien explícita o implícita por parte de algún/a miembro de la familia.
- El consentimiento del/la joven participante del Programa de intervenir con su familia.
- Que la familia acceda y colabore en la intervención del profesional de referencia.
- Que la problemática familiar sea susceptible de mejora mediante una intervención educativa y social concreta (ninguno de los/as cabezas de familia presenta problemas psíquicos graves y/o de toxicomanías sin estar dispuesto a empezar un tratamiento).

Apoyo a la vida independiente

Nuestro trabajo se inicia valorando conjuntamente con la persona joven cuales son las alternativas más adecuadas a sus circunstancias personales (pisos de autonomía compartidos con jóvenes del programa, habitaciones compartidas con otras personas ajenas al programa).

Sin embargo, el trabajo en esta área no ha terminado con la consecución de una vivienda, sino que comprende todo lo relacionado con la distribución de los recursos, tiempos... con el fin de cubrir las necesidades básicas de salud, alimentación, limpieza y acondicionamiento o mejora de la vivienda, resolver problemas de convivencia, lo cual repercute directamente en el bienestar del joven. Así mismo, esta área nos permite trabajar diferentes aspectos: el aprendizaje de competencias y habilidades, la generación de recursos y capacidades para la convivencia adecuada y, desarrollar el proyecto personal de emancipación.

Dispositivos Residenciales

Para el desarrollo de esta prestación los jóvenes han dispuesto de dos tipos de recursos diferenciados según el grado de vulnerabilidad, autonomía y madurez del joven para afrontar una vida independiente. En ambos, son los mismos jóvenes los que deben organizarse y gestionar su vida cotidiana como jóvenes adultos autónomos y responsables con el acompañamiento y supervisión de un/a educador/a:

- Pisos de autonomía, destinado a los jóvenes que necesitan de un periodo de aprendizaje y que han contado con la supervisión y acompañamiento puntual de un/a educador/a para lograr un buen itinerario de emancipación.
 - Piso Ortuella.
 - Piso Txurdinaga alquilado por la entidad.
- Habitaciones de alquiler para la emancipación donde los jóvenes viven de manera independiente a la vez que cuentan con el acompañamiento de un/a educador/a para llevar a cabo su plan.

Apoyo en la tramitación de ayudas y prestaciones económicas

Los/as jóvenes que vienen derivados/as a nuestro programa no cuentan con una cobertura familiar a nivel de soporte personal y económico, y una vez que obtienen la mayoría de edad y tienen que vivir de manera independiente se hace visible esa situación de precariedad y esa imposibilidad para afrontar gastos que cubran sus necesidades.

Es por ello que desde el equipo socio-educativo realizamos una serie de funciones de acompañamiento en este ámbito:

- Facilitar la información para el acceso a ayudas públicas según las características de cada persona usuaria.
- Acompañar en la tramitación, seguimiento y renovación de las ayudas
- Establecer planes de ahorro, siempre que sea posible

Las ayudas económicas que mayoritariamente acompañamos a gestionar son:

- AEIS
- Ayuda y/o beca de alquiler habitacional.
- Prestación por desempleo o el Subsidio de desempleo.
- Pensión de Orfandad.
- Cáritas ayuda económica para comida.
- Dependencia

Apoyo en búsqueda de vivienda

Para aquellas personas que no acceden a los pisos de autonomía, o bien, su proceso en estos recursos residenciales esté llegando a su fin, existe la posibilidad de acceder a una habitación de piso compartido. Como se ha mencionado anteriormente, desde el Servicio de Inclusión se les ofrece la alternativa de acceder a las prestaciones económicas para favorecer su incorporación a una habitación de alquiler. No obstante, el apoyo que se les ofrece es más amplio.

Desde el Programa acompañamos a la persona joven tanto en el momento de búsqueda de vivienda, como durante el tiempo que permanece viviendo de manera independiente. Generalmente, suele ser su primera experiencia viviendo de forma independiente, por lo que es lógico que en este proceso les surjan algunas dudas que puedan resolver por medio del apoyo que les ofrecemos.

Nuestra labor principal en esta área está centrada en que la persona joven adquiera las capacidades necesarias para buscar, adquirir y mantener una vivienda adecuadamente. Para ello, abordamos diferentes aspectos que las personas jóvenes deben conocer:

- En el proceso de búsqueda de vivienda:
 - Vías para la búsqueda de vivienda.
 - Aspectos a tener en cuenta en la búsqueda (si se ofrece empadronamiento, si se ofrece contrato subarriendo, el precio del alquiler, servicios incluidos en el alquiler...)
- Trámites para la adquisición de una vivienda:
 - Contrato de alquiler (donde se recogen los compromisos que adquieren las dos partes).
- Costes derivados de la vivienda:
 - Luz, agua, gas, fianza.
- Tareas domésticas básicas:
 - Limpieza, compra de alimentos, cocina.

Ocio y participación social

Ofrecemos salidas y alternativas de ocio inexploradas hasta ahora por el /la joven, ya que a menudo desconoce cómo desenvolverse en un tiempo libre sano, y que contribuyen al equilibrio y desarrollo personal de las personas jóvenes.

Compartir estos espacios con el equipo socio-educativo favorece y enriquece la relación socio-educativa y la diferencia de esa relación exigente de continua negociación y esfuerzo por conseguir los objetivos marcados en el Proyecto Individual de Atención. Las garantías de éxito se amplían cuando la relación socio-educativa se ve enriquecida por otras experiencias grupales en contextos lúdicos en los que comunicar angustias, conflictos y dificultades que encontrarán en el grupo un espacio donde serán compartidas y superadas.

Apoyo jurídico - administrativo

En la mayoría de las veces, estas y estos jóvenes ingresan al programa con causas judiciales pendientes o cumpliendo medidas de libertad vigilada y/o centro de día.

Los motivos por los que estas y estos jóvenes se ven inmersos en el sistema de justicia son:

- Asuntos penales: peleas, tráfico de sustancias ilegales, robo...
- Violencia de género.
- Violencia filio-parental.
- Gestiones administrativas permiso residencia.
- Gestiones relacionadas con el pago de deudas a la administración.

Hemos informado sobre recursos jurídico-administrativos, hemos mediado con los recursos para aportar información del joven, ayudar a concretar la situación personal /familiar del mismo, y también hemos hecho un seguimiento de causas pendientes y procesos judiciales de sus necesidades.

Programa de mentoría

En el Servicio de Atención Diurna de Zabalbideak somos conscientes de la importancia que juegan en la vida las relaciones sociales y, en este caso concreto, el apoyo de personas adultas de referencia que en muchas ocasiones se erigen sin saberlo como figuras de resiliencia.

En esa búsqueda, encontramos una manera de poder ofrecer a los y las jóvenes la posibilidad de contar con personas adultas que les acompañen en su proceso de emancipación, exenta de la presión coercitiva o la tensión que les pueden generar las figuras profesionales socio-educativas.

La Mentoría Social nos posibilita esta labor de ofrecer a los y las jóvenes figuras adultas de referencia que les acompañen en su camino de vida, supone un complemento a nuestra labor profesional y tiene el valor añadido del hecho de que la relación mentor/mentorado puede alargarse en el tiempo todo lo que la relación personal entre las partes dé de sí. Ya que, si bien los proyectos de mentoría tienen un periodo de duración supervisado por las y los profesionales del programa, una vez acabado el Proyecto de Mentoría ambas partes pueden seguir en relación por voluntad y deseo personal.

El objetivo de este programa es facilitar el proceso de emancipación de personas jóvenes fomentando la adquisición de competencias y habilidades personales, así como, ampliando la red de oportunidades desde una relación de referentes voluntarios cualificados que tienen lugar en un entorno informal.

La labor del mentor o mentora será la de acompañar al joven en su proceso de emancipación, sirviendo de referente en su camino, ayudando en su toma de decisiones, en las gestiones de su vida cotidiana. Procurando que día a día, a través de los encuentros y actividades florezca un vínculo, una relación de confianza que ayude a afrontar sus retos y dificultades.

Las tareas serán todas aquellas que acuerden entre el mentor y el mentorado. Se podrán realizar y compartir todas aquellas actividades de ocio y tiempo libre, académicas, deportivas, culturales y acompañar en actividades de la vida cotidiana que permitan desarrollar la relación de confianza, de conocimiento mutuo y contribuyan a alcanzar los objetivos del programa de mentoría.

Los encuentros informales serán de 1 a 1. Tendrán una duración aproximada de 1 hora 30 a 2 horas. La periodicidad será semanal en los 3 primeros meses. A partir del cuarto serán encuentros quincenales. Dichos encuentros tendrán como referente un/a educadora del servicio.

Buscamos personas voluntarias que respondan al siguiente perfil:

- Personas con madurez, con experiencia vital para servir de modelo, referencia.
- Con ganas de compartir parte de su tiempo con jóvenes.
- Capacitados para transferir experiencia y conocimiento.
- Con iniciativa
- Con empatía, capacidad de escucha.
- Pasión por el desarrollo de otros.
- Paciente, tolerante, con flexibilidad mental.
- Optimista, motivador, retador
- Equilibrio e inteligencia emocional.
- Habilidades para crear relaciones de confianza y compromiso.
- Crea en el proyecto, en la tarea, en el mentorado.

Los compromisos que adquiere el mentor o la mentora al participar en el programa son:

- Realizar la formación.
- Asumir los objetivos del programa de mentoría y el código ético.
- Cumplir con los acuerdos y compromisos acordados.
- Realizar las reuniones de seguimiento con el educador.
- Mantener la confidencialidad del mentorado y de las informaciones que les afecten.
- Comunicar cualquier incidencia que pueda producirse.
- 6 meses y 1,5 -2 horas de dedicación semanal los 3 primeros meses y quincenal los 3 siguientes.

7. Algunos resultados y logros de las personas jóvenes en este periodo

Cumplimiento de objetivos de las personas jóvenes al finalizar

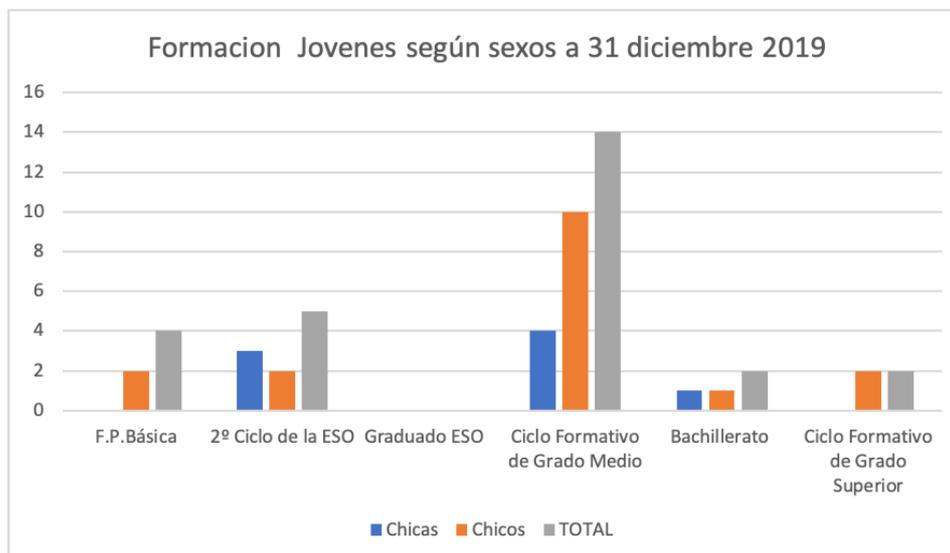
Tabla 5. Salidas de jóvenes participantes

SALIDAS DE PERSONAS JÓVENES PARTICIPANTES	CHICOS	CHICAS	TOTAL
SE ALCANZAN OBJETIVOS	7	3	10
SE ALCANZAN PARCIALMENTE	1	3	4
NO SE ALCANZAN	0	1	1
NO PROCEDE	0	0	0
TOTAL	8	7	15

Fuente: Zabalbideak

Personas jóvenes en formación

Figura 2. Formación jóvenes según sexos a 31 diciembre 2019



Fuente: Zabalbideak

Del total de 29 jóvenes, personas jóvenes 23 de ellas han cursando niveles formativos inferiores a lo que les correspondería de forma ordinaria con su edad. Están en los niveles de F. P. Básica, Segundo Ciclo de la ESO, Graduado ESO y Grado Medio de Formación Profesional.

La intervención en el área tiene sentido si entendemos, como ya hemos mencionado, que consideramos prioritario favorecer que los chicos y chicas tengan una base formativa lo más amplia posible, que les posibilite un mayor número de habilidades y competencias para afrontar su inserción (social y personal) con más posibilidades de éxito.

Inserciones laborales de las personas jóvenes

Tabla 6. Inserciones laborales de las personas jóvenes

HAN OBTENIDO EMPLEO (*)	CHICOS	CHICAS	TOTAL
(*) Empleo entendido como actividad remunerada, en sentido amplio, aun puntual, con o sin contrato	19	12	31

Fuente: Zabalbideak

Las personas jóvenes que han tenido algún empleo en el periodo Julio 2018-19 fueron 31 de las cuales 12 eran chicas y 19 chicos. El porcentaje de inserción laboral alcanzado ha sido del 75 %.

El tipo de contratos mayoritarios han sido temporales y a tiempo parcial.

Personas jóvenes emancipadas

Tabla 7. Personas jóvenes emancipadas

PERSONAS JÓVENES EMANCIPADAS	CHICOS	CHICAS	TOTAL
	14	7	21

Fuente: Zabalbideak

Número de alojamientos en medio comunitario: 21

En este periodo 21 jóvenes se han emancipado. Desde el programa les hemos acompañado tanto en el momento de búsqueda de vivienda, como durante el tiempo que permanece viviendo de manera independiente. Generalmente, suele ser su primera experiencia viviendo de forma independiente, por lo que es lógico que en este proceso les surjan algunas dudas que puedan resolver por medio del apoyo que les ofrecemos.

Resultados en las relaciones de mentoría

Cinco son las relaciones de mentoría que han finalizado de las diez iniciadas. Su relación se mantiene una vez finalizado, siendo un apoyo importante para ellos. Las valoraciones que realizan los mentores y mentorados una vez finalizada es la siguiente:

Valoración de los mentores

Los mentores se sienten afortunados con esta labor. Le ha supuesto un bienestar y gratificación a nivel personal sobre todo cuando para ellos ha sido observable las mejoras en los mentorados, siendo muy evidentes los cambios en lo referente a la autoestima, la seguridad personal y la madurez en general.

Valoración de los mentorados

Los jóvenes se muestran muy agradecidos por esta oportunidad para poder desarrollar lo que más les gusta en la vida, además de todo el aprendizaje que les ha supuesto poder disfrutar del apoyo y la compañía de hombres adultos que se han constituido como figuras adultas de referencia para ambos, más allá de la práctica concreta de su afición.

Por parte de las educadoras apreciamos que son muy evidentes los cambios en sus desarrollos personales desde que iniciaron el programa de mentoría.

Los cinco jóvenes han encontrado otros adultos con los que cuentan en su día a día, con los que pueden mantener una relación y con quien confrontar sus inquietudes, sus dudas y conflictos. Cuentan con personas adultas que les van a escuchar y acompañar en sus procesos de toma de decisiones vitales. Ampliando así sus redes sociales y sus apoyos emocionales.

8. Estudio valoración del desarrollo del programa Zabalbideak, por parte de las personas jóvenes participantes

Después de un largo tiempo interviniendo con este colectivo entendimos que era buen momento para recoger, de las personas jóvenes participantes, la valoración cualitativa en base a su experiencia y, que esta información, nos sirviera para mejorar nuestras prestaciones e intervenciones en el sentido que ellos/as nos proponen. Así mismo,

consideramos importante incorporar, de manera definitiva, la voz de las personas jóvenes participantes en la valoración del servicio y las políticas y estrategias que se diseñan para su colectivo.

Con este propósito, realizamos el cuestionario e iniciamos las encuestas con el objetivo de finalizar a tiempo de poder presentar las conclusiones en esta comunicación. La pandemia y sus circunstancias, unida a bajas laborales inesperadas nos obligaron a destinar los esfuerzos del profesional asignado a la atención directa de los/as usuarios impidiendo finalizar el estudio. No obstante, hemos creído interesante poder mostrar una primera aproximación a partir de las primeras 13 encuestas realizadas y comprometernos a hacerlos partícipes de las conclusiones finales que obtendremos del estudio definitivo que realizaremos, gracias al convenio de colaboración que hemos establecido con Departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto,

siguiendo el siguiente cuestionario.

Cuestionario para la valoración

Consentimiento informado

- Número de identificación de la persona.
- Explicar la naturaleza y finalidad de la entrevista.

Nos gustaría contar con tu participación en este proyecto que estamos llevando a cabo, que tiene como finalidad conocer cuál es la percepción que tenéis las personas que habéis pasado o que estáis pasando por el proyecto Zabalbideak de Emankor Sarea, acerca del mismo.

La entrevista consta de unas preguntas abiertas a las que nos gustaría que nos respondieses, pero en cualquier caso, puedes escoger no responder a alguna de ellas o incluso abandonar la entrevista en cualquier momento.

Todas las respuestas que nos des serán confidenciales. Es decir, no se asociarán a ningún dato personal tuyo que permita a nadie ajeno al proyecto deducir que eres tú quien ha dado esa respuesta.

¿Tienes alguna duda o algún aspecto que quieras clarificar?

Ahora necesito que me confirmes que quieres participar en la entrevista y que sabes que tienes derecho y puedes decidir no contestar a una o a varias preguntas y abandonar la entrevista en el momento que consideres oportuno.

Antes de comenzar la entrevista, me gustaría que me comentases si has finalizado o si sigues en Zabalbideak y cuánto tiempo llevas o cuánto tiempo estuviste en el programa

Guion de entrevista para las personas jóvenes del programa

Si te parece, podemos comenzar la entrevista recordando cómo era tu vida antes de que entrases al programa. ¿Podrías decirme, dónde vivías, qué hacías, cómo era tu vida...? Puedes añadir, si quieres, cuáles eran tus preocupaciones.

Ahora te pedimos que recuerdes cómo tomaste la decisión de incorporarte al programa.

- ¿Me podrías decir por qué decidiste entrar en el programa, qué te llevó a entrar en él?
- ¿Cuáles eran tus expectativas, es decir, qué esperabas del programa o en qué creías que te podía ayudar?

- ¿Tuviste dudas o había alguna cosa que te impedía tomar la decisión de entrar en el programa? ¿Qué era?
- Y pensando en cómo tomaste la decisión de entrar en el programa, ¿hubo alguna persona o personas que te ayudaron o te animaron a tomar la decisión?, ¿quién era esta persona o personas?

¿Qué recuerdos tienes de tu entrada en el programa? ¿Cómo fue tu entrada y qué impresión tuviste del programa los primeros días?

- ¿Recuerdas cómo fue y cómo te sentiste en la primera entrevista?
- Y cuando conociste al equipo de educadores, ¿cuál fue tu impresión?
- ¿Y a los compañeros y compañeras?
- Esa primera impresión, ¿se ha mantenido después en el tiempo o ha cambiado en algo?

Ahora me gustaría que te fijases en tu recorrido en el programa. ¿Qué es lo que participar en el programa te ha aportado o te está aportando a tu vida? Puede ser para tu vida personal, familiar, para tu formación, inserción laboral...

- ¿Cómo valoras el apoyo que estás recibiendo por parte del equipo del programa? ¿Qué destacarías?
- Y pensando en ti, ¿cuáles dirías que son las metas o logros personales que has conseguido o que estás consiguiendo con la ayuda del programa?
- De tu paso por el programa, ¿qué dirías que ha sido lo más difícil?
- ¿Cómo has superado esa dificultad?
- En algún momento del programa, ¿has pensado en dejarlo, en renunciar?
- Y finalmente, ¿qué te ha llevado a quedarte? Puedes señalar razones personales, personas... que te hayan ayudado a superar ese momento de querer renunciar.

Pensando en tu salida del programa, ¿cómo te gustaría salir del programa? ¿cómo y cuándo crees que se producirá esa salida?

- De cara al futuro ¿qué ideales y metas tienes? ¿Cómo imaginas tu vida en un futuro?

Visto todo este recorrido, ¿cambiarías algo del programa?

- ¿Qué consejos le darías a un/a joven que empieza el programa o que tiene dudas de empezarlo?
- ¿Y qué consejos le darías a un/a joven que tiene una situación familiar similar a la que tú has tenido?

Para finalizar, ¿podrías valorar de 1 a 10 el apoyo y el acompañamiento del equipo durante tu paso por el programa? ¿Por qué?

- Y ¿podrías valorar, también del 1 al 10, la consecución de tus objetivos durante el paso por el programa?
- De todo este tiempo, ¿con qué te quedas?

¿Hay algo que te gustaría añadir?

Esto es todo. Agradecemos sinceramente tu participación, que nos ayudará a comprender cómo vivís el programa las personas que habéis pasado por él y a mejorarlo en los aspectos que nos habéis trasladado. De nuevo, muchas gracias por tu participación.

Primeras conclusiones de las entrevistas realizadas

Estas primeras conclusiones que a continuación os mostraremos se han obtenido de los resultados del primer grupo de jóvenes entrevistados, siendo 13 participantes. El objetivo es realizarlo a un total de 50 jóvenes. Creemos que los resultados pueden ser muy enriquecedores ya que, aunque en las historias los y las jóvenes encontramos muchos puntos en común, cada experiencia es muy personal y subjetiva.

Si atendemos a las motivaciones que llevaron a los y las jóvenes a participar en el Programa, vemos que la totalidad del grupo parte de una situación familiar compleja y en muchos casos insostenible. 12 (92%) de las personas entrevistadas mencionaron el apoyo y el acompañamiento en su proceso de emancipación como motivo más importante en su decisión de participar en Zabalbideak, debido a que el apoyo familiar era deficitario o inexistente. Por otro lado, una parte de los entrevistados, en concreto 3 (23%), contestaron también, que ante su salida del Centro de Acogimiento Residencial no contaban con ningún otro lugar donde residir y alimentarse, lo que los llevó a aceptar la propuesta de incorporarse al Piso de Autonomía. Por último, la orientación en el área formativa y laboral 3 casos (23%) y las prestaciones económicas de emancipación son motivos que también que les llevó a ingresar en el recurso a 3 casos (23%).

Durante el paso de estas personas en Zabalbideak son muchos los logros que destacan. Aunque es la adquisición de autonomía la respuesta más repetida con 6 casos (46%). Es decir, el aprender a desempeñar las tareas de la vida diaria, como gestionar un hogar, aprender a realizar trámites administrativos, etc. Asimismo, 4 jóvenes (30%) también valoran positivamente haber conseguido finalizar sus estudios, y algunos incluso comenzaron a trabajar. 2 personas (15%) destacaron la disminución de los consumos de drogas como un logro significativo en su paso por el Programa.

Se les preguntó si tuvieron dificultades o momentos críticos en el programa y aquí las contestaciones fueron muy dispares. 6 jóvenes (46%) que vivieron o viven ahora en alguno de los Pisos de Autonomía indican los problemas de convivencia con el resto de compañeros de piso como una dificultad reseñable. En un caso se menciona una mala experiencia con una educadora, en la que el joven no se sintió atendido suficientemente. Otro participante señaló como obstáculo el no saber desenvolverse adecuadamente en el mundo por sí mismo, lo que le generó malestar.

Las prestaciones económicas aparecieron en 3 ocasiones (23%) como aspectos que valoran positivamente para su proceso. Esto les ha posibilitado a muchos y muchas de ellas poder cubrir las necesidades básicas, como lo son la vivienda y la alimentación. Además, algunos/as destacan que gracias a la prestación económica han podido formarse y trabajar de ello.

Sin embargo, es el acompañamiento personal, emocional y psicológico recibido el aspecto de la intervención mejor valorado por ellos y ellas. Todas las personas entrevistadas (100 %) le dieron valor a este aspecto, señalándolo como uno de los elementos más importantes para ellos y ellas. "Me han ayudado" son las palabras más repetidas en esta pregunta. El cariño, la cercanía, la disponibilidad, la confianza, tener

alguien que se preocupe por mí, alguien que esté ahí, apoyo en momentos difíciles... Todas estas respuestas no son solamente elementos que consideran positivos en la intervención, sino también aquello que destacan o que se llevan de todo su recorrido con nosotros y nosotras.

Por último, se les consultó si consideraban que podría haber algún aspecto a mejorar o a cambiar. Por un lado, 6 jóvenes (46%) opinaban que les gustaría que se organizaran más actividades de ocio grupales, puesto que es un espacio en el que conocen e interactúan con el resto de jóvenes, y se relacionan con los profesionales en un ambiente más distendido. 3 personas (23%) comentaron como mejora que tanto los Pisos de Autonomía como el propio Centro pudieran estar en un lugar más céntrico y accesible. Otro aspecto susceptible de mejora según 3 personas (23 %) entrevistadas sería la duración en el programa, ya que consideran que en ocasiones puede ser insuficiente, ya que cada persona requiere de un tiempo específico a su situación vital.

9. Desafíos, retos y propuestas de mejora a luz de nuestra reflexión

A continuación, señalamos algunos de los desafíos, retos y propuestas de mejora que fruto de la experiencia y reflexión queremos compartir.

Como propuesta de mejora nos proponemos:

- Escuchar la opinión de las personas jóvenes sobre sus necesidades y nuestro quehacer, y que ésta sirva para la ampliación o mejora de las prestaciones, así como de nuestras actuaciones.

Como desafíos nos proponemos:

- Contribuir, con la participación de las personas jóvenes y el resto de agentes intervinientes, a que las personas jóvenes que han estado en el sistema de protección vean asegurada las prestaciones de ayuda en su tránsito a la vida adulta hasta los 23 años de manera real y efectiva.
- Contribuir y apoyar la articulación de una vía que favorezca la regularización administrativa y la inclusión de las personas jóvenes migrantes que han estado en el sistema de protección.
- No dejar a nadie de nuestras personas jóvenes atrás y en especial a las que más dificultades tienen.

Como retos nos proponemos:

- Apoyar e impulsar la creación de una asociación de personas jóvenes extuteladas que vele por los derechos de los/as menores y las personas jóvenes que han estado en protección y se le tenga en cuenta en las políticas y actuaciones que les afecten.
- Lograr para el máximo de las personas jóvenes participantes un empleo que les garantice su integración social, incluyendo como acciones desde nuestra entidad, la promoción de empleo con apoyos para aquellas personas jóvenes con especiales dificultades de incorporación laboral.
- Prevenir la exclusión digital a través de la alfabetización digital permitiendo que así estén con los conocimientos y competencias suficientes para poder encontrar oportunidades de trabajo, buscar información útil, recibir formación y realizar gestiones administrativas.

Beneficios de la participación social y la movilización en el proceso de envejecimiento: una aproximación psicosocial

Julio Rodríguez-Suárez y Lorena Morán-Neches⁵⁰⁶

RESUMEN

En el presente trabajo se presentan los resultados de una investigación cualitativa, llevada a cabo mediante observación participante y entrevistas en profundidad, centrada en la participación y la movilización social de las mujeres mayores del poblado minero de La Camocha. Se trata de una pequeña comunidad rural, situada a las afueras de Gijón (Asturias), inmersa en la última década en un proceso de desahucio sin alternativa habitacional que afecta a 37 familias residentes allí desde hace más de cincuenta años, situación especialmente grave en el caso de las viudas de los mineros.

El objetivo del estudio consistió en analizar la influencia de la participación social y de las acciones de movilización llevadas a cabo por estas mujeres en las dimensiones psicosociales y en la satisfacción con la vida.

A partir de los resultados obtenidos se reflexiona sobre el papel que juega la participación en movimientos sociales como forma de «envejecimiento exitoso», entendiendo éste como una contribución a la mejora del bienestar y al aumento de la calidad de vida.

Entre las conclusiones alcanzadas se ha encontrado que la participación de las mujeres mayores en movimientos sociales, poco analizada por la literatura científica, favorece potencialmente la salud en todas sus dimensiones y proporciona diferentes beneficios psicosociales. Así, puede afirmarse que la movilización social a lo largo de la etapa de envejecimiento aumenta el bienestar subjetivo y se traduce en una mayor satisfacción vital.

Palabras clave: Participación social, movilización, dimensiones psicosociales, envejecimiento activo.

1. Marco teórico

1.1. Envejecimiento activo y exitoso

Conviene comenzar la introducción teórica de la presente comunicación enfatizando la necesidad de abordar el estudio del envejecimiento desde un punto de vista activo, pues es únicamente desde este enfoque desde donde se puede “ayudar a construir procesos inclusivos en la sociedad para que las personas mayores puedan tener su propio espacio en ella (facilitando lenguajes, herramientas y cauces para ello), a fin de que puedan intervenir de forma activa y útil en su desarrollo y construcción y para que alcancen, como consecuencia, metas cada vez más altas en su autorrealización personal, consiguiendo con ello la satisfacción vital y una mayor calidad de vida” (Amorós et al., 2006). Por ello, es necesario que tanto la propia sociedad como el contexto sociopolítico promuevan y favorezcan el envejecimiento activo entre su población (Fernández-Ballesteros, 2009).

⁵⁰⁶ Julio Rodríguez-Suárez y Lorena Morán-Neches, Área de Psicología Social, Departamento de Psicología, Universidad de Oviedo.

A fin de diferenciar entre las múltiples conceptualizaciones que han ido surgiendo en los últimos años, Fernández-Ballesteros y colaboradores (2013) proponen una red semántica que interrelaciona 4 modelos básicos de envejecimiento: envejecimiento saludable (ausencia de enfermedad y capacitación para realizar las actividades cotidianas); envejecimiento activo (elevado funcionamiento físico y cognitivo, afecto positivo y control); envejecimiento productivo (relacionado con la participación, el compromiso y la implicación social); y envejecimiento exitoso, que incluye los tres tipos de envejecimiento anteriores y se relaciona directamente, con las dimensiones psicosociales presentes en el proceso de envejecimiento.

El envejecimiento exitoso u óptimo, por tanto, va más allá de la ausencia de enfermedad y el mantenimiento de las capacidades funcionales, añadiendo a esta combinación un compromiso activo con la vida que termina por definir el concepto de envejecimiento satisfactorio (García y García, 2013), incorporando, de este modo, aspectos psicosociales a las dimensiones fisiológica y cognitiva, y poniendo de relieve la importancia de las relaciones sociales (Pulido, 2018).

1.2. Dimensiones psicosociales de la participación social

La participación social, como aspecto fundamental del envejecimiento, engloba “la implicación en actividades de voluntariado, compromiso cívico, compromiso con la comunidad, participación comunitaria y cívica, y participación y compromiso social” (Pinazo-Hernandis et al., 2019, pg. 204). Para que tenga lugar se requiere de cuatro elementos imprescindibles: “Querer (nivel de motivación), Poder (capacidad, habilidades y vías que lo posibilitan), Saber (conocimientos, métodos, técnicas), y Reconocimiento (valor social positivo)” (Monreal-Bosch y del Valle, 2010, pg. 173). En este sentido, el reconocimiento de valor y utilidad social incide en un mejor nivel de funcionamiento psicológico y un aumento de la calidad de vida, al tiempo que disminuye el riesgo de mortalidad (Iacub y Arias, 2010).

Diferentes estudios muestran cómo la participación social aumenta el bienestar percibido, la satisfacción vital y la calidad de vida, incidiendo positivamente en el funcionamiento cognitivo, así como en aspectos emocionales y dimensiones psicosociales como el citado sentimiento de utilidad, la autonomía, la autorrealización o la autoestima (Vega et al., 2002).

Como estamos viendo, los procesos de participación y capacitación cobran especial relevancia en edades avanzadas donde la muerte, la soledad o los problemas de salud, son constantes retos, cada vez más difíciles de superar, que la vida pone delante de estas personas. Precisamente es en estos momentos en que los sentimientos de soledad van ganando protagonismo cuando tanto la implicación como la vinculación social se hacen vitales. Así, los vínculos con los demás resultan básicos en la construcción subjetiva de las personas y el apoyo social se convierte en un sustento necesario para afrontar situaciones difíciles, pérdidas, problemas de salud, etc., implicando una mejora en la salud física, mental y, obviamente, social (Morán-Neches y Rodríguez-Suárez, 2021a).

Así mismo, la cooperación y el asociacionismo permiten una mayor efectividad tanto en la planificación como en el uso de los recursos disponibles (Montero, 2003), formando una ciudadanía activa y responsable al tiempo que se genera un sentimiento de eficacia política individual, pudiendo facilitar y hacer menos traumático el tránsito a la vejez (Funes, 2011).

Por todo ello, la participación social tiene un papel fundamental para el envejecimiento activo y satisfactorio (Triadó y Villar, 2006), encaminando a las personas mayores hacia un modo de vida positivo (Pindado, 1999) y configurando lo que algunos/as autores/as denominan la “ciudadanía activa en la vejez”, una noción que “supone un paso adelante que parte del envejecimiento activo a un concepto más amplio que integra el principio de igualdad entre las personas con independencia del género, edad y necesidad de apoyos” (del Barrio et al., 2020, pg. 289).

1.3. Participación social, envejecimiento y género

Existen muchas diferencias de género en la realización de actividades vinculadas con la participación social; en líneas generales, es posible afirmar que los hombres las llevan a cabo más habitualmente, fuera del hogar y con un mayor grado de apertura, mientras que las mujeres tienden a concentrar su actividad en espacios domésticos, realizando un menor número de actividades y de carácter más pasivo (Duque y Mateo, 2008).

Más allá de estas diferencias, resulta imprescindible adoptar la perspectiva de género a la hora de abordar la investigación del envejecimiento (Agulló et al., 2002), en especial si tenemos en cuenta que “no solo la mayoría de las personas mayores son mujeres, también lo son las personas mayores en situación de vulnerabilidad, ya sea en materia de salud, cuidados, recursos económicos, pensiones, redes familiar y social, soledad...” (Fernández-Mayoralas et al., 2018, pg. 152). En este sentido, se debe “promover un modelo de participación social que se desligue de las tareas asignadas a los roles tradicionales, ofrezca las mismas oportunidades a todos, fomente la generatividad y favorezca el desarrollo integral e individualizado de las personas mayores” (Pinazo-Hernandis et al., 2019, pg. 219), siendo promovida de manera transversal a las temáticas de la vida personal, familiar, comunitaria y social (Funes, 2011).

Sin embargo, apenas existen investigaciones en las que género y vejez pasen a ser centrales en la explicación de lo social (Gascón, 2013). La realidad es que, centrándonos en mujeres, y además mayores (quienes configuran el objeto de estudio de la investigación que aquí se presenta), es posible hablar de un papel que se encuentra, desde varios puntos de vista, invisibilizado. Como algunas autoras han reflejado, los roles de género en que las mujeres generalmente se han desarrollado, y en función de los cuales han socializado a lo largo de su vida, suelen seguir latentes aún al final de ella, siendo, si cabe, más invisibilizadas aún por un doble motivo: mujer y mayor (Ramos, 2015).

1.4. La movilización de las mujeres mayores como forma de participación social

Partiendo de la idea de que para analizar con rigor la participación social de las personas mayores, y en concreto de las mujeres, es recomendable “centrarse en la perspectiva más actual de la dinámica, ampliando los puntos de mira y flexibilizando las formas, de tal manera que se sumen tanto la tendencia más institucional de la participación, como aquellas acciones más comunitarias y relacionales” (Duque y Mateo, 2008, pg. 20), creemos necesario poner el foco en la movilización social, una forma de participación en las personas de avanzada edad escasamente estudiada desde la literatura científica.

No en vano, este tipo de participación organizada “se constituye, además de una instancia asociada a su estrategia de supervivencia material, en un espacio afectivo, de pertenencia e identidad grupal, de expresividad, socialización e intercambio de experiencias” (Sánchez-Mejorada, 1996, pg. 146), influyendo en la configuración de sus

identidades. Así, tal y como señalan Rodríguez y Seoane (1989), la identidad nunca es definitiva, sino que está en constante evolución como resultado de los cambios que se dan en el entorno (tanto en un plano social como interno), provocando a su vez cambios en las actitudes y conductas. Estos procesos de cambio son los que se engloban bajo el término común de “empoderamiento”.

En concreto, el proceso de empoderamiento en las personas mayores se asocia con la participación comunitaria y la integración social (Iacub, 2011), actuando dentro de un espacio intermedio entre lo público y lo privado que Offe (1988) denomina el “espacio público en construcción”. En este sentido, Dabas y Najmanovich (1995) proponen el concepto de “restitución comunitaria” para señalar que la dimensión colectiva del empoderamiento, que Rowlands (1997) establece junto a la dimensión personal y las relaciones próximas, implica un acto político en el que se produce sociedad y se construye una comunidad, capaz de brindar sostén y potenciación al tiempo que posibilita la resolución de problemas.

Los movimientos sociales y las acciones colectivas se muestran, de este modo, como actividades con un gran peso transformador para quienes los/as sienten como suyos, desde el protagonismo de quien lo vive en primera persona, pudiendo generar verdaderos procesos de cambio personal al poner en marcha actitudes y comportamientos que nunca habían llevado a cabo (por no haber necesitado de ellos, lejanía, desconocimiento...) y que facilitan un empoderamiento tanto individual como social.

2. Estudio de caso

En el presente apartado se contextualiza el estudio de caso analizado, una investigación cualitativa, llevada a cabo mediante observación participante y entrevistas en profundidad, sobre la experiencia vital y la participación social en general, y en movimientos sociales en particular, de una serie de mujeres mayores del poblado minero de La Camocha que actualmente se encuentran viviendo un proceso de desahucio.

La Camocha es un poblado perteneciente a la parroquia de Vega, en el concejo asturiano de Gijón, situado aproximadamente a 8 kilómetros de dicha ciudad. Se trata de una comunidad muy envejecida, con un volumen de población en disminución desde inicios de siglo que, a 1 de enero de 2019 contaba con 1.293 habitantes, 683 mujeres y 610 hombres (INE, 2020), de forma que la mayor parte de las vecinas, mujeres en su mayoría, tienen entre 70 y 80 años. Casi todas ellas llegaron al poblado alrededor de los años 60 del pasado siglo, desarrollando desde entonces sus vidas allí, en una barriada minera marcada por la necesidad económica y los fuertes lazos de unión y solidaridad entre sus vecinos/as que se han venido debilitando en los últimos años (Morán-Neches y Rodríguez-Suárez, 2021b).

El poblado de La Camocha nace a mediados del siglo XX de la mano de la explotación hullera “Mina La Camocha”, que construye varios bloques de viviendas en la zona para albergar a sus trabajadores, llegados de toda la geografía asturiana, principalmente de las cuencas centrales de la comunidad. Este origen, junto a las condiciones del contexto político y social de los años 50, facilitarán el desarrollo de un fuerte movimiento obrero en el poblado y sus correspondientes sentimientos de solidaridad, apoyo mutuo y unión.

De este modo, la edificación de este poblado acabaría favoreciendo “la fuerte cohesión interna que suelen presentar las comunidades muy homogéneas en cuanto a su composición social y altamente mineras impregnadas por la actividad profesional en todos los aspectos de la vida cotidiana” (Vega y Serrano, 1998, pg. 158). No obstante, además de estos valores, algo que caracterizará la vida en el poblado para las mujeres serán los marcados roles de género existentes, relegando su desarrollo a la domesticidad del hogar y la familia, sin apenas presencia ni participación en la vida pública o social de la comunidad.

En la actualidad, 37 familias vecinas de las 52 viviendas que conforman el último bloque construido por “Mina La Camocha” en el poblado se encuentran inmersas en un proceso de desahucio sin alternativa habitacional, situación especialmente grave en el caso de las viudas de los mineros, quienes, tras no subrogar a su nombre los contratos en régimen de alquiler que sus maridos mantenían con la empresa, no constan con derechos sobre las viviendas en las que llevan desarrollando sus vidas durante más de 50 años. En este proceso, la administración concursal encargada de liquidar los bienes de la extinta sociedad les dio a elegir entre un precio de compra desorbitado o el desalojo de sus viviendas (incluidas dentro de los bienes que se quieren liquidar), motivo por el que la vecindad ni puede ni está dispuesta a afrontar esta cantidad para su adquisición en propiedad, pues la consideran excesiva y ya desembolsada de forma progresiva con su mantenimiento (Morán-Neches y Rodríguez Suárez, 2020).

A pesar de no haberse mediatizado hasta 2018, todas las mujeres entrevistadas ubican el inicio del conflicto más de diez años atrás, durante los cuales fue pasando por diferentes etapas, siendo en la actualidad la búsqueda de apoyos en la calle su principal herramienta para conseguir compromisos por parte de diversas instituciones o personalidades, pero sin una materialización que resuelva, hasta el día de hoy, la situación a la que se enfrentan.

Sacar el conflicto del poblado y visualizar su problemática, accediendo con ello a más medios y recursos, y produciéndose una mayor implicación de los diferentes actores sociales, creen que ha sido clave para que el desahucio se haya ido retrasando en el tiempo, continuando las negociaciones para buscar una alternativa hasta el momento presente. Así resume una vecina la actuación llevada a cabo en la actualidad para tratar de encontrar una solución al conflicto:

“Pues meter bulla y buscar... buscar gente que te apoye un poco y salir a la calle, salir a la calle, ahora lo que más hacemos, lo que estamos haciendo ahora y salir a la calle.” (E1)

De este modo, aunque la amenaza de un desahucio se presenta de múltiples formas en la medida en que no sólo afecta a la posible pérdida material (Juan, 2010), sino que supone el inicio de un proceso lleno de incertidumbres hacia la vulnerabilidad y la exclusión social (Sabater y Giró, 2015), en todo este tiempo varias de estas mujeres han sido capaces de superar el rol tradicional al que estaban sometidas organizando y desarrollando de manera proactiva acciones de movilización social que, como veremos, han generado en ellas efectos positivos desde un punto de vista psicosocial.

3. Metodología

Entre los diferentes objetivos de la investigación llevada a cabo en el poblado de La Camocha se encuentra el de profundizar en el impacto que la participación social y las acciones de movilización están generando en la satisfacción vital y las dimensiones psicosociales de las mujeres mayores de la comunidad, a fin de reflexionar, desde un punto de vista teórico, empírico e interventivo, acerca del papel de la implicación en movimientos sociales como forma de envejecimiento exitoso, analizando en concreto su contribución, a través de la participación e implicación social, a la mejora del bienestar y al aumento de la calidad de vida.

Para ello, una vez realizada una profunda revisión de la literatura científica sobre la materia, se decidió analizar la realidad vivida por estas mujeres a través tanto de observación participante como de entrevistas en profundidad, teniendo en cuenta que esta triangulación de técnicas permite comprender los contextos específicos donde quienes participan en movimientos sociales construyen su comprensión de ellos (Klandermans y Staggenborg, 2002).

De este modo, en un primer momento se puso en marcha un proceso de observación participante, entendiendo ésta como “la descripción sistemática de eventos, comportamientos y artefactos en el escenario social elegido para ser estudiado” (Marshall y Rossman, 1989, pg. 79). La entrada en La Camocha del equipo investigador tuvo lugar en el contexto de un proceso de acompañamiento junto a las mujeres observadas surgido en el seno de la propia comunidad, de manera que su participación fue plenamente aceptada desde un principio, afectando en la menor medida posible al objeto investigado (Padua, 1987).

Al mismo tiempo, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad, de carácter semiestructurado, a 6 de las mujeres mayores de la comunidad que, a raíz del proceso de desahucio en el que están inmersas, han comenzado a participar en acciones conjuntas de movilización. Esta técnica de investigación permite realizar un análisis de carácter cualitativo estructural (Ruiz e Ispizua, 1989) y recopilar datos e información no observables (Santiago, 2018), por lo que se muestra muy adecuada dadas las características y biografías de las mujeres objeto de estudio de este trabajo, así como la naturaleza histórica y social del contexto donde se desenvuelven. Las fuentes orales ponen en valor los testimonios de la memoria colectiva, además de individual, acercándonos a un nuevo sentido de la historia (Suárez, 2014), permitiendo, en los estudios de género como el presente, conocer aspectos silenciados por otras fuentes y mostrándose imprescindibles cuando se trata de mujeres que, como en este caso, no pertenecen a los grupos de poder.

En todo caso, la perspectiva de género no se ha aplicado únicamente a la hora de analizar las entrevistas, sino que está presente de forma transversal a lo largo de todo el trabajo, haciendo hincapié en la puesta en valor y el “rescate” de los discursos de las mujeres, que acaban de reflejar su posición en la sociedad (Di Liscia, 2007).

En definitiva, ambas técnicas de investigación nos han permitido conocer de primera mano las repercusiones del conflicto vivido, tanto en el conjunto de la comunidad como en cada una de las mujeres afectadas, pudiendo observar cómo las consecuencias negativas generadas por la incertidumbre y la vulnerabilidad en que se encuentran están siendo amortiguadas, en cierta medida, por los efectos positivos de las nuevas

experiencias de participación, en general, y de movilización social, en particular, que han comenzado a experimentar a raíz del proceso de desahucio.

4. Resultados

A continuación, se presentan los principales resultados de la investigación relacionados con el objetivo señalado en el apartado anterior, basándonos fundamentalmente en el análisis de los discursos de las protagonistas.

En primer lugar, para contextualizar su situación actual, un punto en común entre los discursos de las mujeres entrevistadas es el recuerdo positivo de su vida en el poblado, de la solidaridad y el compañerismo que inundaron a la vecindad años atrás, y que hoy echan en falta. Esta convivencia, quizá hoy idealizada (a pesar de relatar historias de vida verdaderamente duras) a fin de hacer más llevadero el afrontamiento de la realidad, ha supuesto el principal espacio de socialización y desarrollo para las vecinas de La Camocha durante décadas, siendo puntuales las salidas de éste y siempre con la misma finalidad de sustento de la familia y el hogar. Así, los escasos recursos económicos y unos roles de género muy marcados limitaron el desarrollo de sus vidas al poblado o la parroquia, favoreciendo la creación de fuertes lazos de unión y solidaridad, que se tornaron en el principal apoyo para ellas.

“Pues llevar la vida de casa, los paisanos era el trabajo y el chigre y la mujer era la casa, cuidar los hijos y la casa, no había otra cosa. Con pocos medios, muy pocos medios...” (E6)

A la hora de describir cómo ha sido la vida en La Camocha en los últimos años, lo hacen en negativo, como vidas tristes y solitarias, añorando aquella barriada unida tan presente en su memoria. Además, el conflicto provocado por el proceso de desahucio ha tenido un gran impacto en la salud tanto física como mental de estas mujeres (principal y primer cambio que identifican a raíz de ello), lo que puede estar en cierta medida influido por los importantes sentimientos de soledad y la carencia de apoyos para afrontar la situación, efectos negativos que las colocan en una mayor situación de vulnerabilidad.

Partimos, por tanto, de una visión negativa de su realidad, vinculada a su avanzada edad y a la situación actual a la que se enfrentan al estar en riesgo de desahucio (tema también recurrente a lo largo de las entrevistas, aún cuando las cuestiones tratadas no tenían relación con ello), siendo otro punto reiterativo en este discurso el fallecimiento de sus maridos, llegando a hacer referencia al fin de su ya limitada “vida social” como consecuencia de esta situación.

“Cuando él murió a mí se me acabó la vida porque me dejó con diez hijos, sola, en esta casa...” (E5)

“Cómo te lo digo... lo que te acabo de decir, yo... una vez que Ramiro me dejó, o sea, por desgracia, yo... para mí mi vida ye en casa, con los míos y nada más.” (E4)

A pesar de ello, varias mujeres rescatan el lado positivo en el balance del aumento general en la calidad de vida.

“Pues nada, una vida normal, de hacer la comida, la labor de la casa, ir a la compra y poco más. Cuando el mi fú me lleva a León voy hasta León y nada más. Hombre, hoy porque vives un poco mejor, hoy tienes otra vida más fácil... yo hoy tengo una

paga que puedo disponer de ella si quiero y... puedes ir a la peluquería si te da la gana, entonces ibas si podías... muy diferente.” (E6)

Algo en lo que todas las mujeres entrevistadas coinciden al repasar la evolución del conflicto en el que están inmersas es en valorar negativamente su gestión durante los primeros diez años, en contraposición al apoyo que sienten que están recibiendo en la actualidad. Este cambio, en líneas generales, es definido en el momento en que ven “avivarse” la situación y reciben apoyos externos -concretamente de una organización política y de la dirección de la asociación vecinal- que señalan como claves en su lucha por mantenerse en sus hogares. En concreto, su entrada en la asociación de vecinos/as las ha llevado no sólo a movilizarse por su propio conflicto vivido, sino a implicarse de una manera más activa en otras actividades de la organización.

Ninguna de las mujeres entrevistadas refiere haber formado parte de asociaciones de ningún tipo ni mucho menos haber participado en otros movimientos sociales o políticos hasta la actualidad; tan sólo una de ellas relata una participación de estas características más o menos constante en su pasado, relacionada con la ideología comunista, pero lo hace acompañando a su marido en dicha lucha, y no por una propia iniciativa y convicción. El resto de las mujeres se refiere a este tipo de participaciones como “cosas de hombres”, desvinculándose totalmente de toda lucha o refiriendo que eran sus maridos quienes participaban de ello “sin implicarlas”. Al ser preguntadas de forma concreta por el predominante movimiento obrero que inundó el barrio durante décadas, todas ellas mencionan participaciones femeninas puntuales en actos en que toda la vecindad actuaba de forma unitaria, mostrando de nuevo la presencia de unos roles de género que relegan a la mujer al espacio privado sin participación social alguna.

“No, las mujeres no participábamos en las huelgas de los mineros, no, no, eran ellos, [...] No, no, ni recuerdo que ninguna participara, arriba las mujeres... eran los hombres, arriba las mujeres no iban para nada, íbamos cuando se mataba algún minero, por ejemplo.” (E3)

Si bien no se encuentran experiencias de movilización social en las trayectorias de estas mujeres, es posible identificar la fuerte tradición asociacionista del poblado que determina su pasado como uno de los elementos facilitadores de los actuales procesos de participación de las protagonistas, “abriéndoles la puerta” a la movilización. Pues, si bien no fueron actores sociales activos de las luchas que inundaron la comunidad décadas atrás, las han vivido en primera persona desde sus hogares y, en mayor o menor medida, sus identidades se han visto influidas por ellas, existiendo, quizás de forma latente, cierta predisposición a ese tipo de estrategias comunitarias.

En la actualidad, sin embargo, son claros los procesos de transformación que la participación en la asociación de vecinos/as y la movilización consiguiente han generado en algunas de estas mujeres, que han sido capaces de poner su problemática en el ojo y la agenda pública. A través, tanto de diversas acciones desarrolladas en su contexto más próximo, como de la participación y colaboración en eventos y convocatorias mayores, han dado a conocer su conflicto por todo el territorio nacional. Esto ha hecho que hayan recibido numerosas muestras de apoyo popular por parte de sectores diversos de la sociedad, lo que les reconforta y anima a continuar en la tarea, proporcionándole un carácter colectivo a su vivencia particular.

“Cuando vas a las reuniones, cuando vas a las manifestaciones... que gritas, que luchas por lo que tú quieres y por ti y por los demás... y claro, pues sí, sí, sí, eso es algo bueno que tú sacas de esta situación.” (E3)

De hecho, las mujeres con un índice de participación menor comentan que lo harían en mayor medida o se movilizarían más por la causa si su estado de salud se lo permitiera; conviene recordar aquí, tal y analizan autores como Arredondo y Palma, (2013) o Bolívar *et al*, (2015), que la vivencia de una situación de desahucio provoca una pérdida de salud notable, especialmente en las personas mayores, siendo recurrentes los estados de ansiedad o depresión.

En todo caso, es a partir de esta participación en movimientos sociales cuando estas mujeres rescatan algún aspecto positivo de la situación que están viviendo: las fuerzas que les ha dado para seguir adelante y luchar, la gente a la que han conocido con ello, el haber podido abrirse a nuevos espacios o el apoyo que han recibido en todo este tiempo, evidenciando su implicación y lo que para ellas ha supuesto, llegando a identificar en algún caso un verdadero cambio en su vida.

“A mí cambiome la vida al cien por cien en todos los sentidos, yo nunca... [...] Ahora sí que no me pierdo una, no siendo que esté enferma o tenga algo por delante que...” (E1)

Estas mujeres han podido reconfigurar, así, algunos de los patrones establecidos a lo largo de su vida, en especial el hecho de recurrir a la movilización social y a las acciones colectivas como forma de lucha y búsqueda de apoyo cuando nunca habían participado de ello, o incluso la posibilidad de redefinir su propia biografía superados los 70 años, ganándose el respeto y admiración de sus vecinas, en especial de aquellas que ejercen mayor liderazgo (admiradas también por sus compañeras de movilización menos activas).

“Yo admiro a Manolita, [...] y la admiro porque va a casi todos los sitios, ella y Nair, a todos los sitios...” (E4)

Así mismo, esta forma de protesta en las calles, destinada a visibilizar su situación, defender sus derechos y buscar apoyos, haciendo frente al conflicto que las amenaza, les ha permitido entrar en contacto con otros colectivos de mujeres en lucha, como las Kellys o las trabajadoras del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), con quienes han ido forjando lazos de apoyo y solidaridad. Las mujeres de estos colectivos generan en ellas la esperanza de una resolución positiva de su realidad, al tiempo que se presentan como una nueva red de apoyo que les permite aminorar su soledad y aumentar su sentimiento de utilidad.

En definitiva, a partir del movimiento social (por conceptualización teórica más que por la definición de sus propias protagonistas) surgido por el proceso de desahucio en que estas mujeres se ven inmersas, y a pesar de la incertidumbre y los problemas de salud que éste conlleva, es posible identificar ciertos actos y experiencias de democracia participativa que han resultado positivos desde un punto de vista no solamente social, sino también psicosocial. Siguiendo las definiciones de “concientización” y “empoderamiento” que proponen autores como Freire (1974) o Úcar (2009), estas experiencias podrían ser identificadas en la toma de conciencia y compromiso personal que han asumido para propiciar el cambio favorable de su situación, incrementando su vinculación e identificación con la comunidad y revirtiendo positivamente tanto en su

satisfacción vital de un modo general, como en diferentes dimensiones psicosociales, tales como el sentimiento de utilidad, la autoestima o la autorrealización.

5. Discusión / Conclusiones

En primer lugar, es innegable el enorme impacto que para las vecinas afectadas y el poblado de La Camocha en su conjunto está teniendo el que 37 familias se encuentren en riesgo de desahucio. El hecho de ver amenazada su vivienda, así como su influencia negativa en unos estados de salud ya delicados, coloca a estas mujeres en una verdadera situación de vulnerabilidad social ante la que se enfrentan contando con escasos factores de protección. A pesar de ello, a partir de esta situación hemos podido observar algunos procesos destacables de “concientización” y “empoderamiento” dentro de las mujeres mayores que forman parte de esta investigación, quienes representan verdaderos ejemplos de lucha, movilización y participación social que están influyendo positivamente en su bienestar.

A partir de sus discursos podemos poner en valor lo vital que en estos procesos resulta el contar con apoyos que alejen los sentimientos de soledad y alienten a continuar la lucha, tal y como lo relatan algunas de las protagonistas al hacer referencia a ellos como su principal motivo para “no tirar la toalla”, un acicate generador de esperanza, no sólo para no decaer, sino también para mantener la fuerza necesaria para continuar defendiendo lo propio y lo que se cree justo. En este sentido, los apoyos y la solidaridad recibidos, así como las propias prácticas de resistencia llevadas a cabo, son rescatados por estas mujeres como los elementos positivos que están sacando de todo este proceso.

De este modo, en la presente investigación hemos visto cómo la participación social en general, y el asociacionismo en particular, han abierto a estas mujeres mayores un abanico de opciones recreativas y relacionales mucho mayor del que han tenido nunca, tal como señala Funes (2011), ofreciéndoles, en consonancia con lo sostenido con Pinazo-Hernandis et al. (2019), posibilidades de las que han carecido a lo largo de su vida. La consiguiente participación en movimientos sociales, algo poco analizado hasta el momento desde la literatura científica, ha tenido un efecto positivo en su deteriorada salud en todas sus dimensiones, física, psicológica y social, aportándoles en concreto beneficios psicosociales como la mejora del estado de ánimo, el sentimiento de utilidad, la sensación de autonomía, el desarrollo positivo de la autoestima o la autorrealización.

En este proceso, que tiene lugar entre la incertidumbre y la esperanza, han podido establecer, así mismo, nuevas formas de relación al aumentar su red de apoyo con nuevas personas tanto del poblado de La Camocha como de fuera de él, con quienes comparten acciones de movilización y protesta. Esta situación ha aumentado su sentimiento de pertenencia e identidad social, “lo cual mejora la autoconfianza de la persona porque aumenta la percepción de control sobre su entorno” (Mendes de León et al., 2013). Así, se ha empezado a producir un fortalecimiento y empoderamiento de la comunidad en el momento en que estas mujeres comenzaron a desarrollar conjuntamente capacidades y recursos para controlar su situación vital, actuando de forma comprometida y crítica para transformar su realidad y logrando, al mismo tiempo, transformarse a sí mismas. Su lucha, además, sirve como ejemplo para el resto de los/as miembros, jóvenes y mayores, de la comunidad, así como para la sociedad en general al

difundir valores de solidaridad y resistencia y proporcionar una mejor imagen social de las personas de avanzada edad.

Así pues, teniendo en cuenta que el empoderamiento resulta un estímulo para aumentar el bienestar y la calidad de vida de las personas mayores (Iacub y Arias, 2010), se observa cómo la participación social que en este caso lo ha facilitado se conforma como agente movilizador que puede servir de “empuje” para que las mujeres mayores salgan de la esfera doméstica y, en la medida de lo posible, lideren sus propias vidas ampliando sus espacios de desarrollo personal y social. En concreto, hemos observado cómo la participación en movimientos sociales de las mujeres mayores influye positivamente en diferentes dimensiones psicosociales que posibilitan en su conjunto una mayor satisfacción con la vida.

Referencias bibliográficas

- Agulló, M^a. S., Agulló, E. y Rodríguez-Suárez, J. (2002). Voluntariado de mayores: ejemplo de envejecimiento participativo y satisfactorio. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 45, 107-128.
- Amorós, P., Bartolomé, M., Sabariego, M. y de Santos, J. (2006). *Construyendo el futuro. Las personas mayores: una fuerza social emergente*. Alianza.
- Arredondo, R. y Palma, M. (2013). Aproximación a la realidad de los desahucios. Perfil y características de las familias en proceso de desahucios en la ciudad de Málaga. *Alternativas*, 20, 113-140.
- Bolívar, J. et al. (2015). La salud de las personas adultas afectadas por un proceso de desahucio. *Gaceta Sanitaria*, 30(1), 4-10.
- Dabas, E. y Najmanovich, D. (1995). *Redes el lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*. Paidós.
- Del Barrio, E., Pinzón, S., Sancho, M. y Garrido, F. (2020). Ciudadanía activa y personas mayores: viejos conceptos, nuevos abordajes. Una revisión sistemática y metasíntesis cualitativa. *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, 55(5), 189-199.
- Di Liscia, M. H. B. (2007). Memorias de mujeres. Un trabajo de empoderamiento. *Política y Cultura*, 28, 43-69.
- Duque, J. M. y Mateo, A. (coords.) (2008). *La participación social de las Personas Mayores* IMSERSO.
- Fernández-Ballesteros, R. (2009). *Envejecimiento activo: Contribuciones de la Psicología*. Pirámide.
- Fernández-Ballesteros, R., Molina, M. A., Schettini, R. y Santacreu, M. (2013). The Semantic Network of Aging Well. En J. M. Robine, C. Jagger y E. Crimmins (eds.), *A Global Approach. Annual Review of Gerontology and Geriatrics*. Vol. 33. *Healthy longevity: A global approach* (pp. 79-107). Springer.
- Fernández-Mayoralas, G., Schettini, R., Sánchez-Román, M., Rojo, F., Agulló, M^a. S. y Forjaz, M^a. J. (2018). El papel del género en el buen envejecer. Una revisión sistemática desde la perspectiva científica. *Prisma Social*, 21, 150-176.

- Freire, P. (1974). Conscientization. *Cross Currents*, 24(1), 23-28.
- Funes, M^a J. (2011). La participación en asociaciones de la población mayor de sesenta y cinco años en España. Análisis de sus efectos e indicaciones para las políticas públicas sectoriales. *Revista Internacional de Sociología*, 69(1), 167-193.
- García, A. J. y García, M. A. (2013). Nuevas formas de envejecer activamente: calidad de vida y actividad física desde una perspectiva psicosocial. *Escritos de Psicología*, 6(2), 1-5. doi: 10.5231/psy.writ.2013.1407
- Gascón, D. L. (2013). Ensayo introductorio. Ciencias sociales, vejez y género. En D. L. Gascón, I. Belo da Fonte y E. A. García Fuentes (eds.), *Género y Vejez, de la naturalización a la diversidad* (pp. 1-22). Editorial Académica Española.
- Iacub, R. (2011). *Identidad y envejecimiento*. Paidós.
- Iacub, R. y Arias, C. J. (2010). El empoderamiento en la vejez. *Journal of Behavior, Health & Social Issues*, 2(2), 25-32.
- Juan, E. M. (2010). Aportaciones del Trabajo Social al análisis de la dimensión territorial en los procesos de exclusión. Una aproximación al ejercicio profesional en el ámbito residencial. *Cuadernos de Trabajo Social*, 23, 125-144.
- Klandermans, B. y Staggenborg, S. (eds.) (2002). *Methods of Social Movement Research* The University of Minnesota Press.
- Marshall, C. y Rossman, G. B. (1989). *Designing qualitative research*. Sage.
- Mendes de León, C. F., Glass, T. A. y Berkman, L. F. (2003). Social engagement and disability in a community population of older adults. *The New Haven EPESE. American Journal Epidemiology*, 157(7), 633-42. doi: 10.1093/aje/kwg028.
- Morán-Neches, L. y Rodríguez-Suárez, J. (2020). Un acercamiento a los desahucios de La Camocha a través de los discursos de sus protagonistas. En E. Agulló-Tomás, J. A. Llosa-Fernández, S. Menéndez-Espina, E. Rúa-Arruñada y L. Ventosa-Varona (coords.), *Mujeres e inclusión social. Investigación y estrategias de innovación y transformación social* (pp. 25-28). Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión en Asturias y Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias.
- Morán-Neches, L. y Rodríguez-Suárez, J. (2021a). Evolución de las identidades de género en mujeres mayores de una comunidad rural: una aproximación biográfica. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 88, 49-69. Disponible en: <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/moranneches.pdf>
- Morán-Neches, L. y Rodríguez-Suárez, J. (2021b). Trabajo Social Comunitario en materia de vivienda: redefinición y desafíos a partir de un estudio de caso. *Cuadernos de Trabajo Social*, 34(1), 211-221. doi: 10.5209/cuts.68947
- Monreal-Bosch, P. y del Valle, A. (2010). Las personas mayores como actores en la comunidad rural: innovación y empowerment. *Athenea Digital*, 19, 171-187.
- Montero, M. (2006). *Hacer para transformar: el método en la psicología comunitaria*. Paidós.
- Offe, C. (1998). *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Fundación Sistema.

- Padua, J. (coord.) (1987). *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*. COLMEX/FCE.
- Pinazo-Hernandis, S., Torregrosa-Ruiz, M., Jimeénez-Martí, M. y Blanco-Molina, M. (2019). Participación social y satisfacción vital diferencias entre mujeres y hombres mayores. *Revista de Psicología de la Salud*, 7(1), 202-234.
- Pindado, F. (1999). *La participació ciutadana a la vida de les ciutats*. del Serba.
- Pulido, R. (2018). Envejecimiento activo: una revisión sistemática. *Paraninfo Digital*, 12(28): e136. Disponible en: <http://www.index-f.com/para/n28/e136.php>
- Ramos, M. (2015). *Mujeres mayores: estudio sobre sus necesidades, contribuciones al desarrollo y participación social*. [Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid]. <http://hdl.handle.net/10486/677802>
- Rodríguez, A y Seoane, J. (coords.) (1989). *Creencias, actitudes y valores*. Alhambra Universidad.
- Rowlands, J. (1997). *Questioning Empowerment*. Oxfam.
- Ruiz, J. I. e Ispizua, M. A. (1989). *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa*. Universidad de Deusto.
- Sabater, C., y Giró, J. (2015). La nueva pobreza. El desahucio como proceso de exclusión. *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, 3, 77-106.
- Sánchez-Mejorada, M^a. C. (1996). Vida cotidiana, vida de mujer, Roles y espacios de participación de la mujer pobre vistos desde la vida cotidiana. *Sociológica*, 31, 131-157.
- Santiago, M. (2018). Empoderamiento emocional. Cambio en la estructura del reconocimiento individual y en las relaciones interpersonales. *Tercio Creciente*, 13, 79-96.
- Suárez, C. (2014). *Ciudadanía (des)igualitaria. El feminismo asturiano entre el Franquismo y la Transición*. Ediciones Trabe.
- Triadó, C. y Villar, F. (coords.) (2006). *Psicología de la vejez*. Alianza.
- Úcar, X. (2009). *La comunidad como elección: teoría y práctica de la acción comunitaria*. Depósito Digital de Documentos de la Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <https://ddd.uab.cat/record/54267>
- Vega, J. L., Buz, J. y Bueno, B. (2002). Niveles de actividad y participación social en las personas mayores de 60 años. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 45, 33-53.
- Vega, R. y Serrano, B. (1998). *Clandestinidad, represión y lucha política; el movimiento obrero en Gijón bajo el franquismo (1937-1962)*. Ayuntamiento de Gijón.



Amigabilidad: participación como ejercicio de ciudadanía activa

Elena del Barrio, Nerea Almazán y Ainara Tomasena⁵⁰⁷

RESUMEN

La iniciativa Age-Friendly Cities and Communities (AFCC) lanzada por la OMS en 2005 tiene como objetivo general llevar a la práctica en lo local el paradigma del Envejecimiento Activo (WHO, 2002; del Barrio, Marsillas y Sancho, 2018). El desarrollo de ciudades y comunidades adaptadas a las necesidades de las personas mayores se ha convertido en un importante ámbito de trabajo en los campos de la salud, el envejecimiento y las políticas públicas. Las AFCC son impulsadas desde el aumento de la participación de la ciudadanía y el compromiso democrático de las personas mayores en la ciudad (Moulaert and Garon, 2016). Una comunidad amigable se caracteriza por los procesos de gobernabilidad adoptados para definirla y construirla (Lui et al., 2009). De esta forma, las personas mayores no sólo son las beneficiarias de estas comunidades, sino que también tienen un papel clave que desempeñar en la definición y promoción de sus rasgos distintivos. Traducido a la práctica, esto implica el fomento de la participación de abajo hacia arriba con la implicación de las personas mayores desde la expresión de sus preocupaciones hasta la definición de las características de los servicios y recursos necesarios para una ciudad amigable (Lui et al., 2009). El movimiento de amigabilidad favorece, de esta forma, el avance del concepto de envejecimiento activo al de ciudadanía activa, que se integra en el principio de igualdad entre las personas con independencia del género, la edad y la necesidad de apoyos (del Barrio et al., 2020).

Palabras claves: personas mayores, ciudades amigables, envejecimiento activo, ciudadanía, participación.

1. Introducción: Envejecimiento y urbanización

Desde una perspectiva demográfica, el envejecimiento de la población puede definirse como un proceso mediante el cual se producen transformaciones en la composición por edad y sexo de una población. Dicho proceso de cambios tiene una doble dimensión, diferenciada por sus causas y por sus consecuencias. Por un lado, el descenso de la natalidad tiene como consecuencia el aumento del peso de la población de más edad, lo que se conoce como “envejecimiento por la base de la pirámide”. La segunda dimensión, es la relacionada con el aumento de la esperanza de vida en todas las edades, lo que provoca que el número de personas mayores aumente en términos absolutos, es lo que se denomina “envejecimiento por la cúspide de la pirámide” (Vinuesa, 2004). Como resultado de este envejecimiento demográfico, las personas mayores son el grupo de población de más rápido crecimiento en el mundo. En términos absolutos, el número de personas mayores de 60 años casi se ha duplicado entre 1994 y 2014, y las personas de ese grupo de edad superan ahora en número al de los menores de 5 años (Naciones Unidas, 2014).

El proceso de urbanización es el crecimiento espectacular de las ciudades; es lo que se ha venido en llamar fenómeno urbano. Este proceso se inicia a finales del siglo XVIII y se extiende al siglo XIX, siguiendo un desarrollo progresivo, aunque no homogéneo como consecuencia de la explosión industrial (Gomez Piñeiro, 2012). Durante la segunda

PANEL 12: Transiciones vitales

⁵⁰⁷ Elena del Barrio, Nerea Almazán y Ainara Tomasena, Matia Instituto

mitad del siglo XX es cuando aumenta en gran medida la población urbana. Según la ONU (2014) la población urbana mundial pasó de 2.300 millones de personas en 1994 a 3.900 millones en 2014, y se prevé que ascienda a 6.300 millones para 2050.

En envejecimiento demográfico y el proceso de urbanización son dos tendencias características a nivel mundial. Una y otra confluyen de manera que se incrementa la cifra de personas mayores que residen en zonas urbanas en todo el mundo. Según Pérez y Abellán (2018) este proceso de urbanización muestra etapas diferenciadas en función de la propia historia económica o política de cada país. En toda Europa se vio muy acelerado a finales del siglo XIX por la conjunción de una crisis agraria general, muy ligada a la llegada masiva de productos obtenidos en grandes y modernas explotaciones y con bajo coste de transporte. Pero en España se aceleró nuevamente de manera dramática en los años sesenta, cuando el empleo agrario se desplomó, a la vez que crecía rápidamente el empleo industrial en algunas ciudades, o en otros países europeos (Pérez y Abellán, 2018).

Existen varios puntos en común entre las tendencias mundiales de la urbanización y el envejecimiento de la población en términos de desafíos y oportunidades presentes en las políticas (National Institute on Aging and World Health Organization, 2011). Ambas tendencias crean presiones sobre los sistemas de salud, el mercado laboral y los presupuestos generales de un territorio. Sin embargo, tanto el proceso de urbanización como el envejecimiento demográfico son indicadores del desarrollo económico y social de un país. El alargamiento de la vida y los centros urbanos son valiosos recursos para la sociedad, ya que pueden aprovecharse para mejorar la salud general de la población y lograr el desarrollo sostenible (Kano, Rosenberg y Dalton, 2018).

2. El movimiento de ciudades y comunidades amigables

La iniciativa Age-Friendly Cities and Communities (AFCC) es probablemente, en este momento, el punto de encuentro internacional para la discusión sobre políticas públicas innovadoras de envejecimiento, intentando adaptarse a los cambios demográficos globales y a la urbanización mundial (Moulaert y Garon, 2016). El concepto “Envejecer en el hogar” (Ageing in place) que ha influenciado las políticas de envejecimiento desde la década de 1990, hoy en día viene de la mano de la noción de amigabilidad (age-friendliness) ya que para promover el envejecimiento en el hogar, los espacios deben diseñarse de forma amigable, teniendo en cuenta las necesidades de las personas que envejecen (Moulaert, Wanka y Drilling, 2018).

El desarrollo de ciudades y comunidades adaptadas a las necesidades de las personas mayores se ha convertido en un importante ámbito de trabajo en los campos de la salud, el envejecimiento y las políticas públicas. Esta evolución refleja varias tendencias más amplias, entre ellas la complejidad del cambio demográfico, con la aparición de un amplio espectro de necesidades entre las diferentes cohortes del grupo de edad de 50 años o más; el reconocimiento del papel del entorno físico y social para mantener la calidad de vida de las personas mayores y un envejecimiento saludable (Noordzij, Beenackers, Rouxb y van Lenthea, 2019; Buffel y Handler, 2018); y el énfasis en la atención comunitaria y el apoyo al vecindario como objetivos principales de la atención sanitaria y social (Buffel y Handler, 2018).

La iniciativa AFCC lanzada por la OMS en 2005 tiene como objetivo general llevar a la práctica en lo local el paradigma del Envejecimiento Activo (WHO 2002; del Barrio, Marsillas y Sancho, 2018) fundamentándose en dos tendencias características de la población mundial contemporánea: el envejecimiento demográfico y el proceso de urbanización. Su objetivo principal de aprovechar al máximo el potencial que ofrecen los ciudadanos de más edad (WHO, 2007). Se busca promover un movimiento de participación ciudadana protagonizado por las personas mayores como generadoras de bienestar, al mismo tiempo que las ciudades se adaptan al proceso de envejecimiento (Kalache 2016; Barrio et al, 2016).

El concepto de amigabilidad presentado por la OMS (2007) se basa en su marco para envejecimiento activo (WHO, 2002). "El envejecimiento activo depende de una variedad de factores influyentes o determinantes que rodean a los individuos, las familias y las naciones. Estos incluyen condiciones materiales, así como también factores sociales (...) Muchos de los aspectos de los entornos y servicios urbanos reflejan a estos factores determinantes y han sido incluidos en las características de una ciudad amigable con los mayores" (WHO, 2007, p. 10). De tal forma que, en una ciudad amigable con las personas mayores, las políticas, los servicios, los entornos y las estructuras, apoyan y facilitan el envejecimiento activo de las personas (WHO, 2007).

La iniciativa de la OMS se extendió rápidamente y ganó reconocimiento como movimiento global (Lui et al. 2009). Este programa supone un esfuerzo internacional para abordar los factores ambientales y sociales que contribuyen a un envejecimiento activo y saludable. Construir ciudades y comunidades adaptadas a las personas mayores es uno de los planteamientos políticos locales más efectivos para responder al envejecimiento de la población ya que los entornos físicos y sociales son determinantes clave para que las personas puedan mantenerse saludables, independientes y autónomas durante su vejez (WHO, 2014; del Barrio et al. 2018).

La OMS ha configurado a nivel mundial una Red Global de Ciudades y Comunidades amigables que se establece para fomentar el intercambio de experiencia y el aprendizaje mutuo entre ciudades y comunidades de todo el mundo. Además, ofrece orientación y promueve la adquisición de conocimientos sobre cómo evaluar el grado de adaptación de una ciudad o comunidad a las personas mayores, cómo integrar una perspectiva que les tenga en cuenta en la planificación urbana y cómo crear entornos cotidianos adaptados a las mismas (del Barrio et al., 2016). Esta red obliga a las ciudades integrantes a autoevaluarse de forma periódica y a poner en marcha políticas y planes de actuación destinados a mejorar progresivamente su adaptación, con el fin de lograr un entorno urbano que favorezca el envejecimiento activo. En este proceso participan activamente las personas mayores de cada ciudad, mediante procedimientos de participación comunitaria. En la actualidad la Red cuenta con más de mil cien ciudades y comunidades de 44 países (WHO, 2021).

Una comunidad amigable con las personas mayores puede ser definida como "un lugar donde las personas mayores participan activamente, son valoradas y respaldadas con infraestructuras y servicios que se adaptan de manera efectiva a sus necesidades" (Alley, Liebig, Pynoos, Banerjee, y Choi, 2007:4). Estas comunidades proporcionan al menos dos formas pertinentes de participación para las personas mayores: a través de su participación activa y cotidiana en su relación con otras personas y el uso de recursos, y mediante su participación comunitaria en organizaciones de carácter político y

asociativo. Esto significa tener una participación activa sobre cuestiones que afectan el desarrollo de diferentes aspectos de una comunidad amigable (Fitzgerald y Caro, 2014).

Las iniciativas de amigabilidad tienen, además, varias características definitorias como: trabajar para lograr cambios a nivel de sistemas en múltiples ámbitos de la vida comunitaria, las iniciativas no se refieren únicamente a la vivienda, el transporte, el desarrollo económico, los servicios comunitarios, etc., sino que buscan lograr cambios en múltiples ámbitos; se desarrollan normalmente a lo largo de varios años, a menudo con un período de planificación formal seguido de un período de implementación; hacen hincapié en el desarrollo de asociaciones para trabajar hacia sus objetivos, estas asociaciones se extienden normalmente a través de los sectores público, privado y social; y consideran a las personas mayores como contribuyentes donde se alienta a pensar en las personas mayores no sólo como consumidoras pasivas de servicios, sino como participantes activos en la toma de decisiones dentro de sus comunidades (Greenfield, 2018).

Desde el lanzamiento del concepto Age-friendly Cities por la OMS se han desarrollado varios modelos sobre cómo se construye “comunidad amigable”. Una revisión de estos modelos encontró que el emergente ideal de comunidades amigas de las personas mayores se caracteriza por la habilitación de entornos sociales y físicos que se refuerzan mutuamente, un modelo participativo de gobernanza colaborativa y la inclusión (Lui et al. 2009). Una comunidad donde las personas mayores no solo son las beneficiarias, sino que también tienen un papel clave que desempeñar definiendo y fomentando sus características distintivas. La OMS establece que una de las condiciones esenciales para crear ciudades y comunidades amigables con las personas mayores es su participación significativa en todas las etapas, donde las personas mayores no sólo son beneficiarias, sino agentes cruciales del cambio (WHO, 2017).

3. Participación ciudadana y ciudadanía

La ciudadanía activa se describe como una forma de empoderar a las personas para que su voz sea escuchada dentro de sus comunidades, con un sentido de pertenencia e interés por la sociedad en la que viven (Hoskins y Mascherini, 2009). Ciudadanía es un concepto que procede del pensamiento de la antigüedad que recientemente está siendo utilizado en su vinculación con el envejecimiento. Este concepto emerge asociado al paradigma del envejecimiento activo desde el marco de los derechos (del Barrio et al., 2020). El ejercicio de la ciudadanía en la vejez se traslada a una multiplicidad de formas de participación en la vida social, política e incluso en el mercado de trabajo en forma de cuidado, voluntariado y trabajo comunitario, desde relaciones de reciprocidad y solidaridad (del Barrio et al., 2020).

En este sentido, la participación puede ser entendida y definida de diversas formas. Algunos autores abordan el carácter polisémico de la participación proponiendo una agrupación en cuatro definiciones (Raymond, Gagné, Sévigny y Tourigny, 2008 en Levasseur, Richard, Gauvin, & Raymond, 2010): la participación entendida dentro del marco de funcionamiento en la vida cotidiana y el desempeño de roles sociales (comer, comunicarse, educarse, trabajar, etc.); la participación que se produce en situaciones de interacción social (visitar a los amigos/as, hacer actividades fuera del hogar, etc.); la que implica formar parte de una red de interrelaciones estables y de reciprocidad (vecindad, etc.); y la que supone formar parte de una organización estructurada (voluntariado,

etc.). Esta estructura se sigue en la taxonomía realizada por Levasseur, Richard, Gauvin, y Raymond (2010) que explicita una propuesta para las actividades sociales basada en los niveles de implicación del individuo con los demás, y los objetivos de estas actividades. Y concluye en la existencia de seis niveles en los que se pueden organizar las diferentes formas de participación social. El primero, que hace referencia a aquellas actividades como preparación para la conexión con otras personas; el segundo, en el que la personas tiene personas alrededor pero está solo/a; el tercero, en el que la persona está en contacto con otras pero no realiza una actividad específica; el cuarto, cuando la persona colabora con otras con objetivo común; la quinta en la que se implica ayuda a otras personas; y la sexta, que supone la interacción con otras personas y los objetivos están orientados a la sociedad, de manera que el individuo contribuye en término general en el ámbito de actividades ciudadanas o cívicas. Estas actividades se caracterizan por ser voluntarias y requieren de un compromiso activo y significativo, motivado por un deseo de cambio social en sintonía con las elecciones expresadas por la sociedad.

En el planteamiento de la OMS sobre el envejecimiento activo, se detalla que este se basa en el reconocimiento de los derechos humanos, sustituyendo un planteamiento «basado en las necesidades», donde las personas mayores son tratadas como objetos pasivos, a otro «basado en los derechos», donde se reconoce la igualdad de oportunidades y de trato, y se respalda la responsabilidad para ejercer su participación en el proceso político y en otros aspectos de la vida comunitaria.” (WHO, 2002: 79). Basándose en esta definición, Walker (2002, 2009) propuso siete principios clave como base para una estrategia integral sobre el envejecimiento activo. En sexto lugar, el autor propone que las estrategias de envejecimiento activo deben empoderar con medidas políticas de arriba hacia abajo (top-down) para facilitar la actividad, pero también las oportunidades para que los ciudadanos tomen medidas de abajo hacia arriba (bottom-up). De tal forma que, una estrategia efectiva de envejecimiento activo debe basarse en las contribuciones combinadas del ciudadano y la sociedad (Foster y Walker, 2015). En el lanzamiento del programa de ciudades amigables se centra principalmente en el fomento de la participación ciudadana como clave para su desarrollo.

Las AFCC son impulsadas desde el aumento de la participación de la ciudadanía y el compromiso democrático de las personas mayores en la ciudad (Moulaert and Garon, 2016), siguiendo los postulados de Lefebvre sobre “derecho de la ciudad” (Phillipson 2010; Buffel et al. 2012). Lefebvre se refería al ‘derecho a la ciudad’ como uno de los derechos fundamentales del ser humano y de la ciudadanía, un derecho que implica la motivación de la sociedad civil para re-crear la ciudad como parte de una ‘misión’ común y colectiva (Costes, 2011).

En este sentido, la metodología de trabajo para la promoción de la participación ciudadana en el proyecto de ciudades amigables se fundamenta en la investigación-acción participativa (IAP). La metodología IAP dota a las instituciones y a los grupos humanos de un sistema teórico y de unos instrumentos técnico-prácticos para canalizar e integrar el pensar y el actuar de la ciudadanía (Marquez, 2014). En la IAP la intervención está dirigida tanto al cambio de actitudes y al aumento del repertorio de competencias de las personas afectadas, como a buscar cambios en el entorno, así como en las pautas de interacción entre dichas personas y su entorno, insistiendo en el desarrollo de un espacio de búsqueda y construcción compartida que den nuevas

formas de interacción y participación social de unas personas que ya no son consideradas como “pasivas” o “dependientes”, sino como personas “ciudadanas” (Fantova, 2001). De esta manera se pretende promover la participación de los miembros de comunidades en la búsqueda de soluciones a sus problemas y ayudarles a incrementar el grado de control que ellos tienen sobre aspectos relevantes de sus vidas (incremento de poder o empoderamiento) (Balcázar, 2003). El objetivo último de la IAP es conseguir que la comunidad se convierta en el principal agente de cambio para lograr la transformación de su realidad.

En el programa de amigabilidad las personas mayores poseen un rol activo en la generación de bienestar en la ciudad que va a revertir en la vida cotidiana, reclamando una recuperación más racional de los espacios públicos y de las relaciones entre las personas (Sancho y Barrio, 2010). De esta manera se trabaja dotando de protagonismo y liderazgo a la ciudadanía en general y a las personas mayores en particular, poniendo en la práctica la teoría del envejecimiento activo, promoviendo la participación de las personas en las decisiones sociales y políticas en un marco territorial concreto.

La participación es uno de los ejes principales en el proyecto de amigabilidad y es una condición necesaria para su desarrollo. En los programas de amigabilidad, las personas mayores tienen un papel activo en la generación de bienestar, asumiendo un protagonismo y liderazgo en las decisiones sociales y políticas en un territorio específico. Estos programas fomentan las transferencias que generan prácticas asociadas con las iniciativas ciudadanas y el espacio público. Y promueven la participación social ciudadana, la corresponsabilidad social, las relaciones intergeneracionales y la comunicación entre la ciudadanía y la administración, para mejorar la calidad de vida de todas las personas (Barrio et al., 2015). De esta manera, el envejecimiento está en el centro de las decisiones políticas, actuando en áreas que van más allá de los servicios sociales o los servicios de salud, para que el proceso de envejecimiento se aborde desde una perspectiva integral y transversal (WHO, 2007). El proyecto de amigabilidad de las ciudades y los territorios se presenta como un instrumento clave para hacer efectiva la participación de las personas mayores en las decisiones que atañen al envejecimiento activo, ya que se desarrolla generando un proceso de participación de todos los agentes implicados: personas mayores, administración pública, entidades privadas y sociales y ciudadanía en general.

Una comunidad amigable se caracteriza por los procesos de gobernabilidad adoptados para definirla y construirla (Lui et al., 2008). De esta forma, las personas mayores no sólo son las beneficiarias de estas comunidades, sino que también tienen un papel clave que desempeñar en la definición y promoción de sus rasgos distintivos. Traducido a la práctica, esto implica el fomento de la participación de abajo hacia arriba con la participación de las personas mayores desde la expresión de sus preocupaciones y en la definición de las características de los servicios y recursos necesarios para una ciudad amigable (Lui et al., 2008). Según Lui et al. (2018), la participación de las personas mayores en los proyectos de amigabilidad adopta formas diferentes según el modelo concreto de que se trate. Algunos modelos de desarrollo del programa realizan consultas e involucran a las personas de manera convencional a través de reuniones de grupos focales, entrevistas o encuestas. Otros, involucran a las personas mayores de una manera más continua como participantes activos y los animan a definir y dirigir iniciativas de desarrollo comunitario en sus vecindarios. A pesar de estos enfoques

divergentes, la base común en los proyectos de amigabilidad está en que las experiencias de las personas mayores deben ser utilizadas como punto de partida para identificar servicios y recursos de apoyo comunitarios deseables para construir un entorno amigable (Lui et al., 2008). Pero, además de involucrar y consultar a las personas mayores, también se destaca el valor de cultivar y mantener alianzas con múltiples actores comunitarios. Esto sugiere la necesidad de una colaboración amplia que incluya a los proveedores de servicios, las organizaciones de voluntariado, el sector privado, las personas cuidadoras y las asociaciones (Lui et al., 2008).

4. El caso de Euskadi Lagunkoia

La experiencia del País Vasco en esta iniciativa se inició con la adhesión de las capitales Donostia-San Sebastián, Bilbao y Vitoria-Gasteiz. En 2012 se puso en marcha del proyecto “Euskadi Lagunkoia” del Departamento de Políticas Sociales del Gobierno Vasco. El planteamiento de trabajo de Euskadi Lagunkoia supuso un esfuerzo por impulsar este movimiento en todos los pueblos, entornos y ciudades del País Vasco, apoyando a municipios más pequeños para su adhesión a la iniciativa y fomentando una Red que integrase tanto a municipios, como entidades y personas, del ámbito privado, público y social de una manera transversal.

Su objetivo general se plantea en promover la participación ciudadana y del sector público, privado y social para desarrollar un movimiento de amigabilidad en el País Vasco en el fomento de entornos de vida facilitadores para las personas que envejecen (del Barrio et al., 2014). Los objetivos específicos se definen en: aprovechar el potencial que representan las personas mayores en la vida de los pueblos y ciudades de Euskadi como generadoras de bienestar; crear y fomentar procesos de participación comunitaria; facilitar la introducción de cambios en los entornos a fin de mejorar la calidad de vida ciudadana; y crear una Red de iniciativas amigables en Euskadi.

La metodología de trabajo se basa en un proceso de IAP en base a ocho áreas de intervención: espacios al aire libre y edificios, transporte, vivienda, participación y tejido social, participación ciudadanía y empleo, respeto e inclusión social, comunicación e información y servicios sociales y sanitarios.

De esta forma, en los municipios adheridos se trabaja de abajo arriba siguiendo la metodología de IAP, poniendo en marcha Grupos Promotores (GPs) compuestos principalmente de personas mayores, que son las que lideran el proyecto, realizan el diagnóstico, participan en la elaboración del plan y, en muchos casos, diseñan y ponen en marcha las acciones. El protagonismo de las personas mayores se realiza en todas y cada una de las fases. Estos GPs están normalmente relacionados con las asociaciones de mayores de los municipios, pero hay personas que participan fuera de estas asociaciones. Estos grupos se están convirtiendo en agentes claves de sus municipios, ya que son grandes conocedores de todos los recursos y servicios, y, además, se configuran como interlocutores con el Ayuntamiento para la puesta en marcha de acciones y mejoras.

En la actualidad, 67 municipios en el País Vasco están adheridos a este programa trabajando para mejorar la calidad de vida de ciudadanía. Cada municipio desarrolla un proceso independiente, autónomo y flexible, pero se intentan seguir algunas claves comunes para el buen desarrollo del proyecto. Algunas de estas claves se refieren a que

el origen sea desde abajo, siendo la propia ciudadanía la que reclama al Ayuntamiento la adhesión a este programa; surge de una necesidad sentida compartida, hay una concienciación previa; se conforma un GP que trabaja de forma autogestionada y autónoma; conjuga el conocimiento científico y el popular, con el apoyo técnico cuando es necesario; es un proceso dialéctico desde conocer para intervenir; y se dirige a la resolución de problemas concretos con el resultado de empoderar a las personas implicadas.

Además, se trabaja en colaboración con ayuntamientos y asociaciones dotando de protagonismo y liderazgo a la ciudadanía en general y a las personas mayores en particular. Traspasando las barreras del envejecimiento activo hacia la ciudadanía activa. Promoviendo el rol activo de las personas mayores en las decisiones sociales y políticas en un marco territorial concreto.

5. Conclusiones

Involucrar a las personas mayores en el desarrollo y mantenimiento de entornos amigables con la edad representa un objetivo crucial para la política social (Buffel et al. 2012). Este tipo de programas de intervención comunitaria supone un espacio donde las personas pueden desarrollarse y posicionarse con relación a la posibilidad de aportación a la sociedad. Desempeñando un rol en el que se reconocen, donde siguen siendo y manteniendo su identidad. El reto de la sociedad está en la capacidad de generar espacios que den respuesta a esta búsqueda de reconocimiento a través de un desarrollo personal compartido. La manera de repensar esta realidad precisa partir de una concepción plena de ciudadanía, en la que estén reconocidas todas las personas (Subirats, 2011). Las personas mayores tienen el derecho de gozar de una ciudadanía plena y de participar activamente de manera integral en la sociedad. Reclamando ser sujetos sociales y no objetos de atención y de administración. Esto implica que han de estar presentes en las dinámicas sociales y políticas de cada ciudad y de cada comunidad. Desde estos fundamentos puede entenderse que la noción de ciudadanía activa en la vejez supone un paso adelante que parte del envejecimiento activo a un concepto más amplio que integra en el principio de igualdad entre las personas con independencia del género, la edad y la necesidad de apoyos (del Barrio et al., 2020).

6. Referencias

- Alley, D., Liebig, P., Pynoos, J., Banerjee, T., & Choi, I. H. (2007). Creating elder-friendly communities: preparations for an aging society. *Journal of Gerontological Social Work*, 49(1-2), 1-18.
- Balcázar, F. (2003). Investigación-acción-participativa: Aspectos conceptuales y dificultades de implementación. *Fundamentos en Humanidades*, 7-8, 59-77
- Buffel, T., Handler, S., & Phillipson, C. (2018). *Age-Friendly Cities and Communities: A Global Perspective*. Bristol: Policy Press.
- Costes, L. (2011). Del "derecho a la ciudad" de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna. *Urban*, (2), 89-100.
- del Barrio, E., Marsillas, S. & Sancho, M. (2018). Del envejecimiento activo a la ciudadanía activa: el papel de la amigabilidad. *Aula abierta*, 47(1), 37-44.

- del Barrio, E., Pinzón, S., Sancho, M., & Peña, F. G. (2020). Ciudadanía activa y personas mayores: viejos conceptos, nuevos abordajes. Una revisión sistemática y metasíntesis cualitativa. *Revista Española de Geriátría y Gerontología*.
- del Barrio, E., Tomasena, A., Indart, A., Elortza, G., Llana, L. & Sancho, M. (2014). *Euskadi Lagunkoia. Guía práctica para la implantación y uso en municipios*. Gasteiz: Gobierno Vasco. Recuperado de: <https://www.matiainstituto.net/es/publicaciones/euskadi-lagunkoia-sustraietatik-guia-practica-para-la-implantacion-y-uso-en-municipios>
- Fantova, F. (2001). *La gestión de organizaciones no lucrativas*. Madrid: CCS.
- Fitzgerald, K.G. & Caro, F. (2014). An overview of age-friendly cities and communities around the world. *Journal of Aging & Social Policy*, 26(1), 1-18.
- Greenfield E. A. (2018). Age-Friendly Initiatives, Social Inequalities, and Spatial Justice. *The Hastings Center Report*, 48(Suppl 3), S41-S45.
- Hoskins BL, Mascherini M. Measuring active citizenship through the development of a composite indicator. *Soc Indic Res*. 2009;90:459-88, <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-008-9271-2>.
- Hoskins, B. L., & Mascherini, M. (2009). Measuring active citizenship through the development of a composite indicator. *Social indicators research*, 90(3), 459-488.
- Kalache, A. (2016). Active ageing and age-friendly cities—A personal account. In *Age-friendly cities and communities in international comparison* (pp. 65-77). Springer, Cham.
- Kano, M., Rosenberg, P.E. & Dalton, S.D. (2018). A Global Pilot Study of Age-Friendly City Indicators. *Social Indicators Research*, 138, 1205-1227.
- Levasseur, M., Richard, L., Gauvin, L., & Raymond, É. (2010). Inventory and analysis of definitions of social participation found in the aging literature: Proposed taxonomy of social activities. *Social science & medicine*, 71(12), 2141-2149.
- Lui, C. W., Everingham, J. A., Warburton, J., Cuthill, M., & Bartlett, H. (2009). What makes a community age-friendly? A review of international literature. *Australian Journal on Aging*, 28(3), 116-121.
- Moulaert, T., & Garon, S. (2016). *Age-friendly cities and communities in international comparison*. Cham: Springer International.
- Moulaert, T., Wanka, A., & Drilling, M. (2018). The social production of age, space and exclusion: Towards a more theory-driven understanding of spatial exclusion mechanisms in later life. *Social Studies*, 15 (1), 9-23.
- Naciones Unidas. (2014). *La situación demográfica en el mundo*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Población.
- National Institute on Aging and World Health Organization. (2011). *Global health and aging*. Washington, D.C.: National Institute on Aging.
- Noordzij, J. M., Beenackers, M. A., Diez Roux, A. V., & van Lenthe, F. J. (2019). Age-friendly cities: challenges for future research. *Bulletin of the World Health Organization*, 97(6), 436-437.

- Pérez, & Abellán, A. (2018). Envejecimiento demográfico y vejez en España. *Panorama social*, 28, 11-47.
- Subirats, (2011): Ciudadanía y personas mayores. En Causapié, P. (dir.). y VVAA., *Libro Blanco: Envejecimiento Activo*. Madrid. IMSERSO. 2, 87-102.
- Vinuesa, J. (2004). Análisis del envejecimiento demográfico. *Encuentros Multidisciplinares*, 6, 16, 30-37.
- Walker, A. (2002). A strategy for active ageing. *International social security review*, 55(1), 121-139.
- Walker, A. (2009). The emergence and application of active aging in Europe. *Journal of Aging & Social Policy*, 21, 75-93.
- World Health Organization. (2002). *Active Ageing: a policy framework*. Geneva: WHO Press
- World Health Organization. (2007a). *Global Age-Friendly Cities: a guide*. Geneva: WHO Press.
- World Health Organization. (2021). *Age-Friendly World*.
<https://extranet.who.int/agefriendlyworld/>

InklusiB –Belaunaldi Inklusiboak: favoreciendo la inclusión de las personas mayores desde la comunidad

Ainaratomasena, Nerea Etxaniz y Elena Del Barrio⁵⁰⁸

RESUMEN

Según Naciones Unidas una de las principales variables potenciadoras de las situaciones de exclusión social es la edad. Por este motivo, este y otros organismos apuestan por el desarrollo de una sociedad para todas las edades, que sea garantía de un envejecimiento con seguridad y dignidad, manteniendo la participación en la sociedad y la ciudadanía de pleno derecho. InklusiB se trata de un proyecto intergeneracional de desarrollo comunitario, en el que se busca trabajar en la inclusión de las personas mayores en riesgo de exclusión social implicando a los diferentes agentes comunitarios tanto en la búsqueda de soluciones, como en su ejecución. InklusiB se basa en una metodología de investigación-acción participativa (IAP) consiguiendo que la comunidad sea en el principal agente de cambio para lograr la transformación de su realidad, siendo imprescindible el pacto intergeneracional. El proyecto se ha llevado a cabo en el municipio de Antzuola (Gipuzkoa, 2.179 habitantes) donde se ha diseñado de forma colaborativa la Guía para la construcción de un municipio inclusivo. Esta herramienta ha sido posteriormente contrastada en Tolosa (Gipuzkoa, 19.400 habitantes).

Es una propuesta de participación y para la participación que tiene por objetivo promover la inclusión en la vida comunitaria de personas en riesgo de exclusión social, a partir de la colaboración activa de personas de diferentes generaciones.

Se trata de un proyecto de innovación social en el que, a través del mapeo de agentes, la metodología de investigación-acción participativa y la co-creación, se ha elaborado una herramienta para el pilotaje y la experimentación en dos municipios guipuzcoanos con marcadas diferencias poblacionales. Este proceso ha dado lugar a una herramienta que pueda servir para la escalabilidad y replicabilidad en otros programas, contextos y municipios.

Gracias a este proyecto, y a través de un proceso de construcción colaborativa, se ha generado una guía de apoyo para la puesta en marcha de un proceso de activación comunitaria que favorezca la participación de todas las personas, en especial, la de aquellas cuyas circunstancias impiden su implicación en la vida de su municipio.

Palabras claves: inclusión, personas mayores, intergeneracionalidad, comunidad, construcción colectiva

1. Introducción

En el ámbito gerontológico la exclusión social es un asunto de creciente interés; asociado a factores como los patrones del envejecimiento demográfico, la inestabilidad económica actual y la susceptibilidad de estas cohortes de edad a las desigualdades crecientes. Según diferentes estudios, las personas mayores que sufren exclusión social tienden a hacerlo durante una parte más larga de su vida que las personas que pertenecen a otros grupos de edad. La exclusión social de las personas de edad es un proceso complejo que entraña la falta o la denegación de recursos, derechos, bienes y servicios a medida que las personas envejecen, y la incapacidad de participar en las relaciones y actividades normales en los diversos y múltiples ámbitos de la sociedad

PANEL 12: Transiciones vitales

⁵⁰⁸ Matia Instituto

disponibles para la mayoría de las personas. Ésta afecta tanto a la calidad de vida de las personas mayores como a la equidad y cohesión de una sociedad que envejece en su conjunto (Levitas et al. 2007).

Según los datos de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa 2014), se destaca que un 26.5% de las personas de 65 y más años se encuentra en situación de integración precaria, un 7.2% en exclusión moderada y un 3.5% en exclusión severa. En el caso de las redes de apoyo o ayuda se destaca que la inmensa mayoría de los hogares guipuzcoanos (el 92,3%) señala que sí pueden contar con alguna persona que pueda ayudarles cuando tienen problemas. Por el contrario, en torno a un 7,7% sostienen que carecen de este tipo de ayuda. Y aunque no parece existir relación significativa de esta variable con el sexo o la edad, se detecta que la situación de ausencia de red de apoyo se encuentra ligeramente más extendida entre los hogares encabezados por una mujer (el 9,3% de todos ellos) o por una persona de 65 y más años (8,4%).

El enfoque intergeneracional en este marco pretende aportar un valor añadido a los esfuerzos de mejora de nuestras comunidades. Los principios básicos del desarrollo comunitario intergeneracional pueden incluir, además de los propios del desarrollo comunitario general, una atención específica a los riesgos de edadismo (Hatton-Yeo y Watkins, 2004), es decir, de discriminación por edad, poniéndole el énfasis en valores como la interdependencia, la reciprocidad, la valía personal, la diversidad, la inclusión, la igualdad y la conectividad social (Henkin, 2007).

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de iniciativas que impulsen el bienestar social de la comunidad desde la participación y la colaboración entre generaciones de entornos sociales amigables e inclusivos.

Este proyecto, denominado **InklusiB (Belaunaldi inklusiboak)**, tiene por objetivo promover la inclusión de personas mayores en riesgo de exclusión social a través de programas de intervención comunitaria, desarrollados en diferentes municipios del territorio Guipuzcoano, desde la participación activa de personas de diferentes generaciones.

Se trata de un proyecto de innovación social en el que a través de la metodología de investigación-acción participativa, y desde la comunidad, se elabora una herramienta para el pilotaje y la experimentación en la detección, captación e inclusión de personas en riesgo de exclusión. La co-creación de la herramienta se ha llevado a cabo en primer lugar en el municipio de Antzuola (Gipuzkoa) y ha sido posteriormente contrastada en Tolosa (Gipuzkoa).

Trabajar en la promoción de la inclusión social incide en una variedad de beneficios potenciales para las personas mayores, tales como: realizar intercambios sociales recíprocos que fomentan la interdependencia, la equidad y el empoderamiento; la integración social que apoya a su vez a la identificación social; la realización de roles y la preservación de la autodeterminación y autoestima; el reconocimiento social por parte de los miembros de la comunidad y de uno/a mismo/a; la interacción social significativa y de valor; o la autoeficacia y control percibido de uno/a mismo/a y de su entorno.

Los programas de intervención comunitaria seleccionados para el desarrollo de la iniciativa son Euskadi Lagunkoia (Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco en colaboración con Matia Instituto) y Adinkide (Fundación Amigos de

los Mayores). Ambas iniciativas trabajan por la inclusión de las personas mayores en la sociedad, pero se encuentran con el reto de implicar a los sectores más frágiles y vulnerables de este grupo, por lo que precisan de un impulso para su activación.

En este proyecto se ha considerado imprescindible la implicación de diferentes generaciones en la creación de soluciones para la integración en la comunidad de las personas mayores en riesgo de exclusión social. Al promocionar la relación entre infancia, juventud, adultas/os y mayores se facilita la reconstrucción de un tejido social que gradualmente se ha ido debilitando, acentuando la distancia entre las diferentes generaciones. Se busca construir comunidad juntos/as implicando a todas las generaciones en la corresponsabilidad social y en la cultura de la interdependencia, el apoyo mutuo y los cuidados.

2. Objetivos

El Objetivo general de inklusiB consiste en promover la participación de personas mayores en riesgo de exclusión social y fragilidad en la vida activa comunitaria a través de la colaboración entre generaciones y agentes del municipio.

2.1. Objetivos específicos:

- Favorecer la inclusión de las personas con perfiles de fragilidad, dependencia o exclusión en programas de intervención comunitaria a través del diseño de una herramienta.
- Fomentar la relación entre generaciones en el proceso de construcción de entornos sociales amigables e inclusivos de forma común y compartida.
- Impulsar la colaboración entre agentes, administración y ciudadanía para fomentar la participación ciudadana desde la equidad.
- Abordar la soledad no deseada desde la comunidad.
- Promover entornos sociales amigables para todas las personas.

3. Metodología

InklusiB se basa en una metodología de investigación-acción participativa (IAP) que pretende promover la participación de los miembros de comunidades en la búsqueda de soluciones a sus problemas y ayudarles a incrementar el grado de control que ellos tienen sobre aspectos relevantes de sus vidas (incremento de poder o empoderamiento) (Balcázar, 2003). El objetivo último de la IAP es conseguir que la comunidad se convierta en el principal agente de cambio para lograr la transformación de su realidad, siendo imprescindible el pacto intergeneracional.

Se ha buscado generar espacios adecuados para la reflexión por medio de dinámicas participativas y técnicas cualitativas, donde diseñar entre los diferentes agentes comunitarios y ciudadanía de diferentes generaciones una herramienta para captar e implicar a las personas mayores en riesgo de exclusión social en programas de intervención comunitaria.

Para ello es necesaria la reflexión conjunta de las diferentes generaciones y agentes, buscando así ajustarnos a la realidad cambiante de las personas que envejecen y

buscando soluciones en común, donde toda la realidad que compone un municipio tenga un papel relevante.

Las dinámicas de trabajo comunitario han tenido como base metodologías colaborativas innovadoras entre generaciones, utilizando dinámicas adaptadas al grupo de trabajo, no solo buscando la recogida de información, para que resulte un proceso atractivo y motivante en el que participar.

4. Lugar de realización del proyecto

Para la puesta en marcha y pilotaje del proyecto se ha seleccionado el municipio de Antzuola. Antzuola es un municipio de 2.201 habitantes situado en el interior de Gipuzkoa, en la comarca de Debagoiena. La población mayor de 65 años asciende a un 20,22% de la población. Antzuola se unió a la red Euskadi Lagunkoia en el año 2014, y desde entonces se creó un grupo promotor cohesionado que trabaja junto con el Ayuntamiento para mejorar la amigabilidad del municipio. Uno de los retos del proyecto Antzuola Lagunkoia consiste en implicar a las personas mayores más vulnerables o frágiles en la iniciativa.

El Ayuntamiento, además, puso en marcha un proceso participativo en el año 2018 en el que se pretendía imaginar qué Antzuola quería la ciudadanía para el 2030, y uno de los retos que se identificó fue que quería un municipio basado en la equidad, sin diferencias, en el que todas las personas tengan los mismos derechos y deberes y se tenga en cuenta a todas las personas.

La herramienta creada ha sido pilotada en la medida que ha permitido la crisis actual de la covid-19. Este pilotaje se ha realizado en otro municipio guipuzcoano seleccionado por Adinkide, en Tolosa. Este municipio tiene unas características diferenciadoras en cuanto a población y es de hábitat más urbano.

Fases

El proyecto se ha basado en una secuencia de 5 etapas:

- Etapa cero Revisión bibliográfica
- Etapa uno Conexión entre agentes comunitarios
- Etapa dos Proceso de reflexión y trabajo
- Etapa cuatro Creación de la herramienta
- Etapa tres Pilotaje de la herramienta
- Etapa cuatro Evaluación
- Etapa cinco Continuidad del proyecto

Etapa 0: revisión de buenas prácticas y herramientas de evaluación

En esta etapa se ha efectuado en primer lugar una revisión bibliográfica de programas y prácticas a nivel País Vasco, estatal e internacional que abordan la inclusión social desde la mirada de la intervención comunitaria y la intergeneracionalidad.

Con todas las iniciativas encontradas se han elaborado unas fichas resumen de cada una de ellas con los contenidos más significativos y que han servido de base metodológica para el desarrollo de la herramienta.

Se han identificado 18 experiencias de diferentes entornos comunitarios y dirigidos a personas de distintas generaciones y en diferentes momentos de su trayectoria vital.

- Proyecto Radars (Cataluña)
- Madres de barrio (Dinamarca)
- Mirada activa (Bilbo)
- Lkaleak (Donostia)
- Grandes vecinos - Adinkide (Madrid - País Vasco)
- Mostrando otros horizontes (Andalucía)
- Activa tu barrio (Vitoria-Gasteiz)
- Erlauntza (Donostia)
- Hogar y Café (Madrid)
- Jardines de vida (Croacia)
- Comedor social (Muskiz)
- Es hora de un techo (Francia)
- Kuvu (Bilbo)
- Experimenta distrito (Madrid)
- Banco de alimentos (Gipuzkoa)
- Casserole Club (Reino Unido - Australia)
- Touchstone (Irlanda)
- Nagusilan (Gipuzkoa)
- Conociéndonos en las comidas (Italia)

En segundo lugar, se han revisado y analizado diferentes procedimientos de evaluación que permitieran identificar el impacto del proyecto entre sus participantes. La revisión efectuada ha permitido identificar dos variables relevantes en relación con los objetivos del proyecto. La primera de ellas relativa a la percepción de la comunidad y la segunda asociada a los estereotipos sobre el envejecimiento.

La primera de ellas se ha conocido a través de la administración del Índice Sentido de Comunidad. (Chavis y Pretty, 1999). Este cuestionario integrado por 12 ítems evalúa la experiencia subjetiva de pertenencia a una colectividad.

Con el fin de conocer los estereotipos se ha seleccionado el cuestionario utilizado por Arnold-Cathalifua, Thumala, Urquiza & Ojeda (2007). Consta de un diferencial semántico integrado por dieciséis pares de adjetivos contrarios (Por ejemplo: sociable vs retraído) referidos a personas mayores con una escala de elección de siete puntos.

Etapas 1: conexión entre agentes comunitarios

El objetivo principal de esta fase ha sido generar un grupo promotor que identifique los principales agentes comunitarios de la localidad, buscando la representación de diferentes áreas significativas (salud, comunidad, cuidados...), y la implicación de la ciudadanía teniendo en cuenta las diversas generaciones. El grupo motor se ha creado

con la participación de los propios agentes implicados, en este caso, representantes del ayuntamiento, del Hogar del Jubilado y de la iniciativa Antzuola Lagunkoia.

El grupo motor ha constado de los siguientes agentes:

- Alcalde
- Trabajadora Social del Ayuntamiento
- Concejalía de Bienestar Social
- Miembros del Hogar del Jubilado
- Miembros del proyecto Antzuola Lagunkoia
- AKE (asociación deportiva de Antzuola)
- Andramanuleak (asociación feminista)
- Anelkar (ONG)
- Ciudadanía (personas referentes del municipio, inmigrantes extranjeros, personas que inmigraron desde otras comunidades autónomas del Estado y que llevan viviendo muchos años en Antzuola...)
- Servicios y otros agentes: personas cuidadoras tanto familiares como profesionales

Una vez identificados los perfiles y contactados, se creó el **Grupo de Trabajo Intergeneracional**, en el que se inició un proceso de cohesión y profundización en el concepto de exclusión social para facilitar la co-creación en las siguientes etapas.

Las personas integrantes del **grupo de trabajo** y que han participado en esta primera sesión han sido las siguientes:

17 participantes:

- 4 hombres y 13 mujeres
- 7 personas voluntarias, 6 profesionales, 4 ciudadanos/as
- 2 personas inmigrantes, una de ellas cuidadora.
- Edad:
 - Entre 20-30 años: 2 personas
 - Entre 30-50 años: 4 personas
 - Entre 50-65 años: 3 personas
 - Mayores de 65: 8 personas

El grupo está compuesto por personas variadas entre los cuales cabe destacar la participación de personas inmigrantes, personas mayores que viven solas y personas cuidadoras.

Etapa 2: proceso de reflexión y trabajo

Con el fin de acercar a los participantes al concepto de exclusión y a las competencias necesarias para el acercamiento a las personas en esta de situación, o riesgo de estarlo, y acompañar en el proceso de diseñar la herramienta, se han diseñado dinámicas participativas de construcción colectiva.

Estas dinámicas han consistido en:

- A) **Reflexión conjunta sobre inclusión/exclusión:** con el objetivo de aclarar ambos conceptos y de que todos los integrantes partan de la misma base, se han recogido todos los términos que consideran que tienen relación con la inclusión/exclusión, y han definido los factores favorecedores de la exclusión y factores favorecedores de la inclusión.
Información obtenida en Antzuola:

Figura 1 Factores favorecedores

Exclusión		
Factores sociales	Factores corporales	Factores subjetivos
<ul style="list-style-type: none"> • Religión • Política • Pobreza • Cultura • Crecimiento del individualismo • Uso actual de nuevas tecnologías • Crecimiento del individualismo • Barreras arquitectónicas • Vivir en zonas rurales • Seísmo • Xenofobia 	<ul style="list-style-type: none"> • Discapacidad • Adicciones • Deporte • Edad 	<ul style="list-style-type: none"> • Miedo a ser aceptados/a • Soledad • Falta de empatía • Incapacidad de delegar cuidados
Inclusión		
Factores sociales	Factores corporales	Factores subjetivos
<ul style="list-style-type: none"> • Participación • Acogida • Conocimiento del entorno • Red/tejido social • Escuela (relación de padres/madres a través de los hijos/as) • Trabajar en la comunidad • Voluntariado • Recursos económicos • Pertenecer a asociaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Deporte 	<ul style="list-style-type: none"> • Información • Formación • Conocimiento del idioma (euskera) • Bienestar personal/social

- B) **Mapa de empatía:** con el objeto de profundizar en el entendimiento de las personas en riesgo de exclusión social se utilizó esta herramienta que nos ayuda a reflexionar sobre lo que ellos ven, sienten y escuchan a su alrededor. En este sentido eligieron a una persona de 70 años, mujer y con cargas familiares y fueron analizando y reflexionando sobre lo que esta persona escucha, ve, piensa, siente y dice y hace.
- C) **Mapeo de agentes, recursos, programas y lugares de encuentro:** para conocer la realidad existente en el municipio se llevó a cabo un mapeo de agentes, recursos y programas que estén en marcha en el municipio de Antzuola. En total se identificaron 25 lugares de encuentro (16 de ellas en el interior y 9 en el exterior) y 35 agentes, de las cuales 7 pertenecían a centros o servicios públicos y 23 a asociaciones (culturales, deportivas, de voluntariado, feministas y sociedades gastronómicas).
- D) **Identificación de claves de éxito** para abordar el reto de la inclusión mediante el análisis de las buenas prácticas y la experiencia de otros proyectos innovadores estatales e internacionales analizadas en la etapa-0 y orientados a este mismo objetivo. Tras la presentación de las iniciativas se realizó una reflexión acerca de las claves que habían funcionado para así analizar las potencialidades del municipio.
En el caso de Antzuola se identificaron las siguientes potencialidades:
- Al ser un municipio de no muy grande envergadura, donde la mayoría de las personas se conocen, **ser radar o antena de personas en situación de vulnerabilidad** o exclusión es un rol que se produce de forma natural.
 - Es un municipio en el que se considera que hay escasas situaciones de exclusión social por lo que el **trabajo fundamental debe basarse en la prevención de dichas situaciones.**
 - Se debe seguir trabajando en la transmisión de valores como la solidaridad en las diferentes generaciones para lo que es importante avanzar en programas intergeneracionales. Son necesarias **campañas de sensibilización** para concienciar a la ciudadanía sobre el valor de este trabajo.
 - Es importante contar con un grupo de amistades o un grupo pequeño de personas afines para tomar café o salir para algo, como medida de prevención. Se considera que en el municipio esto es muy frecuente.
 - Antzuola dispone de un **protocolo de acogida** para las personas que vienen de fuera. Este protocolo fue diseñado en la Mancomunidad. Es necesario ampliar la mirada sobre los diversos perfiles de la exclusión social, por lo que se decidió enfocar el trabajo a todas las personas sin distinción de edad.
 - El **teléfono** es un medio que se valora muy bien como forma de acercamiento a las personas que viven en solitario ya que personas voluntarias han estado realizando llamadas durante la pandemia y la satisfacción ha sido alta.
- E) **Análisis de fortalezas, retos y oportunidades del municipio:** con toda la información recabada el siguiente paso fue reflexionar acerca de las oportunidades y los retos del municipio.

Reflexión del grupo de Antzuola:

Fortalezas detectadas

- Ser “radar” de manera natural.
- Contar con protocolos de acogida (tanto en la escuela como en el Ayuntamiento).
- Acercamiento a las personas tanto por teléfono como personalmente para informar de recursos y servicios, o para interesarse por el bienestar de las personas.
- La existencia de programas de voluntariado en el pueblo.
- Disposición de personas del pueblo para trabajar sobre este tema, mantener vínculos...

Retos planteados

- Mejorar el protocolo de acogida del Ayuntamiento.
- Atraer a jóvenes (nuevas generaciones) a la participación en diferentes iniciativas y programas.
- Asegurar la continuidad del voluntariado.
- Abordar la soledad.
- Pérdida del vínculo con el pueblo cuando se va a estudiar fuera.
- Actividades que requieren menor compromiso.
- Trabajar la sensibilización y la imagen positiva de determinados sectores de la población.
- Trabajar la prevención.
- Poder acompañar en momentos importantes, o de duelo.

Con todo ello se fueron detectando diferentes acciones que veían necesarias poner en marcha para favorecer la inclusión de las personas en la comunidad, tales como una campaña de sensibilización para mantener esa mirada activa, estar atento/a a lo que pasa a nuestro alrededor, realizar un decálogo con esos aspectos sobre los que tenemos que estar atentos/as y distribuirlo por el municipio, visibilizar las acciones e iniciativas que se llevan a cabo desde los diferentes agentes y recursos, hacer un estudio sobre la realidad del municipio, acercarse a las personas y hablar con ellas para animarles a participar, el hecho de que personas que participan habitualmente en distintas iniciativas puedan ser acompañantes de otras a quien les cuesta o garantizar una oferta de recursos formativos y de ocio, acorde con los intereses de las personas.

- F) **Entrevistas:** Por otra parte, se identificaron personas de la localidad, para hacer una entrevista individual y poder incorporar su voz al grupo.

Para identificar a estas personas se realizó una dinámica en grupos pequeños, a través de la cual, las personas participantes del grupo motor intercambiaban sus opiniones sobre qué posibles situaciones de personas en riesgo de exclusión podrían ser entrevistadas, tras lo cual cada participante propuso de forma individual y garantizando el anonimato las personas a entrevistar.

Finalmente, las personas entrevistadas fueron cuatro:

- Mujer , 49 años, en situación de dependencia
- Mujer, 62 años, en situación de dependencia
- Mujer, 35 años, inmigrante
- Hombre, 64 años, que ha pasado parte de su vida en la cárcel.

En la mayoría de entrevistas realizadas se extrajo la conclusión de que el municipio de Antzuola es un lugar donde se favorece la inclusión social y sensible en este sentido. Las personas entrevistadas destacaron cómo los vecinos y vecinas se preocupan por la comunidad y establecen redes de ayuda mutua que favorece la inclusión social.

Consideraban importante la labor que puede hacer la comunidad, pero al mismo tiempo estaban de acuerdo en que cada persona tiene que poner de su parte para formar parte de la vida social del municipio y que la comunidad puede apoyar en esa labor.

Participar en las actividades del pueblo, formar parte de alguna asociación, o vincularse de alguna manera lo consideraban clave a la hora de conocer gente y establecer vínculos con otras personas. En una entrevista se mencionó la propuesta de contar con un grupo de personas voluntarias en el pueblo que fueran quienes acompañasen las personas que más dificultades pueden tener en este aspecto a esa participación en la comunidad.

Durante las entrevistas se mencionaron aspectos como el desconocimiento del euskera, la política, las diferencias culturales, el acercamiento a las personas que puedan necesitar apoyos, la edad... como factores que dificultan la participación en la vida activa comunitaria.

Todas ellas estaban de acuerdo en que, aunque Antzuola es un municipio que acoge, aún queda camino por recorrer y avanzar hacia la inclusión.

Etapa 3: Elaboración de la herramienta

El trabajo realizado en el proyecto InklusíB concluyó con la elaboración de una herramienta para favorecer la inclusión de las personas en la vida comunitaria a través de la implicación de la comunidad.

Esta herramienta incluye los aprendizajes adquiridos en ambos municipios (Antzuola y Tolosa) para así facilitar su replicabilidad en otros municipios tanto de ambas iniciativas, como en otros programas de intervención comunitaria.

Esta herramienta, la cual se ha materializado como una GUÍA DE APOYO A LOS MUNICIPIOS, está a disposición de todos los agentes y ciudadanía en general para poder ser utilizada en cualquier contexto y pretende ser un recurso de apoyo para los municipios que quieran trabajar hacia la inclusión de todos sus vecinos y vecinas. En especial, se desea ofrecer claves para favorecer la participación de las personas que se encuentran fuera de los círculos sociales, implicando para ello a la comunidad. Este recurso ha sido creado desde una experiencia concreta y en base a las características específicas de Antzuola, y por ello, cada población deberá adaptar esta propuesta a su propia realidad.

En esta guía se encuentran claves y pasos a seguir para generar un movimiento participativo que, atendiendo a las circunstancias de las personas y las del propio barrio o municipio, facilite la integración en la vida social y comunitaria. Con ella se pretende orientar a los municipios en el abordaje de la inclusión desde la comunidad, de forma que a partir de aquí cada uno vaya adaptando y buscando su propia metodología en función de las características de su propio entorno.

La guía ofrece una propuesta de 6 fases para comenzar a caminar hacia la inclusión social⁵⁰⁹.

1. Creación de un grupo motor
2. Conozcamos nuestro entorno
3. Conozcamos qué se hace en otros lugares
4. Hacia dónde queremos ir
5. Tejer redes con otros agentes
6. ¿Qué podemos hacer como municipio?

5.6. Etapa 4: Pilotaje de la herramienta

En un principio la herramienta iba a ser pilotada en dos iniciativas comunitarias significativamente distintas, para comprobar así su impacto, sostenibilidad y replicabilidad (Antzuola y Tolosa). La llegada de la pandemia requirió una readaptación y reorganización en función tanto de las medidas establecidas en cada momento como al sentir del grupo de trabajo. Además durante los meses siguientes al confinamiento domiciliario, se paró toda la actividad comunitaria en los municipios de forma que tampoco fue posible poder testear completamente la herramienta la herramienta.

El pilotaje estaba previsto en Tolosa de la mano de Adinkide. La herramienta no se pudo testear tal como se había previsto, pero sí realizó un trabajo de contraste. Como conclusión de este trabajo, se considera que el uso de la herramienta es positivo ya que permitió poner en valor y visibilizar algunos de los procesos que ya se habían realizado para la puesta en marcha de acciones que favorecen la inclusión social desde la comunidad. También sirvió como recurso para sistematizar el proceso, clarificando tareas y poniendo el foco en el abordaje comunitario.

Etapa 5: Evaluación

La evaluación ha consistido en un estudio cuasiexperimental para evaluar el pilotaje y su impacto a través del sentido psicológico de comunidad.

En este sentido se ha utilizado el Índice de Sentido de Comunidad (Sense of Community Index -SCI) que se basa en la teoría presentada por McMillan y Chavis (1986) y es la escala más utilizada y más ampliamente validada en los estudios sobre sentido psicológico de comunidad (Chavis y Pretty, 1999).

En esta fase también se ha incluido también una escala para evaluar la presencia de estereotipos entre generaciones para medir el impacto del programa en este sentido. Como base para el diseño de la escala se ha utilizado la herramienta de “Diferencial semántico del envejecimiento-DSM” (Villar, 1997)

Resultados de la evaluación:

En su formulación original el **sentido psicológico de comunidad** es una experiencia subjetiva de pertenencia a una colectividad mayor, formando parte de una red de relaciones de apoyo mutuo en la que se puede confiar (Sarason, 1974). Los elementos que le dan forma a esta valoración personal son “la percepción de similitud con otros/as,

⁵⁰⁹ La guía puede descargarse en el siguiente enlace:
https://www.matiainstituto.net/sites/default/files/archivospdf/inklusiB_guia_cast.pdf

el reconocimiento de la interdependencia con los/as demás, la voluntad de mantener esa interdependencia dando o haciendo por otros/as lo que uno/a espera de ellos/as, y el sentimiento de que ser parte de una estructura más amplia, estable y fiable”. En cuanto a los resultados de esta escala, se concluye que no hay diferencias significativas en la evaluación pre post, considerando en ambos casos que esta localidad es un buen lugar para vivir, donde las personas a nivel general, comparten los mismos valores y quieren lo mismo para su pueblo. La mayoría de las personas consideran que en Antzuola, se sienten en casa, y que cada uno de ellos puede influir en cómo es el pueblo. Tienen confianza en poder resolver los problemas que atañen a la localidad entre sus propios habitantes, y consideran muy importante el hecho de vivir en este lugar. Finalmente, señalar que la mayoría considera también que es un lugar donde las personas comparten su tiempo juntas y que es una localidad donde esperan vivir mucho tiempo.

En relación a **la escala sobre la presencia de estereotipos entre generaciones**, tampoco se han encontrado grandes diferencias en cuanto a la evaluación pre-post. Aunque se han encontrado diferencias significativas pre-post en torno a la valoración de las personas mayores en la comunidad, pasando de considerarse como no valoradas a considerarse como valoradas al final del programa. Pero en general, el grupo presenta una imagen positiva de las personas mayores, considerándolas independientes, productivas, saludables, etc. Aunque se mantienen algunos estereotipos asociados a la edad como la consideración de personas frágiles, sexualmente inactivas y desconfiadas.

Etapa 6: La continuidad del proyecto

Antzuola cuenta con un grupo motor en la iniciativa Antzuola Lagunkoia organizada en comisiones según temas a abordar que han participado en inklusiB.

La propuesta de estas personas que se encuentran en ambos grupos ha sido la de aprovechar la iniciativa Antzuola Lagunkoia y crear una nueva comisión dentro del paraguas de este proyecto que avance con el proyecto inklusiB. De forma que para dotar de continuidad el proyecto, Antzuola Lagunkoia ha puesto en marcha una comisión denominada inklusiB en el que participan 8 personas del grupo motor creado para inklusiB.

Esta comisión está formada por la trabajadora social, la concejala de servicios sociales que a su vez es parte de una asociación feminista del pueblo, el alcalde y cinco vecinos del municipio que participan en diferentes asociaciones/ONGs. El grupo estará abierto para la incorporación de otras personas que puedan tener interés en participar.

De todo el trabajo realizado hasta el momento y de las propuestas generadas se ha decidido avanzar en tres aspectos:

- La revisión y readecuación del protocolo de acogida existente.
- Realización de una campaña de sensibilización.
- La identificación de representantes en cada barrio que actúen como antena de lo que sucede en ese entorno.

Además de ello el grupo se encargará de detectar y acompañar, en coordinación con la trabajadora social, a las personas en riesgo de exclusión social cuando sea necesaria una respuesta comunitaria, para lo cual además de las personas integrantes del grupo se establecerán alianzas con otras personas / agentes del municipio.

Conclusiones

“Una sociedad cohesionada es una comunidad que se apoya mutuamente y que está compuesta por individuos libres que persiguen metas comunes por medios democráticos” (Council of Europe, 2004: 3). La cohesión social también alude, a nivel comunitario, a la condición capaz de asegurar que los distintos grupos de una comunidad se lleven bien entre ellos y tengan un sentido compartido de su presente y de su futuro (Commission on Integration & Cohesion, 2007). La idea de fondo es que las generaciones son interdependientes y forman parte del mismo tejido social; por ello, el trabajo intergeneracional puede ayudar a lograr una mejor configuración del bienestar y de la equidad entre esas generaciones. (IMSERSO, 2010)

Este proyecto se basaba en la co-responsabilidad como forma de favorecer la participación social de la ciudadanía, desde la propia sociedad, desde todas las generaciones, los agentes públicos, privados y el tercer sector.

Tanto el entorno, como la comunidad y la administración pública, juegan un papel fundamental a la hora de favorecer la inclusión. InklusiB es una herramienta de intervención que puede apoyar en este proceso en entornos locales desde el protagonismo de la comunidad.

En este sentido, pretendía contribuir a dar respuesta a un desafío a nivel internacional ante el que organismos como la OMS proponen trabajar desde la noción de "equidad", como principio rector para garantizar la ausencia de desigualdades. Este reto se reconoce como tarea clave para las futuras políticas en las que, además de identificar y analizar las inequidades, también se identifiquen las estrategias, intervenciones y acciones eficaces para hacer frente a estas disparidades.

Para finalizar las claves a tener en cuenta para llevar a cabo este proceso serían las siguientes:

- **Implicar a la comunidad** desde el inicio del proyecto en todas las fases, no solo en su diseño sino también en la toma de decisiones, así como en su ejecución.
- Incluir la **perspectiva intergeneracional** en el grupo motor, de forma que diferentes generaciones se unan para un proyecto común, generando una necesidad compartida.
- Afrontar este reto desde la **responsabilidad compartida y la solidaridad**. La inclusión debe ser definida como una cuestión que define la estructura de la sociedad que deseamos.
- **Sensibilizar** a la ciudadanía acerca de las ventajas de generar entornos inclusivos es fundamental.
- **Prevenir** es primordial para evitar llegar a situaciones de exclusión
- Conocer bien con qué contamos y las oportunidades que nos brinda el municipio nos ayudará a identificar cuáles son nuestros **retos en materia de inclusión**.
- Se trata de trabajar desde un **enfoque transversal e integrado**, involucrando tanto la administración pública como al ámbito privado y social comunitario. Ofreciendo una respuesta integrada desde los recursos municipales y desde los recursos de la propia comunidad.

- El concepto de “**ciudadanía activa**” donde la ayuda mutua y el compromiso social son imprescindibles para garantizar el bienestar de las personas que formamos parte de una misma comunidad

Referencias

- Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd-Reichling, E. and Patsios, D., (2007). The multi-dimensional analysis of social exclusion. Bristol University of Bristol.
- Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa (2014). Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa.
- Hatton-Yeo, A., Watkins, C., (2004). Intergenerational community development: A practice guide.
- Henkin, N.Z. (2007). Communities for All Ages: A practical model. V: Sánchez, M., Butts, D.M., Hatton-Yeo, A., Henkin, N.A., Jarrott, S.E., Kaplan, M.S., Martínez, A., Newman, S.
- Fabricio, E., Balcázar, (2003). Investigación acción participativa (IAP), aspectos conceptuales y dificultades de implementación.
- David, M., Chavis, G., Pretty, M.H., (1999). Sense of community: Advances in measurement and application.
- Arnold-Cathalifua, M., Thumala, D., Urquiza, A. y Ojeda, A. (2007). La vejez desde la mirada de los jóvenes chilenos: estudio exploratorio, *Última Década*, 27, 75-91.
- David, W., McMillan, David., Chavis, M., (1986). Sense of community: A definition and theory.
- Villar Posada, Fl., (1997). Construcción y evaluación en diferentes cohortes del DSE (Diferencial Semántico del envejecimiento).
- Sarason, S. B., (1974). The psychological sense of community: Prospects for a community psychology. Jossey-Bass.

ETXEAN BIZI: proyecto para la integración de apoyos y servicios en el domicilio, dirigido a personas en situación de dependencia que desean seguir viviendo en casa

Nerea Etxaniz, Daniel Prieto, Álvaro García Soler, Mainer Azurmendi y Mayte Sancho⁵¹⁰

RESUMEN

El deseo de la mayoría de las personas que necesitan cuidados es el de seguir viviendo en su casa, pero a medida que una persona va necesitando progresivamente más apoyos en su domicilio, los recursos que se prestan son insuficientes o no se ajustan a las necesidades de las personas y las personas que ejercen el cuidado en el entorno familiar, por lo que finalmente acaban tomando la decisión de ingresar en un centro residencial. Etxean Bizi, proyecto liderado por la Diputación Foral de Gipuzkoa dentro de su propósito de mejorar y apoyar la atención domiciliaria y la calidad de vida de los/las guipuzcoanos/as, tiene como objetivo generar conocimiento sobre aquellos aspectos que facilitan que las personas puedan seguir viviendo en casa de manera digna y manteniendo una vida plena, aunque se necesite apoyos. Propone una intervención con base en una atención integral, y coordinada de los diferentes agentes, apoyos y servicios que participan en el cuidado de las personas y el apoyo a sus familias en el domicilio, a través de la metodología de la gestión de casos desarrollada desde el ámbito social. La investigación desarrollada durante dos años, en tres localidades guipuzcoanas, permite identificar líneas de avance que favorecen la permanencia en el domicilio de las personas que necesitan ayuda. Este artículo describe algunos de los aspectos relevantes del estudio realizado, así como los principales resultados obtenidos tanto desde la mirada cuantitativa como cualitativa.

1. Introducción

Afrontar la nueva realidad social en relación al envejecimiento y sus necesidades de atención, exige una toma de decisiones suficientemente fundamentada por el estudio, la reflexión, el análisis y las buenas prácticas. Todo ello debería desembocar en una reformulación del modelo de apoyos y atenciones a las personas en situación de fragilidad y/o dependencia que desean seguir viviendo en su entorno.

El proyecto Etxean Bizi, desarrollado a partir de la experiencia Etxean Ondo, promovida por el Gobierno Vasco y el Instituto Matia, pretende avanzar en esta revisión del modelo guipuzcoano de atención a través del desarrollo de una propuesta de atención integral en el domicilio que sea capaz de incorporar y coordinar los distintos papeles que cumplen los agentes implicados en esta atención: familias, servicios sociales en general y SAD en particular, atención primaria y especializada de salud, sector de empleo de hogar y cuidados, asistentes personales, voluntariado, servicios de proximidad e iniciativas de participación comunitaria, con especial atención al movimiento Lagunkoia que actualmente integra a 65 municipios en Gipuzkoa.

Este proyecto trata por tanto de avanzar en la concreción de un modelo sostenible de atención sociosanitaria, integrada y centrada en las personas que viven en sus

⁵¹⁰ Nerea Etxaniz (Matia Instituto), Daniel Prieto (Universidad Complutense de Madrid), Álvaro García Soler (Matia Instituto), Mainer Azurmendi (Matia Fundazioa), Mayte Sancho (Matia Fundazioa)

domicilios, desde la coordinación de aquellos servicios y apoyos necesarios para obtener la mejor calidad de vida de estas personas y su entorno familiar atendiendo a:

- El cumplimiento de sus deseos y preferencias de vivir en su domicilio en condiciones de dignidad el mayor tiempo posible.
- La promoción de la autonomía y la calidad de vida en la vejez, en el marco del desarrollo de un modelo de atención integral y centrada en las personas en el que se garantice flexibilidad y adaptación ágil de respuestas a necesidades.
- La integración de esfuerzos a través de la figura de la gestora del caso, para que estas personas permanezcan incorporadas a la vida social y comunitaria, como fuente de realización y bienestar para ellas y su entorno cercano.

El proyecto Etxean Bizi planteaba la hipótesis de que la coordinación de programas y servicios, desde un modelo de provisión cercana, cubriría de manera adecuada las necesidades y preferencias de personas en situación de dependencia en el ámbito domiciliario, de manera eficaz y efectiva en términos de costes, incrementando la calidad de vida de las personas que necesitan ayuda y sus familias. Teniendo en cuenta este punto de partida, a través de una metodología experimental, se planteó un conjunto de reflexiones con el deseo de someterlos a debate para identificar el camino a seguir en los cuidados de larga duración y su potencial generalización en un futuro próximo.

Etxean Bizi identifica con claridad la bondad de desarrollar un modelo de atención y apoyo en los domicilios de personas en situación de dependencia. Sus bases conceptuales residen en:

- La aplicación de los postulados del modelo de Atención Centrada en Las Personas (Martínez, 2011)
- La coordinación de la actividad de diversos agentes de procedencia social, sanitaria y comunitaria integrada a través del perfil profesional de gestora del caso. En estas experiencias este perfil profesional procede de los servicios sociales a través de la figura de las trabajadoras sociales del municipio.

Asimismo, este proyecto se diseñó en el marco de un planteamiento ecosistémico en el que Gipuzkoa, a través de sus administraciones públicas, está construyendo el modelo de futuro para dar respuestas holísticas, coordinadas e integradas a las necesidades y preferencias de las personas en situación de dependencia. El modelo, por otra parte, se ajusta y está en total coherencia con el que se describe en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales del País Vasco, lo mismo que, en la parte que corresponde, con la Estrategia para afrontar el reto de la cronicidad en Euskadi y el Documento marco para las directrices de la atención sociosanitaria.

Los ámbitos de actuación de Etxean Bizi son cuatro: 1) el apoyo a las personas cuidadoras tanto familiares como profesionales; 2) la coordinación sociosanitaria; 3) la intervención en los servicios y recursos de apoyo para el mantenimiento en el domicilio; y, 4) el entorno de la persona, entendiendo como tal, tanto la situación de la vivienda en cuanto a accesibilidad, seguridad, y confortabilidad, como la intervención desde el entorno vecinal y comunitario.

Figura 1. Ámbitos de Intervención



Etxean Bizi planteaba los siguientes objetivos (Etxean Bizi Memoria 2020):

- Identificar un modelo sostenible de atención sociosanitaria integrada y centrada en las personas en situación de dependencia que viven en sus domicilios, desde la coordinación de aquellos servicios y apoyos necesarios para obtener la mejor calidad de vida de estas personas y su entorno familiar.

La consecución de este objetivo exige un avance significativo en aspectos esenciales tales como:

- El cumplimiento de los deseos y preferencias de las personas que necesitan ayuda en lo que respecta a su modo de vida en su domicilio en condiciones de dignidad el mayor tiempo posible.
- La promoción de la autonomía y la calidad de vida en la vejez, en el marco del desarrollo de un modelo de atención integral y centrada en las personas en el que se garantice flexibilidad y adaptación ágil de respuestas a necesidades.
- La integración de esfuerzos para que estas personas permanezcan incorporadas a la vida social y comunitaria, como fuente de realización y bienestar para ellas y su entorno cercano.
- Avanzar en la identificación de metodologías innovadoras tanto en la generación de conocimiento como en la intervención, con especial atención a la identificación de competencias y habilidades de la figura profesional de Gestora del caso.

2. Metodología de la Intervención

Con el objetivo de validar una nueva manera de procurar apoyos y atenciones que fueran más eficientes en su relación coste/beneficio que la atención residencial, se planteó un diseño de investigación que tuviera en cuenta las siguientes áreas de evaluación:

- Necesidades, capacidades e intereses de las personas que requieren cuidado.
- Necesidades, capacidades e intereses de la persona cuidadora principal.
- Accesibilidad y recursos del entorno cercano.
- Uso de apoyos y atenciones.
- Satisfacción con el servicio, bienestar y calidad de vida.

6. Coste de los servicios.

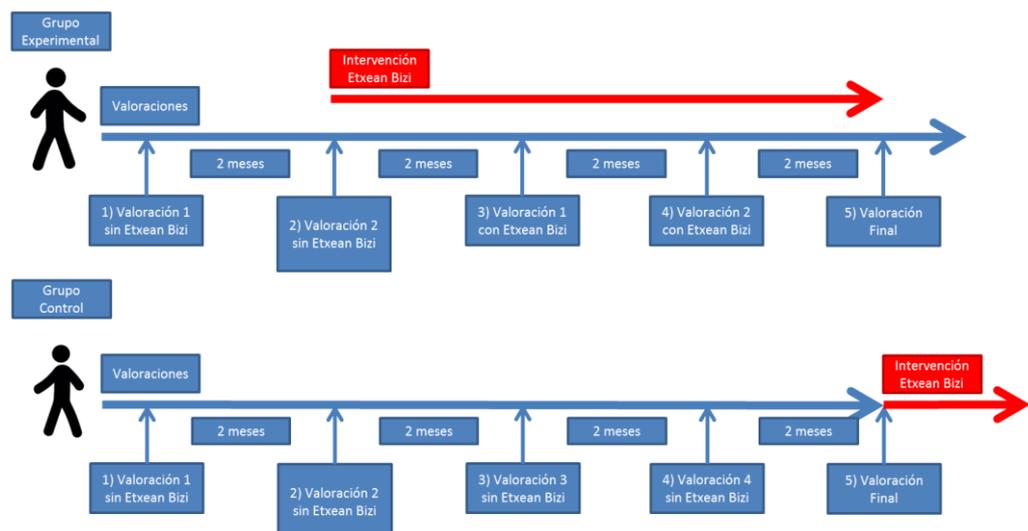
3. Hipótesis

Se planteó que una intervención con base en una gestión de servicios holística que cubriera las necesidades de las personas en casa, podría mejorar las condiciones de vida de la persona incrementando los valores de una serie de variables relacionadas con la salud y el bienestar. La hipótesis planteada propone que las personas que vieran cubiertas sus necesidades de acuerdo con los deseos expresados mejorarían su bienestar y evitarían en mayor medida que un grupo con atención tradicional el ingreso en residencia.

4. Diseño de estudio

El diseño del estudio fue experimental y longitudinal con asignación aleatoria. Este diseño de estudio nos permitió manipular la variable independiente (recepción de servicios) con dos condiciones: trato tradicional y gestión de casos “Etxean Bizi”. Las personas participantes fueron asignadas aleatoriamente a una u otra condición (cumplidos los criterios de inclusión y exclusión) formando un grupo de personas que recibieron la intervención Etxean Bizi (Grupo Experimental, GE) y un grupo de personas que no recibieron la intervención (Grupo Control, GC). Estos grupos se valoraron en diferentes momentos temporales de manera en un estado inicial equivalente a nivel estadístico en todas las variables dependientes e independientes (igual número de hombres y mujeres, edad sin diferencias significativas, recepción de servicios, etc.), de forma tal que en la primera medida no hubiera intervención. Siendo así, y partiendo los grupos de una misma base, tras comenzar a recibir la intervención diferencial en cada grupo, según la hipótesis de partida, el grupo experimental mejoraría en los indicadores previstos. De esta manera se podían comprobar a nivel estadístico las diferencias inter e intra grupo con el paso del tiempo.

Figura 2. Diseño de estudio



Se realizaron dos valoraciones en el período pre, una en el período post tras la finalización de la intervención y 3 valoraciones intermedias con un protocolo reducido para monitorizar la evolución sin sobrecargar a las participantes.

4.1. Variables

Las variables de estudio fueron las siguientes:

1. **Necesidades de las personas:** Se describen las necesidades de las personas en las siguientes áreas: psicológica (cognitiva, emocional y conductual), ambiental, sanitaria y de cuidados y de adaptación de la persona.
2. **Necesidades de las personas cuidadoras principales:** variables emocionales (sobrecarga, soledad), físicas (cansancio, dolor) y económicas (dedicación en tiempo, pérdida de circunstancias laborales, contrato de ayuda) y de salud.
3. **Uso de servicios:** Servicios que utiliza la persona según las prestaciones y servicios de cartera establecidos por la normativa en el GC, siendo los mismos servicios más el apoyo comunitario y la activación ciudadana gestionados de forma flexible en el GE.
4. **Satisfacción con el servicio:** Se recoge la satisfacción con el servicio expresada por la persona por medio de una valoración breve compuesta por varias preguntas sencillas a realizar durante una muestra longitudinal de los períodos de intervención.

4.2. Instrumentos de evaluación

Figura 3. Extraída y adaptada de "Etxean Bizi Memoria 2020"

Protocolo de valoración de la persona mayor	
Variables	Instrumentos
Valoración subjetiva de la salud e historial de trastornos crónicos	Extraído y adaptado del estudio International Mobility in Aging Study (IMIAS)
Agudeza visual	Prueba estandarizada de valoración de agudeza visual
Capacidad auditiva	Valoración subjetiva de capacidad auditiva, extraída y adaptada del estudio International Mobility in Aging Study (IMIAS)
Registro de medicamentos	Extraído y adaptado del proyecto Etxean Ondo
Depresión	Escala de Depresión del Centro de Estudios Epidemiológicos de la Depresión CESD-20
Actividades Básicas de la Vida diaria	Extraído y adaptado del estudio International Mobility in Aging Study (IMIAS)
Estado cognitivo	Mini Examen Cognoscitivo de Lobo (MEC)
Estado motor	Escala breve de capacidad física: Short physical performance battery (SPPB)
Caídas	Escala de autoeficacia relacionada con caídas (FES-I) Historial de caídas, extraído y adaptado del estudio International Mobility in Aging Study (IMIAS)

Calidad de vida	Escala de Calidad de Vida para personas mayores: Quality of life in early old age - 12
Soledad	Escala de Ucla de valoración de la soledad
Satisfacción con los cuidados	Escala de Satisfacción con el cliente: Client Satisfaction Questionnaire CSQ-8
Características de la vivienda en relación con las necesidades	Extraído y adaptado de la Escala en proceso de validación EVA

Protocolo de valoración de la persona cuidadora	
Variables	Instrumentos
Sobrecarga del cuidador	Escala de Sobrecarga de Zarit
Satisfacción con los cuidados	Escala de Satisfacción con el cliente: Client Satisfaction Questionnaire CSQ-8
Salud Percibida	Ítem de valoración tipo Likert.
Valoración del cuidado	Extraída y adaptada del estudio Etxean Ondo en Domicilios
Calidad de vida	Escala Euro-QOL

5. Proceso de intervención

Etxean Bizi se ha desarrollado en los municipios de Elgoibar, Errenteria y Pasaia. El proceso comenzó con una fase de valoración inicial a todas las personas participantes, (personas mayores y personas cuidadoras familiares). Se valoró además la situación de la vivienda en términos de accesibilidad. Esta valoración se hizo de manera progresiva en Elgoibar, Errenteria y Pasaia y tuvo una duración de 5 meses.

Posteriormente se inició la elaboración de los Planes de Atención y Vida personalizados con las personas del grupo experimental y durante 10 meses se realizó la intervención con los apoyos establecidos en dichos planes, que se han ido ajustando en base a las necesidades que han ido surgiendo. Paralelamente se desarrollaron acciones dirigidas a la comunidad.

Durante este período se fueron realizando valoraciones intermedias de manera telefónica, haciendo un seguimiento de las variables más significativas y servicios de apoyo que se van incorporando.

Finalizando el período de intervención, se realizó la valoración final, con el mismo protocolo que la inicial a todas las personas que se mantuvieron en el estudio. En la fase final se realizó también una evaluación cualitativa con tres grupos focales compuestos por los diferentes protagonistas del proyecto: personas mayores, personas cuidadoras (familiares) y gestoras de caso.

6. Resultados

6.1. Evaluación cuantitativa (Etxean Bizi, memoria 2020)

El análisis de los datos pone de manifiesto el perfil de personas en situación de fragilidad extrema que se vinculan al proyecto. Ambos grupos mostraron una elevada mortandad, sin embargo el GE muestra una mayor adhesión al proyecto y cumplió su principal objetivo de poder mantenerse en casa comparativamente con el GC que recibía cuidados de manera tradicional.

Los datos muestran resultados heterogéneos de los efectos del programa posiblemente debido al manejo de un número tan elevado de variables. Sin embargo se puede observar una cierta coherencia en los resultados obtenidos con respecto a las mejoras en bienestar de los participantes y sus cuidadoras así como satisfacción y percepciones positivas sobre el programa.

Con respecto a los ingresos hospitalarios, no se observaron grandes cambios diferenciales en el GE. El planteamiento original teórico es que un seguimiento más cercano por parte de la gestora de caso, mayor y/o más ajustada dotación de recursos atendiendo a las necesidades de la persona y un aumento de la coordinación sociosanitaria y comunitaria podría influir en aspectos relacionados con la fragilidad de las personas, dotándolas de recursos físicos, sociales y de autogestión que en última instancia podrían evitar ingresos por anticiparse y responder con el cuidado de la multimorbilidad de la persona o con la aparición de eventos inesperados e impredecibles que conforman la definición del caso complejo. Sin embargo, el no encontrar diferencias en este punto puede señalar debilidades, tanto en el planteamiento teórico como en la implementación de éste en la práctica para ofrecer soluciones alternativas a los ingresos hospitalarios. Un aspecto que sí parece mejorar en el GE es que, a pesar de que ingresen de manera similar en el hospital, la duración de la estancia es menor y los ingresos por eventos agudos también lo son. En la misma línea de análisis, con respecto a las caídas tampoco se encontraron cambios significativos. Es importante señalar que hay casos que han experimentado un número elevado de caídas en PRE y POST, lo que es una señal de alarma en la gestión del caso y de que posiblemente la intervención en este aspecto podría haber sido más exitosa en algunos casos, aunque se debería estudiar también si el empoderamiento de la persona y asunción de riesgos tiene relación con las caídas en estas situaciones. En este punto, se generan hipótesis nuevas a estudiar a través del análisis de las variables relacionadas con el cuidado y de cómo ha discurrido la implementación del programa. Atendiendo a información cualitativa que veremos más adelante, se puede inferir que la coordinación sociosanitaria podría haber sido mayor, así como valorar la inclusión de programas más específicos multicomponente que busquen una intervención directa sobre estas variables tratando de minimizar las caídas y prevención de situaciones complejas de salud que requieran hospitalización.

Sin embargo, sí se encontraron disminuciones consistentes en el número de visitas al médico de familia en el GE, lo que podría estar relacionado con una mejora de la salud en el día a día o con una gestión de dudas, búsqueda de seguridad y solución de procedimientos sanitarios más eficaz a través de la figura de la gestora de caso. En el caso del GE el aumento positivo en la variable de salud percibida apuntaría a la eficacia de este tipo de gestión en comparación con el GC. En este caso y en una ausencia

hipotética de una coordinación sociosanitaria eficaz, la figura de la gestora de caso podría ser relevante.

Otro aspecto relacionado con la gestión sanitaria sería la polimedicación dado que el promedio de toma de medicamentos es alto y no se han registrado diferencias significativas en el GE antes y después del proyecto. Es obligado reconocer que la información recogida en ésta y otras dimensiones, no fue posible compartirla con los profesionales sanitarios de atención primaria de salud, sobre todo por su sobrecarga de trabajo. Una gestión eficiente del caso en coordinación con los servicios sanitarios a través de una reevaluación farmacológica podría permitir la reducción en el número de fármacos con interacciones iatrogénicas pudiendo ser un punto de intervención que disminuyera la fragilidad.

Con respecto a la calidad de vida, se observó que las personas asignadas al GE mejoraron su percepción de la calidad de vida desde el comienzo del proyecto, aun teniendo en cuenta el deterioro físico o mantenimiento en el mejor de los casos producido en el período de desarrollo del proyecto. Asimismo, esta percepción podría ir relacionada con la de la mejora de la salud, que influiría en aspectos de otras áreas vitales de carácter psicológico y social. Esto se relacionaría de manera positiva e inversa con la depresión, que fue también menor en el GE, orientando estos resultados a una mejora generalizada de las dimensiones psicológicas de la persona.

Atendiendo a la soledad, se puede observar que no parece ser una variable especialmente relevante a nivel promedio en la muestra. A pesar de que sólo una parte pequeña de los participantes se encontraría en una situación de aislamiento, esto no iría refrendado con experimentar soledad como la percepción subjetiva de malestar por verse sola. En cualquier caso, los casos extremos de soledad suponen un factor de riesgo y un añadido a la complejidad del caso que podría beneficiarse de acciones específicas que incorporen la acción voluntaria y la activación comunitaria en el entorno cotidiano de la persona.

Las personas cuidadoras recibieron una valoración menos exhaustiva que las personas a las que cuidan poniendo énfasis en su satisfacción, sobrecarga, bienestar y minimizando la carga de la valoración en aspectos puramente médicos o psicológicos del corte de depresión, soledad, etc. Dado que las personas que ejercen cuidados en una situación de dependencia suelen experimentar sobrecarga, esta variable suele ser clave en la relación diádica entre persona que cuida y persona que es cuidada, siendo además una variable que es previa a la claudicación en los cuidados, procesos de enfermedad, e ingreso en residencia del familiar. En nuestro caso en ambos grupos se encontró una sobrecarga entre baja y moderada. El GE bajó su sobrecarga significativamente, mientras que el GC la aumentó de manera leve. Esto apoyaría la hipótesis de que la gestión del caso realizada por un perfil profesional y no familiar como ocurre con mucha frecuencia, minimiza la percepción de carga de las personas cuidadoras. El apoyo en la gestión de cuidados podría ir relacionado teóricamente con una mejora en la salud de las cuidadoras, sin embargo los datos no apoyan esta tesis en nuestro grupo, pues las personas cuidadoras en el GE empeoran su percepción de salud comparativamente con el GC. Esto podría guardar relación con que las personas cuidadoras del GE mantienen en más medida el cuidado de sus familiares al no entrar estos en residencia o claudicar en el cuidado.

En resumen, los datos parecen apoyar las hipótesis de que a través de una gestión eficiente del caso, las personas pueden permanecer en sus casas recibiendo el cuidado que necesitan de acuerdo con sus deseos e intereses y pudiendo así mantener su bienestar. Este programa parece ser a su vez satisfactorio para las personas que ejercen cuidados liberándolas de carga y aumentando su satisfacción y calidad de vida, a pesar de poder tener efectos sobre la salud. A la luz de estos resultados se requieren nuevos estudios que valoren cuál es la relación de dependencia entre los efectos en el retraso de la entrada en residencia y la gestión de caso, la dotación de servicios o la coordinación efectiva de servicios sociosanitarios y comunitarios, cuáles son los perfiles más apropiados de la gestora de caso y dónde debe ponerse el énfasis en la gestión, qué perfiles de personas conforman el caso complejo y cuáles se benefician más de esta metodología y qué costes tienen asociados las diferentes intervenciones que se agrupan dentro de este marco teórico y práctico. Así, el presente estudio sugiere una serie de análisis posteriores que permitirán evidenciar relaciones más profundas entre las variables y explorar las características longitudinales del desarrollo de las personas involucradas en el estudio.

6.2. Evaluación cualitativa (Etxean Bizi, memoria 2020)

Desde la consciencia de las limitaciones que presentan los diseños experimentales en este tipo de estudios, que con frecuencia no recogen la faceta subjetiva y perceptiva, esencial en el acercamiento a situaciones de interdependencia en los cuidados, este proyecto tuvo la oportunidad de indagar desde la mirada cualitativa en estos determinantes aspectos. En consecuencia, el empleo de esta metodología, ha permitido profundizar en las significaciones y las motivaciones que laten bajo las valoraciones efectuadas por las personas entrevistadas: trabajadoras sociales, usuarios y sus familias y que se sintetizan a continuación.

6.3. Sobre las gestoras de caso

La facilitación de un trabajo sobre el terreno que permite “trabajar el vínculo” se percibe como un modelo de intervención capaz de rebasar el “trabajo social desde el despacho” en favor de una concepción que, en los discursos más afines al programa, lleva a concluir que lo realizado “es el trabajo social”. Desde su perspectiva, *es el vínculo, lo que caracteriza nuestra profesión*

Las participantes en este estudio manifiestan un acuerdo unánime en que el modelo de trabajo propuesto estaría atravesado por una voluntad de inversión (“cambiar un poco la visión de ese profesional”) de la lógica que tradicionalmente viene articulando las relaciones de las personas con las instituciones (la persona ajusta sus demandas a los recursos existentes, esto es, el usuario se adapta a la institución) en pos de ofrecer un trato personalizado en el que sea la institución (o distintas instituciones coordinadas) la que trate de adaptarse a la persona mediante una aproximación estratégica a sus contextos de vida (“uno a uno ir a los domicilios de estas personas, conocer quiénes eran, dónde vivían, con quién vivían”).

El proyecto Etxean Bizi se desarrolla desde la certeza de que interviene sobre un ecosistema en el que la alteración de una de sus partes influye sobre las demás porque el bienestar de cada parte depende del bienestar del conjunto, principio de actuación que torna elocuente el potencial innovador que encierra una propuesta de esta índole de cara a la **redefinición de los postulados de los modelos ACP como modelos de**

atención centrados en los entornos de la dependencia (*“conoces a la persona que pasa un montón de horas con él”*).

Parece ineludible, por lo tanto, que la plasmación del modelo adapte los modos de intervenir a una concepción comunitaria que incluya toda una panoplia de mundos relacionales y factores humanos (residuales en una unidad residencial o en un desempeño del trabajo social desde el despacho) que componen los escenarios de vida de las personas.

En contraposición a la irresponsabilidad que promueve un protocolo que estandariza las intervenciones con el objeto de controlar las respuestas de los profesionales, la posibilidad de adoptar decisiones a partir del propio criterio fue comprendida por alguna gestora de los casos como un reconocimiento implícito de su capacitación que redundaba en una percepción de responsabilidad inédita a partir de la cual se reforzaba la propia posición ante el trabajo (*“me veo ahora más responsable que antes ahí, y con más fuerza que antes en esa posición”*).

Cabe afirmar que la involucración y el contacto directo de las trabajadoras sociales con los entornos con los que trabajan estimula una mayor posibilidad de contribuir al bienestar de estos, debido a que lo que se les ofrece surge de la *“escucha”* y la observación de lo demandado, *“conociendo de lo que estamos hablando”*, principio básico sobre el que edificar toda relación de cuidado efectiva.

La observación directa de los hogares (*“no es lo mismo que en el despacho con la mesa en medio”*) permite *“anticipar”* flancos y problemas potenciales, por lo que el rol mismo de las trabajadoras respecto al caso se ve sensiblemente alterado al abandonar la posición pasiva-reactiva (*“esperar a la demanda”*) en favor de un papel proactivo (*“cogemos como la iniciativa de proponer recursos”*) que permite tener *“más armada la situación para un momento de crisis”*. Se destaca al respecto el **potencial de ahorro en gasto público que incita a imaginar una aplicación universal de una atención personal por parte de las instituciones (“es una inversión”)** dado que en muchas ocasiones las respuestas a estas necesidades no detectadas no parecen precisar recursos extraordinarios, sino la utilización de los disponibles por parte de sujetos que tienen derecho a ellos pero no los reclaman por desconocimiento de su disponibilidad (*“no tenían esa información”*). Esto significa que una de las funciones inesperadas que se han visto más fortalecidas por el proyecto Etxean Bizí consiste precisamente en el potencial que ofrece de cara al ejercicio efectivo de sus derechos por parte de la ciudadanía (*“esta familia no hubiera tenido nada de eso sin este proyecto”*) en un puro **ejercicio de puesta en valor de los servicios públicos que reviste de legitimidad democrática a un trabajo institucional siempre dependiente de su capacidad de ofrecer recursos a quienes presuntamente se destinan.**

La posibilidad de compartir los frutos del trabajo realizado con sus beneficiarios y la percepción de que, debido al mayor grado de creatividad que han podido aplicar en su trabajo sobre el terreno, su grado de responsabilidad sobre el mismo es mayor, otorga una satisfacción personal (*“te sientes identificada”*) y profesional poco frecuente (*“estás a gusto, sabes que la calidad de atención que das es mucho mayor a la que has podido dar hasta la fecha”*).

La idea del *“duelo”* con relación a usuarios que ahora son personas con una biografía y una situación conocida y compartida sobrevuela un dilema en torno a la *“implicación*

emocional” que, lejos de parecer un efecto pernicioso del trabajo, se presenta en última instancia como una consecuencia lógica e inseparable de la satisfacción que generan en ambas partes las nuevas “formas de hacer”.

Aparece una demanda clara de una formación más pausada que ayude a consolidar la comprensión de los criterios que rigen y justifican la pertinencia de todo ese trabajo (“pero dándonos tiempo a que nos podamos sentar para aclararlo, yo creo que la vivencia y el resultado en este momento hubiera sido otro”) de la que se debería tomar constancia de cara a futuras implementaciones.

Se constata la necesidad de un debate en torno a los modos de asunción de responsabilidades sobre lo construido y lo generado; de pensar la pertinencia de una continuidad o, si esta se presenta imposible, de calibrar al menos las posibilidades de que mientras estas aplicaciones experimentales tengan lugar se introduzca un criterio sobre el sentido de las actuaciones acometidas más dirigido al empoderamiento (principio que articula indudablemente el espíritu de la ACP pero que, falto de continuidad, no puede terminar de cristalizar) que al asistencialismo como estrategia de superación del salto al vacío que actualmente lega la aplicación experimental del Etxean Bizi.

6.4. Sobre las familias

El cuidado como relación dispone una serie de exigencias ineludibles (“yo no puedo irme por ahí a la calle una hora”) que requieren, una atención permanente que secuestra el tiempo personal. La dependencia se define en este sentido como una situación compartida en l

.a que el requerimiento constante de ayuda que precisa la persona socialmente catalogada como dependiente “crea otra dependencia” en las personas que proporcionan la cobertura a esas necesidades.

La “intensidad” de la demanda es tal que se percibe como una pérdida de libertad en la medida en la que la dependencia de una parte de la relación condiciona de igual manera la capacidad de autogobierno de la otra, resultando, en consecuencia, más apropiado hablar de **relaciones de interdependencia** en las que todo un entorno observa como sus deseos y sus decisiones se encuentran supeditadas a elementos ajenos a la hora de conducir sus vidas (“al final tú también te vuelves dependiente”).

La comprensión comunitaria de la atención que propone el proyecto Etxean Bizi encuentra una elocuente justificación en la persistencia con la que los interlocutores reivindicaron la amplitud del grupo de personas afectadas por la situación que supone la irrupción de la dependencia en sus vidas (“pero eso afecta también a los de tu alrededor”). Se identifica entre los familiares cómo la dependencia genera importantes conflictos grupales y malestares que dista mucho de resultar propicios de cara a una correcta dedicación al cuidado recíproco de todos los integrantes del grupo familiar.

Más allá de las problemáticas personales y domésticas relatadas, se denunció cómo la gestión hacia fuera de la dependencia o la enfermedad resultaba en una situación de desamparo como consecuencia de lo que se percibe como una **descoordinación institucional** que abandona a su suerte a las familias en la adopción de decisiones relevantes (“tienes que tomar decisiones”). Para quienes buscan soluciones concretas para problemas que requieren respuestas informadas, la disparidad de criterios y la falta

de comunicación entre los distintos profesionales convierte su itinerario en un trasiego repleto de confusión y desinformación.

En cuanto a la coordinación sociosanitaria, la posibilidad de establecer una conexión entre lo “médico” y lo “social” no parece formar parte de lo pensable para la población porque, simplemente, no están acostumbrados a verlos colaborar. Queda claro que para los familiares la coordinación parece representar una entelequia teórica sin plasmación práctica que lastra la efectividad de la atención provista por el sistema público al tiempo que incrementa las posibilidades de que las historias personales de sus presuntos beneficiarios se vean revestidas de malestares que podrían haber sido atajados mediante recursos disponibles no activados por la falta de coordinación.

Cuando se aborda directamente la valoración de Etxean Bizi esta resulta especialmente positiva al considerar que se genera una inversión de la lógica de la atención “*en cuanto antes tenías que ir a la busca y ahora se te pone en casa*”. Este “salto cualitativo enorme” se percibía vinculado a conceptos como la “cercanía”, la “inmediatez” y la “confianza” en cuanto valores cuya carencia, precisamente, definía su experiencia previa en la relación institucional. Todo ello parece redundar en una mejor atención desde una percepción de “acompañamiento” que resulta, en términos generales y debido a la interdependencia y la reciprocidad que rige su bienestar, en un mejor cuidado de todas las partes implicadas en la relación de dependencia.

Se destaca especialmente el hecho de que este proyecto facilita la disposición de una persona que se “implica” activamente en sus vidas como consecuencia de una relación que comprende otros espacios (“*en casa*”) y ritmos (“*no hemos tenido un tiempo común tanto como el que hemos tenido dentro del programa*”) imprescindibles de cara al establecimiento de un conocimiento mutuo sin el cual no se pueden captar todas las dimensiones que explican el caso sobre el que se interviene.

En cuanto al papel de la Administración, tradicionalmente concebida como un espacio abstracto, despersonalizado y distante incluso en los casos en los que la atención que esta pudiese conferir fuera efectiva, en el marco de atención de Etxean Bizi se ven “*personas, no veo la administración, veo semejantes*”, “*empatía*”, gente “*que me escucha, que me entiende*”, elementos todos “*que antes no apreciaba*” y que marcan un salto cualitativo trascendental respecto a la calidad de la atención prestada en cuanto axiomas ineludibles de toda relación de cuidado. “*Esa cercanía, esa disposición, esa empatía, implicación...*” reportan una “*calidez*” que define de manera explícita los medios empleados por la ACP bajo una correcta aplicación.

El trato de calidad, por lo tanto, se concibe como consecuencia de una relación de calidad, “*cualitativamente*” diferencial en cuanto que, a partir del conocimiento mutuo, la profesional “*se preocupa por comprender la situación y además por intentar colaborar, a reconducir, a solucionar*”. La influencia del cambio descrito se expresa en el grado de personalización alcanzado por las profesionales para las personas que atienden. “*En el momento que entra en mi casa*”, la gestora deja de significar una mera delegada de la institución a la que representa para adquirir un nombre. La continuidad y el acercamiento personal que propician la humanización del trato se presentan, sin ningún género de dudas, como “*uno de los puntos fuertes*” que el programa Etxean Bizi ofrece a sus usuarios.

En relación a la aplicación del modelo ACP en Etxean Bizi, la centralidad de la persona se revela como un principio que también afecta a las personas cuidadoras, receptoras de un trato que no les exige un amoldamiento a una rigidez protocolaria sino que toma en consideración sus posibilidades y requerimientos (“te hablan de tus necesidades”) desde un marco de cooperación negociada (“se hacen copartícipes de la situación”). Esta relación que les “tiene en cuenta” se observa de igual manera aplicada sobre las personas mayores atendidas, receptoras de un mejor trato a partir de la comprensión y el conocimiento de su situación que reporta el trabajo directo sobre el terreno (“verles all”; “que vean las necesidades de cada persona”).

Respecto al papel de los servicios sociales, durante el periodo de aplicación de Etxean Bizi, se pasa de la reacción a la acción y de las intervenciones concretas a partir de una demanda (“ibas a pedir algo concreto”) a un modelo de atención activo, en calidad de ofertante y basado en una planificación integral y personalizada, que permite explotar una diversidad de recursos de los servicios públicos cuya disponibilidad los usuarios desconocen (“tú pedías lo que sabías, pero el resto de cosas...”).

El valor de la generación de canales de información inexistentes en ausencia de las relaciones personales entre trabajadoras sociales y usuarios que facilita Etxean Bizi se revela como uno de los beneficios más claramente identificados por parte de quienes han participado en el periodo de prueba estudiado, profesionales o afectados. El hecho de que en varios casos sean las mismas trabajadoras sociales que venían trabajando desde años atrás con esas familias las que, a partir de las condiciones de desempeño propuestas por Etxean Bizi, hayan encontrado las vías para facilitar esta información antes inaccesible (“antes funcionaban así”), demuestra la raíz estructural del problema, así como la mejora que encierra en potencia la transformación conceptual y organizativa del sistema público hacia una filosofía de trabajo centrada en la atención integral a las personas.

En cuanto a los recursos recibidos, la llegada de ayudas de diversa índole a sus hogares se percibió como la irrupción de una especie de salvación en sus vidas vinculado a su participación en Etxean Bizi, por lo que no extraña que muchos de los recursos que se vehicularon a través de él se percibiesen como parte inherente del mismo pese a que fuese el acceso a ellos, y no los recursos en sí, lo que este aportaba. Más allá de los efectos benéficos que tuviesen sobre quienes cuidaban, de forma principal se comprendían a partir de la incidencia radicalmente positiva que habían tenido sobre la gestión de su propio tiempo.

La suma de todo ello, en conclusión, permite afirmar que, junto al “trato humano”, el otro elemento que canaliza la experiencia que los familiares han narrado respecto a su participación en Etxean Bizi se encuentre en el acceso a recursos y ayudas técnicas cuyas aportaciones han incidido de forma directa sobre los conflictos que articulaban sus vidas y precisaban solución. Los familiares de las personas con dependencia comprenden sin dificultad que los objetivos del programa también se dirigen a ellos, señalando al grupo familiar en su integridad, en cuanto ecosistema completo que se ve alterado por la interdependencia que articula las relaciones de cuidado, como el objeto de intervención principal. Como ellos mismos expresan, como un “reconocimiento” inesperado que “me ayuda o me alivia, o no sé, me anima un poco” estimulando niveles de autoconciencia y empoderamiento respecto a un papel desempeñado del que, normalmente, “nadie se acuerda”.

7. Conclusiones

El desarrollo del proyecto Etxean Bizi ha sido una experiencia enriquecedora para todos los implicados en este proceso. Desde diferentes roles y grado de compromiso con la iniciativa. Destacamos algunos aspectos que consideramos de especial interés:

- La coordinación de acciones desde diferentes culturas disciplinares y trayectorias profesionales es una tarea de gran complejidad.
 - Lenguajes distintos para situaciones y acciones similares generan a veces dificultades de comprensión, especialmente entre los sistemas sanitario y social.
 - Características idiosincráticas y realidades que cuando se analizan presentan peculiaridades en municipios aparentemente parecidos, son circunstancias que quizás no se cuidan suficientemente cuando se diseña el proyecto.
 - Es necesario por tanto clarificar al máximo los compromisos que se asumen, si es posible realizarlos o si deben ser adaptados a circunstancias y peculiaridades de cada municipio: homogeneizar la diferencia, a veces conduce a cierta frustración cuando se comprueba que los objetivos del proyecto se alejan del desarrollo del mismo.
- El perfil profesional de Gestora del caso, se confirma como muy adecuado para hacer posible un proyecto en el que la coordinación y gestión es troncal. Insistimos en que la gestión del caso no es una profesión, sino una metodología de trabajo que genera un rol profesional y se realiza desde diferentes perfiles profesionales, sobre todo enfermería y trabajo social. En nuestra experiencia, y en coherencia con la literatura científica, la gestora del caso:
 - Asume la defensa de los derechos de las personas que atiende.
 - Responde siempre a necesidades de la persona y busca la mejor respuesta a ellas.
 - Es colaborativa. Reúne a personas y grupos en torno al apoyo a otra persona
 - Construye cultura de atención, se adapta a la idiosincrasia de las personas, acompaña, no impone.
 - Realiza apoyo emocional y de alguna manera asume funciones de coach, en ningún caso terapéuticas.
 - Se constata que la estabilidad en la figura profesional de gestora de los casos es importante. En el proyecto se han producido cambios por razones variadas que han alterado su marcha
 - También es importante destacar que este rol profesional solo se puede desarrollar desde los equipos que prestan servicios en las administraciones públicas responsables de la gestión de los servicios sociales: en este caso, el Ayuntamiento, como institución de confianza para los ciudadanos. La contratación externa para desempeñar temporalmente un rol de este tipo, va acompañada de complejidades

que no es fácil afrontar. Es imprescindible que la gestora del caso conozca en profundidad la dinámica del municipio y pertenezca a un equipo de trabajo con el que debe de trabajar.

- En cuanto a la coordinación sociosanitaria, se considera que se ha avanzado de manera desigual en los tres municipios, en parte por la tipología de los casos y también porque se observa una sobrecarga en los profesionales de atención primaria de salud que dificulta cualquier tarea extra. El gran reto a conseguir residiría precisamente en incorporar la relación colaborativa y la coordinación de sistemas como tarea cotidiana, eficaz y coste efectivo.
 - Asimismo, se constata la necesidad de seguir avanzando en la comunicación y comprensión de dos culturas disciplinares e institucionales diferentes. No hay todavía suficiente experiencia colaborativa y no se le da a esta actividad la importancia que merece, a pesar de la evidencia disponible sobre sus efectos positivos.
 - Se considera imprescindible conseguir la participación activa de los servicios sanitarios en la construcción de nuevas iniciativas, desde su inicio, de tal forma que se adquieran compromisos de acción y de funcionamiento por las dos partes.
 - También parece muy importante la participación de enfermería en este tipo de proyectos, ya que son las protagonistas de las visitas domiciliarias
 - En el mismo sentido, sería deseable disponer de herramientas tecnológicas (apps) que faciliten la comunicación ágil y la información compartida, muy útil en personas en situación de cronicidad/dependencia.
 - Todo lo dicho, a modo de propuesta para el futuro no debe minimizar la importancia de las tareas de coordinación realizadas de forma no generalizada: revisión individualizada de los casos, visitas conjuntas, puesta en marcha en algún caso de blíster farmacéutico, talleres conjuntos de prevención de caídas o visita de un geriatra a domicilio ante un caso complejo.
 - Finalmente, se constata que entre los usuarios de este proyecto, la valoración de la atención sanitaria que reciben es muy buena. De hecho, pensamos que la frecuencia de visitas domiciliarias por parte de enfermería y la relación de confianza establecida, minimiza positivamente la necesidad de coordinación.
- Las acciones de acompañamiento y formación. A lo largo de todo el proyecto se han ido programando diversas actividades formativas que en todos los casos han sido valoradas muy positivamente. Además de las realizadas con cuidadoras/empleadas de hogar, que tradicionalmente es el perfil profesional más frecuente y menos reconocido, también se ha trabajado con cuidadoras familiares que en ocasiones presentan cuadros de ansiedad y sobrecarga importantes. Además de las sesiones de Sendian con apoyo psicológico domiciliario, se han realizado sesiones grupales en los tres municipios.

- Se destaca especialmente la importancia del acompañamiento “in situ” para las personas cuidadoras, familiares o profesionales. La experiencia de la visita de una psicóloga que se acerca a la realidad de la persona cuidadora desde su entorno cotidiano o la de una terapeuta ocupacional para acompañar y orientar sobre asuntos de accesibilidad del domicilio genera alta satisfacción entre las familias que pueden tomar decisiones fundamentadas y sobre todo, se sienten apoyadas en un proceso complejo como es este. Muy especialmente cuando es necesario prescindir de mobiliario u objetos con alto contenido afectivo.
- Con las gestoras de los casos se ha realizado una actividad de acompañamiento y formación constante, además de en cuestiones concretas de su rol profesional, en el apoyo emocional a la actividad que han realizado durante este tiempo. En la evaluación cualitativa se puede comprobar el impacto personal y grupal de este cambio de rol. Desde estos planteamientos, identificar las necesidades y los deseos de las personas requiere aprendizaje. La práctica profesional tradicional no facilita esta metodología de trabajo, que aflora como imprescindible en este proyecto.
- Por todo ello se constata la necesidad de un acompañamiento permanente en este proceso de cambio, condicionado directamente por el desarrollo del modelo de atención centrado en las personas y la complejidad que entraña.
- En cuanto a los recursos y servicios como se ha descrito anteriormente, se han utilizado los existentes e identificado nuevas posibilidades, especialmente en la oferta de estancias temporales en los domicilios, y no en centros que generan efectos perversos en las personas y sus familias.
 - En este sentido, se identifica la necesidad de realizar una evaluación en profundidad sobre el impacto de los servicios de estancia temporal, valorando también el regreso de la persona a su domicilio y la vivencia que ha tenido durante este proceso. En caso de deterioro cognitivo es frecuente que se agudice la desorientación y que la readaptación al domicilio sea compleja. En general, se observa cierto temor al “abandono” en un centro residencial, que genera ansiedad en la persona y culpa en la familia. En todo caso, es un asunto a estudiar.
- Se destaca también la gran importancia que tienen los productos de apoyo como facilitadores de la vida cotidiana de las personas. Quizás ha sido una de las facetas más enriquecedoras del proyecto, al haber conseguido en ocasiones agilizar su obtención
 - En consecuencia, creemos que la concesión eficaz de productos de apoyo puede evitar el ingreso de las personas en centros residenciales. Pero el tiempo de tramitación y concesión es determinante.
- En cuanto a la faceta comunitaria de este proyecto, pensamos que aporta una vertiente identitaria al mismo que generalmente no se utiliza. Cuando se comenzó a realizar la evaluación de las personas de la muestra, el equipo

investigador comprobó, con cierta sorpresa, cómo las personas no solicitaban tantos servicios o incremento de los mismos como se esperaba. Las demandas y constatación de pérdidas importantes y tristeza, residían precisamente en la desvinculación de su vida social, de sus actividades placenteras y por tanto con sentido (ir a misa, jugar la partida, sentarse en una terraza...).

- En el cumplimiento de estos deseos, significativos para las personas y generadores de bienestar, se constata la importancia de las asociaciones y organizaciones de voluntariado, cuya actividad se centra en el acompañamiento afectivo, complementario a la intervención profesional. Es precisamente eso, la relación desinteresada y afectuosa que se establece, lo que constituye una fuente de lo que ellos mismo llaman “calidad de vida”. La satisfacción con las actividades realizadas es muy alta.
- Desde otra mirada, este proyecto se planteó desde su inicio, la necesidad de “socializar” los asuntos que se generan en torno a la dependencia, y muy especialmente la demencia. Promover una sociedad de los cuidados, responsable y amable con estas situaciones constituye un compromiso ético y de madurez democrática de las ciudades y pueblos que es necesario trabajar. Las acciones realizadas, tanto de sensibilización como algunas otras más específicas han tenido una acogida extraordinaria. Sacar la dependencia del ámbito estrictamente doméstico, gestionado por mujeres mayoritariamente, es evidenciar la responsabilidad múltiple y compartida que las sociedades actuales tiene sobre estas situaciones, más allá del indiscutible e irrenunciable papel de los poderes públicos.

Toda la información relativa al desarrollo y resultados obtenidos en este estudio se encuentra publicada de manera exhaustiva en la memoria publicada en la página web de la Diputación Foral de Gipuzkoa⁵¹¹:

7. Bibliografía

Martínez, T. (2011). La Atención Gerontológica Centrada en la Persona. La atención gerontológica centrada en la persona. Guía para profesionales de centros y servicios de atención a personas mayores en situación de fragilidad o dependencia. Vitoria: Departamento de Empleo y Asuntos sociales. Gobierno Vasco.

Matia Instituto (2020). Etxean Bizi. Informe de resultados. Recuperado de: <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/etorkizunaeraikiz/-/etxean-bizi>

Prieto, D. (2020). Acercamiento cualitativo al período experimental de implementación del programa Etxean Bizi. Informe de Resultados. Recuperado de: <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/etorkizunaeraikiz/-/etxean-bizi>

⁵¹¹ Toda la información relativa al desarrollo y resultados obtenidos en este estudio se encuentra publicada de manera exhaustiva en la memoria publicada en la página web de la Diputación Foral de Gipuzkoa: <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/etorkizunaeraikiz/-/etxean-bizi>



Relaciones intergeneracionales: herramienta de participación y promoción del envejecimiento

Juana Pérez Villar y Trinidad Ortega Epósito⁵¹²

RESUMEN

Las relaciones intergeneracionales se han analizado desde diversas disciplinas, en el caso del trabajo social, el hecho de envejecer implica al conjunto de la sociedad y se fundamenta en las relaciones entre generaciones (Acosta y Martín, 2017). Por ello, cabría decir que la interacción entre generaciones es de carácter bidireccional, puesto que necesita de la implicación de los grupos generacionales para que se establezca la interacción, beneficiándose estos de las consecuencias positivas de las relaciones. El estudio de las complejidades del fenómeno a escala mundial, conlleva investigar, desde posicionamientos multidisciplinares, los factores sociales, psicológicos y culturales como los ejes transversales para el análisis. En este sentido, el objetivo de esta comunicación es dar a conocer los resultados de comparar las experiencias de relaciones intergeneracionales que, como herramientas de participación para la promoción de un envejecimiento satisfactorio y activo, se están implementando en España y en Cuba en los últimos cinco años. El estudio se ha realizado a través de una revisión sistemática de la literatura científica, cuyos resultados concluyen que existen organizaciones políticas, gubernamentales, no gubernamentales y civiles sensibilizadas, que protagonizan, organizan y desarrollan muchas de las actividades y acciones para propiciar las relaciones intergeneracionales. Sin embargo, pese a la transversalidad de la temática a otras áreas de conocimiento, los elevados niveles de concienciación de los profesionales, el reconocimiento al trabajo multidisciplinar, las publicaciones y los nuevos proyectos, incluidos los de corte internacional, aún queda mucho por hacer, manteniéndose como una prioridad en el campo científico de las ciencias sociales.

Palabras clave: relaciones intergeneracionales, envejecimiento activo, solidaridad, capital humano.

1. Introducción

Los programas intergeneracionales comienzan a cobrar fuerza a partir de 1993, tras la celebración del Año Europeo de las Personas Mayores y la Solidaridad entre Generaciones y la creación del Consorcio Internacional para los Programas Intergeneracionales en 1999. Desde este momento, las estrategias adoptadas por los Gobiernos para hacer frente al envejecimiento de la población han sido muchas y muy variadas, siendo las más exitosas las que ponen a la persona mayor como centro de la acción. En este sentido y, por lo general, las personas mayores contemplan y aseguran que el mantener las relaciones con otras personas es vital para su bienestar y calidad de vida, por ello, a medida que envejecen tienden a darle mayor importancia (Carstensen, 2006).

La Organización Mundial de la Salud (OMS, en adelante) (2015, pp.119-120), determina que las relaciones vitales para las personas mayores son las que se establecen con los menores y otros familiares, las relaciones íntimas con personas, sus parejas y las relaciones sociales que se constituyen como informales a través de la amistad con otras

⁵¹² Juana Pérez Villar, Doctora en Cuidados Integrales y Servicios de Salud por la Universidad de Jaén, España y Trinidad Ortega Expósito, Doctora en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad de Jaén, España.

personas atendiendo a determinados contextos como, vecindario, centros de ocio, entornos culturales y otras, como las que se fraguan con proveedores de servicios personales y en el entorno comunitario.

Ante esta realidad cabe decir que las relaciones interpersonales influyen en la calidad del envejecimiento y, por tanto, como concluyen Acosta y Martín (2017, p.1), “el proceso de envejecer activamente implica al conjunto de la sociedad y tiene como uno de sus fundamentos las relaciones entre las generaciones.” Para Silverstein y Giarrusso (2010) las relaciones sociales son uno de los componentes más importantes y decisivos del envejecimiento saludable puesto que, cuando estas relaciones son positivas, pueden generar recursos y constituir herramientas de confianza y apoyo social. No obstante, cabe establecer una diferenciación en cuanto a la importancia de las relaciones con la familia, pues a pesar de que son muy importantes en cuanto a solidaridad se refiere, su valoración es distinta de la que puede establecer con amigos y vecindario, debido a la ambivalencia afectiva de las relaciones con los miembros del entorno familiar.

En un horizonte, donde la esperanza de vida es cada vez más elevada y el potencial de la población de edad avanzada es cada vez más apreciado como capital humano para el desarrollo de la sociedad, el envejecimiento activo cobra mayor importancia y, así lo entiende la OMS con el desarrollo de la guía Envejecimiento activo: un marco político (OMS, 2002, p.102). Un instrumento internacional para orientar la acción política y que constituye un marco jurídico internacional, en el que se define el envejecimiento activo como “el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen” (p.79). Además, este documento hace especial mención a la necesidad de intervenir en múltiples entornos, con la finalidad de certificar que las personas mayores sean y continúen siendo un miembro importante y decisivo para sus familiares, para la comunidad y para la economía desde el ámbito local hasta el internacional.

En este sentido, la OMS identifica ocho tipos de influencias que rodean a la persona y que determinan su capacidad de envejecimiento activo, de los cuales seis son claves –económicos, sanidad y servicios sociales; conductuales; personales; entorno físico; y sociales– y dos son transversales (OMS, 2002, p.102):

[...] La cultura, que rodea a las personas y poblaciones, determina la forma en que envejecemos porque influye sobre todos los demás determinantes del envejecimiento activo.

[...] El sexo es una «lente» a través de la cual se puede considerar la idoneidad de las distintas opciones de las políticas instauradas y cómo afectarán al bienestar tanto de los hombres como de las mujeres.

En este contexto, entendiendo el envejecimiento como un fenómeno global que afecta a nivel internacional, la OMS da una respuesta y, para ello, se centra en tres propuestas políticas fundamentales: salud, participación y seguridad. Centrando la mirada en la participación, las formulas proyectadas se centran en tres estrategias principales, las cuales pueden desarrollarse programáticamente atendiendo a factores clave, tal y como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1.

Propuesta política	Estrategia
Proporcionar oportunidades de educación y aprendizaje durante el ciclo vital	Educación básica y conocimientos mínimos sobre la salud
	Aprendizaje durante toda la vida
Reconocer y permitir la participación activa de las personas en las actividades de desarrollo económico, el trabajo formal e informal y las actividades de voluntariado a medida que envejecen, de acuerdo con sus necesidades, preferencias y capacidades individuales	Reducción de la pobreza y generación de ingresos.
	Trabajo formal
	Trabajo informal
Alentar a las personas a participar plenamente en la vida de la comunidad familiar a medida que envejecen.	Actividades de voluntariado
	Transporte
	Liderazgo
	Una sociedad para las edades
	Una imagen positiva del envejecimiento
	Reducir las desigualdades en la participación de las mujeres
Apoyar a las organizaciones que representan a las personas mayores	

Fuente: Envejecimiento activo: un marco político (OMS, 2002, pp.101-102) (Elaboración propia)

Ante este escenario normativo que afecta a nivel global, cabe preguntarse qué acciones y herramientas de participación para la promoción de un envejecimiento satisfactorio y activo, se están implementando en la actualidad. Es por ello que, siguiendo los trabajos de Díaz Hurtado, Pérez Villar y Ortega Expósito (2020), el estudio que se plantea quiere dar continuidad a una de sus líneas de investigación profundizando sobre las relaciones intergeneracionales y las complejidades de éste fenómeno en dos países, España y Cuba, unidos por una historia común. En este sentido, esta comunicación muestra el resultado de una investigación en la que, desde un posicionamiento multidisciplinar, se corroboran los resultados de dichas autoras, para quienes la socialización es un proceso a través del cual se empodera a las nuevas generaciones con el fin de que sean actores principales del cambio social. Por lo tanto, las generaciones adultas deben participar conscientemente en la formación de nuevas generaciones capaces de idear soluciones innovadoras que no tomen en consideración la experiencia que aporta la persona mayor.

2. Metodología

El diseño metodológico de la investigación se realizó a través de una revisión sistemática de la literatura científica producida en España y Cuba, mediante la consulta de artículos, estudios y memorias científicas concernientes a la temática y a la finalidad del estudio. Con este propósito se establecieron como criterios de inclusión los artículos científicos

centrados en las relaciones intergeneracionales, el envejecimiento activo y los programas intergeneracionales, tanto en España como en Cuba, que hubieran sido publicados en revistas científicas, como textos completos en lengua española, durante el periodo de tiempo comprendido entre los años 2015 y 2020. Cabe señalar que como criterios de exclusión quedaron definidos las patentes y citas, los artículos científicos que analizan el envejecimiento y las relaciones intergeneracionales desde otras áreas de conocimientos distintas a las Ciencias Sociales, así como, la producción científica publicada con anterioridad al año 2015.

El procedimiento de exploración de la información se formalizó a través de la búsqueda avanzada en las siguientes bases de datos científicas: SCHOLAR, DIALNET, REDALYC, SCIELO, REDIB y BASE. Para ello, en una primera búsqueda se emplearon descriptores en lengua española y, como muestra la tabla 2, se utilizaron los operadores booleanos "AND" y "OR" con el fin de concretar y restringir la búsqueda a los artículos en los que aparecían todos los términos.

Tabla 2. Resultados de la revisión bibliográfica sistemática

Base de datos	Ecuaciones de búsqueda	Resultados (en todo el artículo)	Resultados (en el título del artículo)
SCHOLAR	"Relaciones Intergeneracionales" AND "España" OR "Cuba"	2190	0
	"Envejecimiento Activo" AND "España" OR "Cuba"	6290	0
	"Programas Intergeneracionales" AND "Cuba" OR "España"	347	0
DIALNET	"Relaciones Intergeneracionales" AND "España" OR "Cuba"	83	20
	"Envejecimiento Activo" AND "España" OR "Cuba"	319	110
	"Programas Intergeneracionales" AND "Cuba" OR "España"	26	17
REDALYC	"Relaciones Intergeneracionales" AND "España" OR "Cuba"	0	0
	"Envejecimiento Activo" AND "España" OR "Cuba"	0	0
	"Programas Intergeneracionales" AND "Cuba" OR "España"	43	0
SCIELO	"Relaciones Intergeneracionales" AND "España" OR "Cuba"	18	3
	"Envejecimiento Activo" AND "España" OR "Cuba"	54	12
	"Programas Intergeneracionales" AND "Cuba" OR "España"	2	1
REDIB	"Relaciones Intergeneracionales" AND "España" OR "Cuba"	13	4
	"Envejecimiento Activo" AND "España" OR "Cuba"	19	6
	"Programas Intergeneracionales" AND "Cuba" OR "España"	2	0

Base de datos	Ecuaciones de búsqueda	Resultados (en todo el artículo)	Resultados (en el título del artículo)
BASE	"Relaciones Intergeneracionales" AND "España" OR "Cuba"	243	67
	"Envejecimiento Activo" AND "España" OR "Cuba"	772	234
	"Programas Intergeneracionales" AND "Cuba" OR "España"	59	10

Fuente: Elaboración propia

Ante la elevada cantidad de artículos identificados, se decide crear un banco de datos en Access, donde volcar los artículos seleccionados atendiendo a criterios tales como: objetivos del estudio, metodología y medidas de resultados, con el fin de concretar y sintetizar la revisión bibliográfica para posteriormente poder obtener información razonablemente comparable y realizar el análisis e interpretación de datos para la extracción de las pertinentes conclusiones. Finalmente, en la tabla 3 se recogen los veinte estudios científicos que constituyen el resultado de la revisión bibliográfica. Estos artículos pasan a ser las fuentes principales de las que se extraen los datos necesarios para responder acerca de las herramientas de participación que se están implementando en España y Cuba desde 2015 con el fin de promocionar un envejecimiento satisfactorio y activo.

Tabla 3. Resultados del análisis

Base de datos	Resultados	Artículos seleccionados
SCHOLAR	6	Benítez Chía, C. M. (2017). Envejecimiento activo y relaciones intergeneracionales.
		Lázaro San Guillermo, M. (2015). Programa de intervención para fomentar el envejecimiento activo y las relaciones intergeneracionales en el medio rural.
		Alfaro Vargas, N. M. (2019, July). Programas de relaciones intergeneracionales y su influencia en el envejecimiento activo: una experiencia en el contexto costarricense. XXXVII Congreso Interamericano de Psicología en la Habana, Cuba." Psicología inter y transdisciplinaria: fortaleciendo la colaboración en Las Américas..
		Díaz Hurtado, A., Pérez Villar, J., y Ortega Expósito, T. (2020). Relaciones intergeneracionales para un envejecimiento activo y satisfactorio. <i>Novedades en Población</i> , Número Especial, mayo de 2020, 91-104. http://www.novpob.uh.cu
		Alarcón, D., Fernández-Portero, C., Amián, J. G., & Sánchez-Medina, J. A. (2015). Tecnología del ocio para el envejecimiento activo y de las relaciones intergeneracionales. In <i>Soluciones habitacionales para colectivos de mayores: Adaptación normativa. Nuevas emergencias en el territorio de la ciudad. De la tutela a la autogestión. Integración e interacción social G-G13003/IDIM</i> (pp. 379-385). Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía.
		Balseca Basantes, J. E., DT, Q. L., & Karina, M. (2015). Las relaciones intergeneracionales entre niños, niñas y adultos mayores y el

Base de datos	Resultados	Artículos seleccionados
		envejecimiento activo de la población en el centro parroquial García Moreno (Bachelor's thesis).
DIALNET	3	Romero, G. B., Aroca, J. A. S., & Lázaro, A. M. S. (2017). Envejecimiento activo y solidaridad intergeneracional: un ejemplo desde el contexto universitario en el grado en educación social de la Universidad de Murcia. Premio sifor-age. RES: Revista de Educación Social, (24), 1004-1012. Hernandis, S. P. (2012). Las personas mayores proveedores de conocimientos y cuidados. El papel de los programas intergeneracionales. Educación Social: Revista de Intervención Socioeducativa, (51), 45-66. Rivero, S. C., & Preciado, N. R. (2020). Aprendizaje intergeneracional en contextos familiares y socio-educativos. Estudio de caso en la comarca extremeña de Sierra Suroeste. International Journal of Sociology of Education, 9(1), 1-33.
REDALYC	1	Anguita, L. A. (2015). Políticas sociales y calidad de vida del adulto mayor. Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina, 3(2), 76-86.
SCIELO	1	Martín Aranda, R. (2018). Actividad física y calidad de vida en el adulto mayor. Una revisión narrativa. Revista Habanera de Ciencias Médicas, 17(5), 813-825.
REDIB	6	Basantes, J. E. B. (2016). Incidencia en las relaciones intergeneracionales en el envejecimiento activo de la población. Dominio de las Ciencias, 2(4), 191-206. Gil Calderón, M., Chaves Salgado, L., & Bonilla Carrión, R. (2020). Las Bibliotecas públicas como promotoras del envejecimiento activo saludable. E-Ciencias de la Información, 10(1), 207-230. Palmero, C., Luis, I., de la Torre, T., Escolar, M. C., & Jiménez, A. (2016). Una sociedad para todas las edades: curso monográfico de ejercicio físico. Lúdica Pedagógica, (24). Martínez Heredia, N., Santaella Rodríguez, E., & Rodríguez García, A. M. (2021). Beneficios de la actividad física para la promoción de un envejecimiento activo en personas mayores. Revisión bibliográfica. Moreno Crespo, P., Prieto Jiménez, E., & Pérez De Guzmán Puya, M. V. (2018). La universidad, educadora permanente: el aula abierta de mayores. Castellón, G. D., Hernández, M. D. C. F., Román, C. D., & Cano, A. J. R. (2020). Ciudades amables con las personas mayores. Experiencia comparada España-Cuba. /Friendly cities with the elderly. Comparative experience Spain-Cuba. Novedades en Población, 129-141.
BASE	3	Benítez Chía, C. M. (2017). Construyendo caminos juntos. Caso García, N. D. (2019). Dona tiempo, comparte experiencias. Carracedo-Vázquez, M., Nieto-Riveiro, L., del Carmen Miranda-Duro, M., González, B. G., García, T. P., & Loureiro, J. P. (2017). Estudio fenomenológico sobre la relación entre el envejecimiento activo y la terapia ocupacional en centros de día y residencias de la ciudad de a coruña. Revista Chilena de Terapia Ocupacional, 17(1), 37-48.

Fuente: Elaboración propia

3. Resultados

Después de la revisión sistemática, se seleccionaron 19 artículos. Una vez revisados se comprueba que cinco de ellos se refieren a experiencias y estudios desarrollados en Ecuador y Costa Rica, por tanto, dado que este trabajo pretende que se limite a las realidades de Cuba y España, se han eliminado de este estudio.

Del resto, cuatro corresponden a Trabajos Fin de Grado, uno de la titulación de Grado en Trabajo Social y tres de la Titulación de Grado en Educación Social, uno a un capítulo de un libro y los nueve restantes a artículos de revistas.

La distribución de los documentos por año de publicación no es significativa, no encontrándose ningún documento en 2016 y disponer de cuatro en 2017. En cuanto al acceso al contenido de los mismos, excepto dos Trabajos Fin de grado cuyo acceso estaba restringido, el resto de documentos se encontraba accesible en internet lo que ha posibilitado su análisis.

Acercas de las revistas o espacios donde han sido publicados, se observa que: el capítulo de libro se encuentra en el repositorio de la Universidad Pablo Olavide ya que es el resultado de un contrato de investigación de la UPO "Nuevas emergencias en el territorio de la ciudad, de la tutela a la autogestión. Adaptación normativa. Soluciones habitacionales para colectivos de mayores. Integración e interacción social", subvencionado en convocatoria pública competitiva por la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, Consejería de Fomento y Vivienda. Los trabajos fin de grado analizados se encontraban en el repositorio documental de la Universidad de Valladolid. Los artículos de revista que han sido publicados en revistas españolas son cuatro, otros cuatro en revistas cubanas y uno en una revista de Chile. En cuanto a la localización geográfica donde se proyecta la intervención, se realiza la investigación o se plantea el análisis documental, solo uno se refiere exclusivamente a Cuba, dos corresponden a análisis comparativos entre España y Cuba y nueve se contextualizan en España.

Tres de los trabajos analizados corresponden a proyectos de intervención, en cuatro de ellos se realizan análisis teóricos y/o descriptivos relacionados con el tema de estudio; en cinco casos, se efectúa una investigación.

3.1. Proyectos de intervención

Dos de los proyectos de intervención se han planteado en el marco de realización del trabajo fin de grado. Ambos siguen la estructura clásica para este tipo de trabajo, con una primera parte donde presenta la fundamentación teórica de este tipo de intervenciones, a qué necesidades sociales responde. Además, analizan y describen el contexto donde proponen su implementación, realizando un diagnóstico de la situación social. Uno de ellos se centra en un proyecto de intervención para promover el envejecimiento activo en una zona rural a través de actividades que promueven las relaciones intergeneracionales y, el otro, plantea un proyecto de intervención basado en el intercambio de saberes, denominado 'banco de tiempo', para que la población cuente en su localidad con diversas actividades de su interés y pueda mantener relaciones sociales con personas de su edad y también con personas de otras generaciones con el fin de estrechar lazos intergeneracionales, así como prevenir y/o mitigar situaciones de soledad.

El otro proyecto de intervención se ha implementado dentro del contexto universitario, en el marco de la titulación de Grado en Educación Social, en cooperación con un Centro Social para Personas Mayores de la localidad. Este proyecto se desarrolla a través de las prácticas curriculares de varias asignaturas de la titulación que realizan dichas prácticas en el centro de mayores. Mediante este proyecto se trata de eliminar estereotipos, prejuicios e imágenes erróneas y/o negativas acerca de las personas mayores; promover su participación social; impulsar el envejecimiento activo; concienciarles de la importancia de su contribución a la sociedad; así como, posibilitar a los futuros profesionales de la Educación Social de un espacio en el que puedan desarrollar y poner en práctica sus conocimientos, capacidades y habilidades, etc. Las evaluaciones realizadas de la implementación de este proyecto ponen de manifiesto la importancia y el valor de la experiencia que poseen los mayores como una variable vital que puede contribuir a la mejora del aprendizaje de los estudiantes gracias a compartir y confrontar diferentes perspectivas y puntos de vista, con el fin de que las personas participantes puedan descubrir nuevos espacios de aprendizaje, al mismo tiempo que la experiencia universitaria en los mayores les pueda servir para lograr una satisfacción personal.

3.2. Trabajos de investigación

Dos de los trabajos de investigación realizados, analizan la relación y/o ventajas de la actividad física con el envejecimiento activo. Ambos se han realizado analizando artículos y otras investigaciones realizadas y se puede concretar que pretenden identificar y constatar si los estudios analizados concluyen si existe una relación directa entre el ejercicio físico y la calidad de vida y el envejecimiento activo en los adultos mayores. Los artículos revisados coinciden en considerar la actividad física como un importante determinante de la calidad de vida en la ancianidad, debido a sus repercusiones físicas y psicológicas (mejores indicadores de salud física, alta autoestima, vitalidad, interacción social positiva). La actividad física aparece vinculada a categorías tales como capacidad funcional, capacidad cognitiva, actividades productivas, autonomía funcional, autoestima, salud física, salud mental, optimismo, participación e inclusión social, vitalidad, envejecimiento activo, envejecimiento saludable y concentración mental. Los resultados de ambos trabajos ponen de manifiesto que la mayor parte de los estudios analizados pretenden conocer o identificar si existe una relación directa entre el desarrollo de la actividad física y la mejora del estado psíquico y emocional en las personas mayores, especialmente se centran en cuestiones como la relación con la reducción del estrés o la ansiedad, la mejora de la autoestima o el sentimiento de felicidad. Observándose en ellos una evidencia positiva del beneficio de la actividad física, resaltando que ésta actividad física se relaciona con altos niveles de autoestima y niveles más bajos de depresión, estrés, ansiedad o miedo. Demostrando que la práctica diaria de ejercicio incide en la felicidad de los mayores, ya que contribuye a: mejorar la capacidad para el autocuidado, propiciar bienestar general y conservar más atentos los sentidos, así como facilitar las relaciones intergeneracionales, aumentar la participación social y crear cambios positivos en el estilo de vida, concluyendo que la actividad física posee un papel preponderante como determinante de la calidad de vida en los adultos mayores.

Otra investigación, también relacionada con el ejercicio físico, pretendía conocer la contribución de unos talleres intergeneracionales a la promoción del ejercicio físico y calidad de vida de las personas mayores. En este trabajo, además de la investigación se

realizó una intervención a través de unos talleres intergeneracionales entre universitarios y personas mayores de un centro de día, en los que se utilizó la tecnología kinect y dispositivos electrónicos. El estudio pretendía analizar la influencia de dicha actividad en las personas mayores, para ello, se analizaron tres variables: visión de los mayores sobre los jóvenes, satisfacción con las actividades realizadas (físicas y con la tecnología usada) y satisfacción vital de las personas mayores. Los resultados, pusieron de manifiesto que había mejorado la participación social de los mayores, así como la percepción sobre los jóvenes que participaban en el taller, y que había contribuido a promover la actividad física y a mejorar la satisfacción vital de los mayores.

Otro trabajo de investigación, tenía como objetivo conocer la percepción de los terapeutas ocupacionales sobre el envejecimiento activo y explorar de qué forma sus prácticas se adaptan a los principios de este tipo de envejecimiento. Para ello, se había utilizado una metodología cualitativa mediante una entrevista semiestructurada a terapeutas ocupacionales que desarrollaban su actividad profesional en centros de día y residencias de mayores con el fin de estudiar la relación entre la terapia ocupacional y la promoción del envejecimiento activo.

En esta investigación, el muestreo fue intencional y posteriormente se realizó un análisis de las conversaciones, del discurso y de la narración. En los resultados se observó que muchos participantes presentan un cierto desconocimiento sobre el concepto del envejecimiento activo ya que, más bien, consideran que envejecer activamente se refiere a una estimulación de la actividad física y mental y no perciben la importancia de favorecer la participación en actividades de ocio, voluntariado, culturales, sociales y educativas. Destacando que ninguna de las personas entrevistadas tuvo en cuenta la participación de las personas mayores en la educación. Concluyendo, finalmente que, dada la confusión detectada y apoyándose en otros estudios, se propone como relevante incluir información y educación sobre el envejecimiento activo en los planes de estudio y programas de formación de trabajadores sanitarios, dando a conocer los principios básicos y los principales enfoques de asistencia a las personas mayores.

Por último, un trabajo realizado en la Sierra de Extremadura, pretendía conocer los conceptos adquiridos por niños y niñas gracias a la transmisión de miembros de diferentes generaciones que intervienen en su proceso madurativo. Para ello, se realizó un estudio mediante un cuestionario cerrado para evidenciar la transmisión intergeneracional de conocimiento que se producía a través de los talleres observados en los que las personas mayores mostraban sus experiencias a los más jóvenes.

La hipótesis de partida de esta investigación era que ambos segmentos de población se benefician recíprocamente de las experiencias socio-educativas que se producen cuando se relacionan distintas generaciones, ya que, por un lado, los niños y niñas adquieren nuevos conocimientos, y por otro, las personas mayores envejecen activamente mientras cooperan en la socialización infantil. Dicha investigación puso de manifiesto que la hipótesis quedaba verificada en cuanto a los resultados de aprendizaje de conceptos significativos en niños y niñas, pero igualmente la promoción del envejecimiento activo de los adultos mayores que intervienen en estos procesos de transferencia de conocimiento, habilidades y valores.

3.3. Análisis teóricos y/o descriptivos

El trabajo sobre “Políticas sociales y calidad de vida del adulto mayor”, pretende demostrar como desde siempre han existido medidas dirigidas a los adultos mayores por ser considerados un sector vulnerable en todas las sociedades. En el mismo, se realiza un recorrido por diferentes conceptos del desarrollo humano, el surgimiento de las políticas sociales, las consecuencias del proceso de envejecimiento, las disímiles conceptualizaciones de la calidad de vida y la importancia de la práctica sistemática de actividad física para el adulto mayor y pone de manifiesto que el gobierno cubano históricamente ha implementado políticas sociales orientadas a las personas mayores, de las que se ha beneficiado toda la población. Planteando que nos enfrentamos a dos tipos de retos, por un lado, que las diferentes formas para calcular la calidad de vida, solo consideran indicadores objetivos, dejando de lado cualquier factor subjetivo, tan importante para las personas mayores y, en segundo lugar, la necesidad de seguir debatiendo sobre cómo lograr una mejor interrelación entre las políticas económicas y las sociales; incorporando el envejecimiento individual y poblacional de forma transversal en investigaciones, análisis, políticas y decisiones para obtener resultados más completos.

El artículo sobre “La universidad, educadora permanente: el aula abierta de mayores”, intenta profundizar en los programas universitarios para personas mayores como ejemplo práctico de intervención socioeducativa orientada al envejecimiento activo. A lo largo del artículo se presentan conceptos teóricos sobre calidad de vida y envejecimiento activo para desembocar en los programas universitarios para personas mayores como modelos de intervención socio-educativa, explicando cuando se pone en marcha esta experiencia en España y concretando en el caso del aula abierta de mayores de la Universidad Pablo Olavide, su finalidad, la implicación del profesorado en la misma y cómo ha evolucionado desde el curso académico 2002/2003 fecha en que comenzó, hasta el curso 2016/2017 fecha de elaboración de este artículo. Entre otras cuestiones, en la evolución analiza el número de municipios participantes y el número de alumnado participante en cada curso. Como conclusiones destaca que la educación se presenta como uno de los mecanismos esenciales para fomentar la calidad de vida de las personas mayores, ya que se trata de un proceso capaz de afectar multidimensionalmente a la vida de los sujetos. Insiste en la importancia que tiene, para contribuir al bienestar de la comunidad y al mantenimiento de una sociedad saludable, que se invierta en la calidad de vida de los adultos mayores desde las políticas socioeducativas. Haciendo hincapié en que uno de los factores esenciales para mantener la motivación e incrementar la atención de las personas por este tipo de programas se centra en ofrecerle programaciones que se adecuen a sus propios intereses.

Los otros dos trabajos restantes presentan un análisis comparativo entre España y Cuba sobre los temas abordados, ambos forman parte de un número monográfico de la revista *Novedades en Población*. En el artículo sobre “Relaciones intergeneracionales para un envejecimiento activo y satisfactorio”, tras una exposición teórica sobre el tema, realiza una comparativa entre las experiencias que ponen en valor la intergeneracionalidad como elemento favorecedor de un envejecimiento activo desarrolladas en ambos países. Y en el artículo sobre “Ciudades amables con las personas mayores. Experiencia comparada España-Cuba”, se analiza la aportación que las ciudades amigables pueden tener en el envejecimiento de las personas mayores,

concluyendo, en relación a Cuba, que las políticas institucionales han propiciado indicadores en cuanto a envejecimiento poblacional propios de países del primer mundo, aunque plantea la necesidad de superar prácticas fragmentadas, sectorializadas, asistencialistas y salubristas. En cuanto a España, se constata la transformación acaecida en las políticas sociales para adaptarse al envejecimiento poblacional del país, poniendo de manifiesto la concentración de personas mayores en las zonas urbanas y, consecuentemente, la tendencia a reconfigurar y replantear las ciudades para cumplir con objetivos de amabilidad hacia las personas.

4. Conclusiones

Después del análisis efectuado, y tal y como se ha indicado anteriormente, a pesar de tratarse de un tema transversal a múltiples áreas de conocimiento, de sumo interés para la sociedad, con una utilidad demostrada para los beneficiarios, aún queda mucho por hacer. Tal y como ha quedado patente en la bibliografía analizada solo se han encontrado dos experiencias reales llevadas a cabo, ya que otras dos se encontraban en fase de diseño, cuando tenemos conocimiento que existen más experiencias que se han llevado a cabo, por lo que faltaría que se diesen a conocer en la comunidad científica, así como incrementar los trabajos de investigación que demuestren la viabilidad y eficiencia de dichas intervenciones.

5. Bibliografía

- Acosta, C. R. D., & Martín, C. G. C. (2017). Espacios de convivencia y experiencia intergeneracional. *Trabajo social hoy*, (82), 19-40.
- Alarcón, D., Fernández-Portero, C., Amián, J. G., & Sánchez-Medina, J. A. (2015). Tecnología del ocio para el envejecimiento activo y de las relaciones intergeneracionales. In *Soluciones habitacionales para colectivos de mayores: Adaptación normativa. Nuevas emergencias en el territorio de la ciudad. De la tutela a la autogestión. Integración e interacción social G-G13003/IDIM* (pp. 379-385). Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía.
- Alfaro Vargas, N. M. (2019, July). Programas de relaciones intergeneracionales y su influencia en el envejecimiento activo: una experiencia en el contexto costarricense. XXXVII Congreso Interamericano de Psicología en la Habana, Cuba." *Psicología inter y transdisciplinaria: fortaleciendo la colaboración en Las Américas*.
- Anguila, L. A. (2015). Políticas sociales y calidad de vida del adulto mayor. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 3(2), 76-86.
- Balseca Basantes, J. E., DT, Q. L., & Karina, M. (2015). Las relaciones intergeneracionales entre niños, niñas y adultos mayores y el envejecimiento activo de la población en el centro parroquial García Moreno (Bachelor's thesis).
- Basantes, J. E. B. (2016). Incidencia en las relaciones intergeneracionales en el envejecimiento activo de la población. *Dominio de las Ciencias*, 2(4), 191-206.
- Benítez Chía, C. M. (2017). *Construyendo caminos juntos*.
- Benítez Chía, C. M. (2017). *Envejecimiento activo y relaciones intergeneracionales*.

- Carstensen LL. The influence of a sense of time on human development. *Science*. 2006 Jun 30; 312(5782):1913-5. doi: <http://dx.doi.org/10.1126/science.1127488> PMID: 16809530
- Carracedo-Vázquez, M., Nieto-Riveiro, L., del Carmen Miranda-Duro, M., González, B. G., García, T. P., & Loureiro, J. P. (2017). Estudio fenomenológico sobre la relación entre el envejecimiento activo y la terapia ocupacional en centros de día y residencias de la ciudad de a coruña. *Revista Chilena de Terapia Ocupacional*, 17(1), 37-48.
- Caso García, N. D. (2019). Dona tiempo, comparte experiencias.
- Castellón, G. D., Hernández, M. D. C. F., Román, C. D., & Cano, A. J. R. (2020). Ciudades amables con las personas mayores. Experiencia comparada España-Cuba. /Friendly cities with the elderly. Comparative experience Spain-Cuba. *Novedades en Población*, 129-141.
- Gil Calderón, M., Chaves Salgado, L., & Bonilla Carrión, R. (2020). Las Bibliotecas públicas como promotoras del envejecimiento activo saludable. *E-Ciencias de la Información*, 10(1), 207-230.
- Hernandis, S. P. (2012). Las personas mayores proveedores de conocimientos y cuidados. El papel de los programas intergeneracionales. *Educación Social: Revista de Intervención Socioeducativa*, (51), 45-66.
- Díaz Hurtado, A., Pérez Villar, J., y Ortega Expósito, T. (2020). Relaciones intergeneracionales para un envejecimiento activo y satisfactorio. *Novedades en Población*, Número Especial, mayo de 2020, 91-104. <http://www.novpob.uh.cu>
- Lázaro San Guillermo, M. (2015). Programa de intervención para fomentar el envejecimiento activo y las relaciones intergeneracionales en el medio rural.
- Martín Aranda, R. (2018). Actividad física y calidad de vida en el adulto mayor. Una revisión narrativa. *Revista Habanera de Ciencias Médicas*, 17(5), 813-825.
- Martínez Heredia, N., Santaella Rodríguez, E., & Rodríguez García, A. M. (2021). Beneficios de la actividad física para la promoción de un envejecimiento activo en personas mayores. *Revisión bibliográfica*.
- Moreno Crespo, P., Prieto Jiménez, E., & Pérez De Guzmán Puya, M. V. (2018). La universidad, educadora permanente: el aula abierta de mayores.
- Organización Mundial de la Salud. OMS. (2015). Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud. Ginebra: OMS; 2015. Disponible en: <https://bit.ly/2PCmydK>
- Palmero, C., Luis, I., de la Torre, T., Escolar, M. C., & Jiménez, A. (2016). Una sociedad para todas las edades: curso monográfico de ejercicio físico. *Lúdica Pedagógica*, (24).
- Rivero, S. C., & Preciado, N. R. (2020). Aprendizaje intergeneracional en contextos familiares y socio-educativos. Estudio de caso en la comarca extremeña de Sierra Suroeste. *International Journal of Sociology of Education*, 9(1), 1-33.

- Romero, G. B., Aroca, J. A. S., & Lázaro, A. M. S. (2017). Envejecimiento activo y solidaridad intergeneracional: un ejemplo desde el contexto universitario en el grado en educación social de la universidad de murcia. Premio sifor-age. RES: Revista de Educación Social, (24), 1004-1012.
- Silverstein M, & Giarrusso R. (2010). Aging and family life: a decade review. *Journal of marriage and family*, 72(5):1039-58.doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1741-3737.2010.00749.x> PMID: 22930600
- Transmisibles, G. O. D. E. N., & Mental, S. (2002). Envejecimiento activo: un marco político. *Rev Esp Geriatr Gerontol*, 37(S2), 74-105.



Las relaciones de confianza como potenciadoras de la participación social y de la disminución del riesgo de aislamiento: el proyecto Bizi-Bete

M^a del Pilar Castro Blanco⁵¹³

RESUMEN

La soledad lleva a muchas personas mayores a dejar de participar en su entorno, lo que prorroga su vivencia y aumenta su riesgo de aislamiento y de desaparecer de lo público, convirtiéndose en invisibles.

El proyecto *Bizi-Bete* pertenece al Área de Personas Mayores y Envejecimiento de Cáritas Bizkaia y trata de prevenir el sentimiento de soledad y el aislamiento. Consiste en el desarrollo de actividades con y para personas mayores en un local, para favorecer el establecimiento de vínculos significativos y duraderos. Se sustenta en la labor del voluntariado que, por la gratuidad de su compromiso y por la forma en que acoge e interviene, potencia la generación de relaciones de confianza y significativas con y entre las propias personas mayores.

Los resultados de esta iniciativa son positivos: las personas mayores están satisfechas y el proyecto es significativo para ellas; algunas han encontrado en el proyecto relaciones de amistad con las que comparten espacios fuera del proyecto, apoyo mutuo, llamadas telefónicas diarias, etc.; se ha generado sentimiento de pertenencia al grupo; algunas personas han pedido y recibido apoyo instrumental ante situaciones de dificultad; etc. También se han observado resultados importantes desde el punto de vista de la participación social. Así, hay personas mayores que participan en eventos del barrio al sentirse empoderadas y apoyadas por las relaciones generadas en el proyecto. Además, esta participación en el entorno ayuda a cambiar algunos estereotipos acerca del colectivo.

La experiencia nos permite concluir que *Bizi-Bete*, un proyecto pensado para prevenir y aliviar la soledad, se ha convertido no solo en una plataforma de encuentro sino también de participación social.

Palabras clave: soledad – personas mayores – voluntariado – participación.

1. Aislamiento social y soledad

La soledad es una experiencia humana que puede darse en cualquier etapa de nuestra vida, pero que puede ser más habitual cuando envejecemos debido a la mayor probabilidad de sufrir pérdidas (relacionales, de salud, de roles...) y de experimentar cambios cualitativos en las relaciones (pasar de ser cuidador/a a ser cuidado/a, disminución de las relaciones de amistad...).

Hablamos de aislamiento para referirnos a la falta objetiva de relaciones, entendida como ausencia total de las mismas, o bien como disponer de una red social muy pequeña y/o que ofrezca poco apoyo. Sin embargo, describimos la soledad como una sensación subjetiva, que no se corresponde siempre con falta de relaciones y que puede darse incluso estando en compañía (Castro-Blanco, 2020); de hecho, aunque el número y la frecuencia de los contactos tienden a correlacionar de forma inversa con la soledad,

⁵¹³ M^a del Pilar Castro Blanco: Área de Mayores y Envejecimiento de Cáritas Bizkaia. Facultad de Ciencias de la Salud, Universidad de Deusto

la insatisfacción con las relaciones predice mejor este sentimiento (Losada et al., 2012). En este sentido, parece que en culturas como la nuestra las relaciones familiares tienen un papel central en la soledad de las personas mayores (Iglesias de Ussell, 2011); sin embargo, algunos trabajos han encontrado que las personas mayores que no disponen de amistades son las que expresan mayores niveles de soledad (Demakakos et al., 2006). Y son precisamente las relaciones con no familiares las que se van viendo más limitadas a medida que se avanza en edad y dependencia, haciendo que la red sea no solo cada vez menor, sino también y -sobre todo- menos variada, lo que se relaciona con menos felicidad y peor salud (Yanguas et al., 2018).

El empobrecimiento del mundo relacional y la vivencia de la soledad generan, con frecuencia, sensación de exclusión y llevan a muchas personas mayores a dejar de participar en su entorno lo que, además de prolongar su vivencia, aumenta su riesgo de aislamiento y de que lleguen a desaparecer de lo público y de convertirse en invisibles para el resto de la comunidad.

2. El proyecto Bizi-Bete

El proyecto *Bizi-Bete* (“Vida plena”, en castellano) pertenece al Área de Personas Mayores y Envejecimiento de Cáritas Bizkaia y se puso en marcha a principios de 2013, tras un análisis de la realidad de las personas mayores del barrio de Iralabarri de Bilbao, en el cual se sitúa.

2.1. Desde la preocupación de la comunidad al análisis de la realidad.

A finales de 2011 unos vecinos del barrio se acercaron a Cáritas para solicitar ayuda, pues sabían que en su zona había muchas personas de edad avanzada y estaban preocupados por la soledad que podrían estar sufriendo algunas de ellas, a las que dejaban de ver en la calle. Conocían el proyecto de acompañamiento basado en la labor de personas voluntarias que la entidad desarrollaba desde hacía varios años en otros barrios de la ciudad y en otros municipios, y querían formar un equipo para llevarlo a cabo en su barrio. La respuesta de la entidad fue invitarles a llevar a realizar previamente un análisis de la realidad de las personas mayores y de los recursos existentes en el barrio, con el fin de valorar si el proyecto que querían era una iniciativa adecuada para la zona.

De esta forma, las personas promotoras junto con una técnico del Área de Mayores y Envejecimiento, recogieron datos sobre la población del barrio y se entrevistaron con todos aquellos recursos en los que podían participar personas mayores (hogar del jubilado, centro cívico, actividades para mayores, casas regionales, equipos de Pastoral de la Salud de las parroquias...), así como con personas significativas (vecinos que estaban en contacto con mayores, comunidad de Padres Franciscanos del barrio...) y con los propios Servicios Sociales. Estas entrevistas se adaptaban a cada caso, pero en general trataban de conocer qué ofrecía cada recurso o servicio, qué perfiles tenían las personas que participaban en ellos o las personas mayores que conocían, qué necesidades no cubiertas observaban, quienes consideraban que se quedaban fuera de cada recurso o qué tipo de perfiles echaban en falta en ellos... De esta forma, se identificó que la preocupación por las personas mayores que no participaban en los recursos del barrio y que se aislaban en su domicilio era generalizada, y no solo una intuición de los vecinos promotores de la iniciativa. Como anécdota, una trabajadora

social nos relataba que en alguna ocasión había tenido que “hacer guardia” en algún portal para poder encontrarse y ofrecer apoyo a alguna persona mayor que no abría la puerta de su domicilio. Asimismo, quienes ofrecían apoyo en el domicilio (equipos de las parroquias, voluntariado de otra entidad...) expresaban que cada vez era más difícil acceder a ellos y hablaban repetidamente de que “las puertas estaban cerradas”.

Teniendo en cuenta las iniciativas que ya existían y las dificultades que se encontraban para llegar a las personas en situación de aislamiento que les preocupaban, se concluyó que no era adecuado poner en marcha el equipo de acompañamiento en el que se pensaba en un inicio. Sin embargo, existiendo una necesidad tan claramente identificada, no podíamos quedarnos sin hacer nada... Quizás ya no podríamos acercarnos a quienes se habían aislado, pero sí evitar que otras personas llegaran a esa situación. Así, pensamos que si éramos capaces de establecer lazos significativos y de confianza con las personas mayores en riesgo de aislamiento cuando aún podían salir a la calle, quizás tendríamos su “puerta abierta” para estar cerca cuando ya no pudieran hacerlo. Y así surgió Bizi-Bete.

2.2. ¿Qué es Bizi-Bete?

Se trata de un proyecto que se desarrolla en un local en el que se llevan a cabo actividades con personas mayores, caracterizado por la acogida y el acompañamiento personalizados ofrecidos por personas voluntarias. Esta breve descripción, engloba cuatro de sus claves fundamentales:

- a) Se desarrolla en un local, fuera del domicilio, lo que preserva la intimidad de cada persona y de sus condiciones de vida. Además, el local elegido es una sala de una parroquia en la que es habitual que se lleven a cabo actividades del barrio; es decir, se trata de un espacio normalizado, al que es fácil acceder y al que muchas de personas del barrio han acudido en algún momento para participar en conferencias, conciertos, reuniones de comunidad...
- b) Ofrece actividades con y para las personas mayores: estimulación cognitiva, manualidades, charla, café... Cáritas contaba con una experiencia previa de dos proyectos de dinamización en sendos municipios de Bizkaia, a los que las personas mayores se sentían convocadas y se acercaban con facilidad. En el caso de Bizi-Bete, la finalidad de las actividades no es tanto el desarrollo de habilidades o la ocupación del tiempo libre como, sobre todo, servir de motivo o “excusa” para convocar a las personas con las que queremos trabajar y que no participaban en otros recursos.
- c) Es llevado a cabo por personas voluntarias, lo que dota a las relaciones que se establecen de un componente único, la gratuidad. Así, los vínculos que se generan tienen un matiz diferente a los que se pueden establecer con la familia y con los recursos profesionales, facilitando relaciones más parecidas a las de amistad que son, precisamente, las que más tienden a perderse con la edad. Además, la mayoría del voluntariado es del barrio, lo que hace más probable que se tengan recuerdos y referencias compartidas, y facilita el encuentro espontáneo fuera del proyecto (en la compra, al pasear, en el ambulatorio...).
- d) La atención y el acompañamiento personalizados son indispensables para vincularse, y más teniendo en cuenta que el proyecto se dirige a personas que no tienen redes sociales extensas y que no participan en otras iniciativas. De acuerdo con ello, se cuidan numerosos detalles. Por ejemplo, es importante el

momento de la acogida de quien llega por primera vez (se le espera en la puerta, se le acompaña al local, la persona voluntaria se sienta con ella...), pues a veces las personas llegan temerosas, con miedo a lo desconocido, a no saber hacer y/o estar... Asimismo, el proyecto se organiza por mesas, en las que se sientan cuatro personas mayores y dos voluntarias, siempre las mismas (siempre que la relación sea satisfactoria), lo que facilita que se vayan conociendo y aumente la confianza entre ellas; por ello, se establece que es necesario contar con al menos una persona voluntaria por cada dos mayores. También es importante señalar que las personas -mayores y voluntarias- que acuden al proyecto son siempre las mismas, y que en el momento en el que una falta se le llama inmediatamente para interesarse por si tiene alguna dificultad o necesidad.

Bizi-Bete es una iniciativa de entretenimiento y encuentro, así como un motivo para que las personas mayores salgan de casa, pero pretende llegar más allá y ayudar a establecer vínculos significativos de confianza que puedan aliviar la soledad objetiva y/o sentida actual y el aislamiento futuro. Realmente pretende ser un proyecto de prevención y lucha contra la soledad.

El proyecto dispone de 48 plazas, divididas en dos grupos de 24 personas mayores, que se reúnen una tarde a la semana, y a los que acuden siempre las mismas personas, que solo cambian en la medida en la que hay bajas y nuevas incorporaciones. La intervención directa la realizan 22 personas voluntarias, algunas de las cuales están comprometidas para un día y otras para los dos; también se ofrece la posibilidad de participar a estudiantes universitarios de Psicología, Educación Social o disciplinas afines, dentro de sus procesos de prácticas. Las personas voluntarias tienen sensibilidad y vocación por el encuentro con personas mayores y reciben formación y acompañamiento técnico por parte de Cáritas para el desempeño de su compromiso. Además, el voluntariado y la técnico se reúnen periódicamente (al menos una vez al mes), y el equipo está organizado no solo para la atención a las personas los días de apertura del proyecto, sino también para desarrollar otras tareas que son necesarias (comisión de acogida a nuevas solicitudes, comisión de actividades, responsables de coordinación del proyecto y con otros recursos...), y tiene disposición para apoyar también en otros momentos si es necesario (llamadas de teléfono, acompañamientos puntuales...).

Cabe destacar la importancia de la relación del proyecto con otras entidades y recursos del barrio -especialmente los servicios sociales y sanitarios, y la parroquia-, con los que se colabora estrechamente para la identificación de personas que puedan beneficiarse del proyecto.

3. Los resultados del proyecto: vínculos y participación social

La evaluación de los resultados del proyecto se ha realizado a partir de los datos de participación en el mismo, de las respuestas obtenidas en algunas evaluaciones realizadas en diferentes momentos, y de las observaciones y registros del propio equipo de voluntariado y la técnico que acompaña el proyecto. Con ello, describimos el perfil de las personas, y los vínculos que se generan y su efecto en la participación de las personas en el barrio.

3.1. Personas participantes

Desde el 8 de enero de 2013, han participado en el proyecto un total de 89 personas mayores, la mayoría de ellas mujeres (el 91%), con una edad media del grupo de 82,1 años, y un rango de edad de 58 a 95 años en el caso de las mujeres y de 83 a 85 en el de los hombres.

La mayoría de las personas son viudas (60,7%) o solteras (16,9%), pero también hay una parte importante de personas casadas (20,2%). Cabe destacar que el 75% de los hombres que acuden están casados y lo hacen con sus esposas, y que el único viudo comenzó en el proyecto acompañando a la suya. Suelen ser parejas en las que alguno de los cónyuges padece alguna enfermedad o dificultad que limita la vida social de ambos. En cuanto a las mujeres viudas, muchas de ellas refieren haber visto muy reducida su vida social al haber fallecido el marido, con el que salían habitualmente, limitando sus salidas a la compra o a la iglesia, pero no a espacios de ocio; a ello se suma la tendencia al distanciamiento de las amistades matrimoniales de la que hablan López Doblas y Díaz Conde (2018).

Más de la mitad de las personas viven solas (64%); quienes viven acompañadas lo hacen de su pareja o de sus hijos. Todos los hombres viven acompañados, independientemente de su estado civil. A pesar de ello, hay que señalar que las personas participantes varían mucho en los apoyos de los que disponen, pues una parte de las que viven solas tienen familia de la que reciben mucha atención, mientras que otras no la tienen o se encuentra alejada.

Salvo algunas excepciones, se trata de personas que no toman parte habitualmente en otras actividades grupales. Aunque en general son personas más o menos autónomas, varias que se iniciaron en el proyecto siguen acudiendo a pesar de observarse un importante deterioro, ya que siguen disfrutando de la relación y se valora la necesidad de encuentro y relación por encima de su capacidad para realizar las actividades.

3.2. Satisfacción de las personas participantes y generación de vínculos

A lo largo de estos años, se ha evaluado el proyecto con las personas participantes al acabar cada curso. En la última ocasión que se pudo realizar con normalidad (junio de 2019), se contó con la ayuda de dos estudiantes en prácticas que entrevistaron individualmente a cada persona, para evitar el sesgo que podría generar que la evaluación la realizaran personas voluntarias o la técnica del proyecto. En estas entrevistas se preguntaba por las actividades que más gustaban, destacando los juegos de mesa y las actividades que “hacen pensar”, pero sobre todo se pretendía indagar en el efecto que el proyecto tenía en las relaciones y en la sensación de soledad. Así, al preguntar qué les aportaba el proyecto, la mayoría se referían a la posibilidad de encontrarse con otras personas y destacaban aspectos positivos de las relaciones: unión, buen ambiente, compañerismo, disfrute, etc... con una mención especial al voluntariado. En la figura 1 se muestra la nube de palabras que se utilizó para devolver los resultados al equipo de voluntariado y a las propias personas participantes.

Figura 1: Qué les aporta Bizi-Bete a las personas mayores



En la misma entrevista, se formulaba la pregunta “Si tuvieras un problema o dificultad, ¿se lo contarías a alguien de Bizi-Bete?”, como forma de testar la confianza lograda en los vínculos establecidos en el proyecto. El 78% de las personas respondieron que sí lo harían, bien sea a una persona voluntaria (12%), a otra persona mayor (3%) o a cualquiera de las dos (63%), lo que se considera un resultado muy positivo y que nos indica que el proyecto logra uno de sus objetivos fundamentales.

En línea con ello, cabe señalar que durante estos años el equipo de voluntariado ha acompañado a varias personas del proyecto a consultas médicas y a los servicios sociales, siempre a petición de las propias personas mayores. Asimismo, ha ayudado a gestionar la solicitud de teleasistencia a varias personas; también se ha apoyado a otras tres para su ingreso en residencia. De la misma manera, durante el confinamiento las relaciones establecidas en el proyecto han sido de gran valor y se han mantenido a través de un intenso acompañamiento telefónico a todas las personas, pero especialmente a quienes podían estar más aisladas; este acompañamiento ha servido no solo para mantener el ánimo y aliviar preocupaciones, sino también para facilitar apoyo material (acercar libros, lanas u otros materiales para entretenerse), acompañamiento al hospital, contacto con otros recursos... Así, podemos afirmar que el proyecto ha facilitado relaciones de confianza que sirven de apoyo en situaciones de dificultad y también para el ejercicio de los derechos.

Por otra parte, las relaciones establecidas van más allá de la provisión de apoyo y las propias personas mayores las califican como relaciones de amistad. De hecho, algunas

ellas se han conocido en el proyecto y se han convertido en amigas que se encuentran fuera de la actividad para pasear, ir a misa, e incluso para celebrar juntas la Navidad; también hay quienes se llaman a diario por teléfono. Este hecho es especialmente relevante cuando se trata de personas muy mayores que han perdido a sus amigas por fallecimiento o enfermedad y que, según sus propias palabras, pensaban que a su edad ya no podrían tener nuevas amistades. Las relaciones que algunas personas encuentran en el proyecto son importantes para ellas, aunque cuenten con apoyo familiares, pues son relaciones diferentes; de alguna manera, Bizi-Bete facilita el acceso a relaciones variadas lo que ayuda a prevenir y/o aliviar la soledad (Vizcaíno, 2020). Asimismo, hay que subrayar que, de acuerdo al objetivo inicial del proyecto, las relaciones se mantienen incluso cuando las personas no pueden seguir participando en el proyecto: se sigue acompañando a quien ingresa en una residencia, se visita en el domicilio y/ se sigue llamando a quien lo desea, en otros casos se mantiene el contacto con la familia cuando no es posible hacerlo con la propia persona... Y siempre que una persona deja el proyecto el equipo se asegura de que tenga la atención que necesita, de tal forma que se garantice que sus necesidades básicas están adecuadamente cubiertas, dando parte a los servicios sociales cuando se detecta que puede haber alguna dificultad en este sentido.

También se observa que quienes acuden a Bizi-Bete se sienten parte de un grupo, como lo expresan algunos comentarios espontáneos y frecuentes: *“Somos como una familia”*, *“Estoy orgullosa de ser de Bizi-Bete”*, *“Las de mi mesa nos arreglamos muy bien”*, *“Aunque ahora no puedo ir, guardadme el sitio en mi mesa”*... A la vez, hay una sensación de que todas las personas son importantes en el grupo, lo que se manifiesta en la participación mayoritaria en los funerales de quienes han fallecido, y en el interés que se muestra por quienes no pueden venir al proyecto por alguna circunstancia, y que se refuerza con las llamadas por parte del voluntariado cuando se falta.

Finalmente, en algunas ocasiones se escuchan expresiones referidas a la soledad y a cómo el proyecto genera alivio de este sentimiento y ayuda a sentir que hay más personas con las que se puede contar.

Quizás por todo ello, algunos familiares de personas mayores se esfuerzan por acercar a sus mayores al proyecto cuando su salud empeora y no pueden hacerlo solos, pues son conscientes del valor que tiene para ellas la pertenencia al proyecto y las relaciones que allí se han formado.

3.3. Participación de las personas mayores en el barrio

Como se ha señalado, Bizi-Bete se diseñó pensando en generar relaciones contra el aislamiento y el sentimiento de soledad, sin embargo, ha tenido también otro efecto muy positivo y destacado: un aumento de la participación de las personas mayores en el espacio comunitario, apoyado en la pertenencia al proyecto.

El equipo de voluntariado es formado y acompañado para basar su intervención en el enfoque de la Atención Centrada en la Persona, y concretamente en la aceptación de las personas y en la atención a sus fortalezas, más que a las dificultades y limitaciones que cada una de ellas pueda tener. Esto, además de facilitar las relaciones que se pretenden lograr en el proyecto, ha llevado a desarrollar actividades fuera de él: ¿por qué no participar en un programa de radio o asistir a uno de televisión?, ¿por qué no grabar un vídeo para contar nuestros recuerdos de cómo eran otros tiempos?, ¿por qué

no ir de excursión o a un museo adaptando lo que sea necesario?, ¿por qué no organizar desde el propio proyecto charlas abiertas al barrio?, ¿por qué no hacer cosas para otros, como tejer para adornar el barrio o un colegio?, ¿por qué no participar en la feria de asociaciones del barrio?...

Así, poco a poco y en la medida en la que el equipo ha ido haciendo propuestas adaptadas a la realidad de las personas, hemos descubierto que las relaciones que se establecen en Bizi-Bete les ayudan a empoderarse, les motivan y les dan seguridad para hacer cosas y participar: *“Yo nunca he..., pero si vamos juntas sí que voy”*.

Y al participar y hacer cosas para otros, las personas mayores se hacen visibles y el barrio re-descubre que están ahí, pero no solo como receptoras y necesitadas de cuidados y ayuda, sino también como agentes que aportan al barrio y a la convivencia. Es decir, la participación genera un cambio de visión de la comunidad hacia las personas mayores, y también de estas hacia sí mismas y hacia la realidad del barrio. Y todo ello genera un proceso que se retroalimenta; como se es consciente de que las personas mayores están en el barrio, se piensa en ellas cuando se ponen en marcha nuevas iniciativas y se les invita a participar... Y de esta manera, el proyecto Bizi-Bete obtiene reconocimiento de otras entidades y personas del barrio y se refuerza el orgullo de ser parte de él.

Aunque aún queda mucho por hacer, sentimos que quienes participan en el proyecto viven su barrio como más amigable e inclusivo, lo que también puede ayudar a prevenir la soledad y el aislamiento.

4. Discusión

La experiencia en torno a los ocho años de funcionamiento de Bizi-Bete nos hace valorar que el proyecto logra el objetivo para el que se creó, es decir, aliviar la soledad presente y prevenir el aislamiento futuro de las personas mayores que podrían estar en situación de vulnerabilidad por lo limitado de sus redes sociales. Como se ha señalado, se observan indicios de la formación de relaciones satisfactorias y significativas tanto con el voluntariado como con otras personas mayores, relaciones que son fuente de apoyo afectivo, emocional e incluso instrumental, además de sentimientos de pertenencia al grupo que forma el proyecto. Además, se ha observado que la asistencia a las actividades se mantiene en el tiempo (normalmente hasta que la salud lo impide o hasta que la persona se traslada a vivir a otro lugar), y que las relaciones generadas tienden a extenderse más allá de los días de apertura del proyecto y a perdurar en el tiempo, incluso cuando las personas ya no pueden participar físicamente. Creemos que esta observación queda confirmada por el hecho de que las relaciones se hayan mantenido a través de otros canales durante el tiempo de confinamiento y durante las posteriores restricciones para el encuentro presencial debidos a la pandemia por COVID-19.

También creemos que es destacable el perfil de las personas a las que Bizi-Bete ha sido capaz de convocar; se trata de personas muy mayores (algunas de más de 90 años), que no participan en otros recursos de encuentro y que tienen una red social pequeña (con frecuencia limitada a la familia, y en otros casos casi inexistente). A la vez, el grupo es heterogéneo e incluye personas que viven solas y otras acompañadas; personas muy mayores, pero también otras más jóvenes que se sienten acogidas y a gusto en la actividad y el ambiente que se genera; personas muy activas y otras con ánimo más bajo; personas con amplios intereses y otras con aficiones muy concretas; personas con

diferentes niveles económicos... Esta heterogeneidad permite intervenir con personas que, por sus circunstancias personales y sociales, pueden ser especialmente vulnerables al sentimiento de soledad, en una iniciativa que se vive como abierta, plural, sin etiquetas en cuanto a las personas destinatarias; quienes pertenecen a Bizi-Bete son “simplemente” personas mayores del barrio.

Este último aspecto, el de la no estigmatización, nos parece especialmente relevante en una iniciativa que pretende trabajar en torno a la soledad. La soledad es considerada de alguna manera un indicador de fracaso social (Perlman y Joshi, 1987), y la comunicación de este sentimiento a otras personas produce, a veces, sensaciones de vergüenza (McInnis y White, 2001); de hecho, las personas con problemas de soledad tienden a ser peor valoradas (Kerr y Stanley, 2021) y menos aceptadas (Rotenberg y MacKie, 1999). Por ello, Bizi-Bete evita denominarse públicamente como un proyecto contra la soledad y se define como proyecto de encuentro, resaltando que la necesidad de estar con personas diferentes es común a todos los seres humanos. Esta forma de difusión, junto con el hecho de que Bizi-Bete se haya convertido en algo valorado por el entorno comunitario, son aspectos que el equipo valora como claves de la iniciativa que han facilitado la participación en ella algunas personas para las que la soledad, objetiva y/o sentida, es un problema y que, sin embargo, no habrían acudido a un recurso “para personas solas”.

Por otra parte, debemos resaltar que Bizi-Bete, un proyecto pensado para prevenir y aliviar la soledad, se ha convertido no solo en una plataforma de encuentro, relación y ayuda mutua, sino también de recuperación de la participación social de personas mayores y muy mayores. Como se ha señalado, observamos que las relaciones de confianza con otras personas del barrio animan a la participación, coincidiendo con el hallazgo de la investigación de Goll et al. (2015), en la que encontraron que el miedo al rechazo es una de las razones por las que algunas personas de edad avanzada restringen su participación social. De acuerdo a su hallazgo, los autores sugieren que las iniciativas contra la soledad enfatizan los grupos de amistad, implementen sistemas de acogida para las personas que se incorporan, normalicen los miedos y faciliten pasos graduales que ayuden a la participación. Como se ha descrito, esto es precisamente lo que ha hecho Bizi-Bete desde el año 2013.

A pesar de que disponer de una red amplia de relaciones no garantiza la satisfacción con ellas, las redes más amplias tienden a relacionarse con un menor sentimiento de soledad (Hawkey et al., 2008); asimismo, la participación social ayuda a reducir la soledad (Newall, et al, 2009; Niedzwiedz et al., 2016).

Tampoco hay que olvidar el impacto que el proyecto puede tener en la percepción que se tiene de las personas mayores y su importancia tanto a nivel vecinal como individual. Los estereotipos describen a este grupo de población como pasivo, sin interés por la vida social, y justifican la exclusión de las personas mayores de lo comunitario. A la vez, las personas mayores asumen estos estereotipos negativos, se comportan de acuerdo a ellos y tienden a retirarse de lo público y participar cada vez menos. Así, estas visiones favorecen el aislamiento y la sensación de soledad (Shiovitz-Ezra et al., 2018). Sin embargo, el hecho de que quienes acuden a nuestro proyecto -personas mayores y muy mayores y en su mayoría mujeres- colaboren y participen en actividades del barrio contradice las visiones estereotipadas y puede ayudar a ampliar y cambiar la mirada. De hecho, Shiovitz-Ezra y sus colaboradores señalan que el edadismo es una variable

macro-cultural que favorece el aislamiento y provoca soledad, y señalan que las intervenciones no deben centrarse únicamente en aspectos personales (como las habilidades de relación, la motivación, las cogniciones) o sobre la facilitación de apoyo social, sino que deben influir también en las estructuras y percepciones sociales que dificultan la participación.

En definitiva, cabe proponer que el proyecto Bizi-Bete puede estar previniendo y actuando contra la soledad tanto directamente, a través de la generación de vínculos cualitativamente significativos, como también de forma indirecta, al promover la participación social de las personas mayores y generar un cambio en la percepción de su propio grupo de edad.

4.1. Limitaciones y líneas de futuro

Nuestra valoración del proyecto es optimista y genera mucha satisfacción en el equipo de voluntariado que lo lleva a cabo, pero somos conscientes de que nuestra evaluación no está suficientemente sistematizada y que la interpretación de lo observado y vivido es subjetiva y discutible. Como señalan Yanguas et al. (2018), no existen muchas intervenciones contra la soledad y el aislamiento que muestren datos de medición de su efecto con una metodología adecuada, y este es un reto general y también el del proyecto Bizi-Bete. A pesar de ello, esperamos que nuestra reflexión pueda ser tan inspiradora para otros como lo es para el proyecto y el Área de Mayores y Envejecimiento de nuestra entidad, que en este momento ya cuenta con otros dos equipos de personas voluntarias trabajando en iniciativas similares en otro barrio de Bilbao y en otro municipio de Bizkaia.

En otro orden de cosas, la proporción de hombres y mujeres que participan en Bizi-Bete no es reflejo de los datos demográficos de las personas de la misma edad, ya que por cada hombre participan 10 mujeres y, como hemos señalado, la mayoría de ellos lo hacen con sus esposas. Esto nos lleva a plantearnos la necesidad de comprender la soledad de los varones, ya apuntada por algunos autores (Franklin et al., 2019), pues quizás los hombres mayores tengan más dificultad para combatirla que las mujeres de la misma edad (López Doblaz y Díaz Conde, 2018) y tal vez nuestra propuesta no sea atractiva para ellos porque consideren que puede poner en riesgo o contradecir su identidad (Goll et al., 2015).

También es importante resaltar el carácter comunitario de este proyecto. Por un lado, son personas del mismo barrio, organizadas, quienes dinamizan la iniciativa, lo que ayuda a reforzar las relaciones de cercanía, que las formas de vida actuales han podido debilitar de algún modo. Además, el hecho de que se favorezca la participación en otros espacios refuerza la vivencia de que el barrio es más inclusivo y la sensación de que las personas mayores no son solo destinatarias de cuidados, sino también fuente de ayuda y de experiencia para otros. Pero somos conscientes de que Bizi-Bete es una experiencia que facilita relaciones significativas que, además, favorecen la participación, pero no es la solución para la soledad de todas las personas mayores. La vivencia de la soledad es personal y son muy variados los motivos que pueden llevar a ella a lo largo de la vida, por lo que no hay ninguna intervención que por sí sola pueda prevenirla y/o resolverla de modo universal. En consecuencia, prevenir y actuar contra el aislamiento y la soledad a nivel social requiere de muchas y variadas actuaciones. Por ello, nos unimos a quienes proponen la elaboración de marcos globales de prevención e intervención contra la

soledad y el aislamiento, en los que se trabaje a diferentes niveles (desde el individual hasta las estructuras sociales) con la participación de lo público y lo privado, lo institucional y lo vecinal... en los que cada iniciativa complemente a las demás (Campaign to end Loneliness, s.f; National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2020). Solo así crearemos “redes” que nos “salven” a toda la ciudadanía del aislamiento y la soledad.

5. Referencias bibliográficas

- Campaign to End Loneliness: <https://www.campaigntoendloneliness.org/>
- Castro-Blanco, M. P. (2020). La soledad y las personas mayores. *Labor Hospitalaria*, 326, 67-79.
- Demakakos, P., Nunn, S., y Nazroo, J. (2006). Loneliness, relative deprivation and life satisfaction. En J. Banks, E. Breeze, C. Lessof y J. Nazroo (Eds.), *Retirement, health and relationships of the older population in England: The 2004 English longitudinal study of ageing (wave 2)* (pp. 297-318). Londres, Reino Unido: The Institute for Fiscal Studies.
- Goll, J. C., Charlesworth, G., Scior, K. y Stott, J. (2015). Barriers to Social Participation among Lonely Older Adults: The Influence of Social Fears and Identity. *PLOS ONE* 10(2): e0116664. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0116664>
- Hawkley, L. C., Hughes, M. E., Waite, L. J., Masi, C. M., Thisted, R. A., y Cacioppo, J. T. (2008). From Social Structural Factors to Perceptions of Relationship Quality and Loneliness: The Chicago Health, Aging, and Social Relations Study. *Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences y Social Sciences*, 63B(6), S375-S384.
- Iglesias de Ussel, J. (2001). *La soledad en las personas mayores: Influencias personales, familiares y sociales: Análisis cualitativo*. Madrid: IMSERSO (Instituto de Migraciones y Servicios Sociales), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Kerr, N. A. y Stanley, T. B. (2021). *Personality & Individual Differences*, 171 <https://doi.org/10.1016/j.paid.2020.110482>
- López Doblas, J. y Díaz Conde, M. P. (2018). El sentimiento de soledad en la vejez. *Revista Internacional de Sociología* 76(1), e085. <https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.1.16.164>
- Losada A., Márquez-González M., García-Ortiz L., Gómez-Marcos M.A., Fernández-Fernández V., Rodríguez-Sánchez E. (2012). Loneliness and mental health in a representative sample of community-dwelling Spanish older adults. *The Journal of Psychology* 146(3), 277-292. <https://doi.org/10.1080/00223980.2011.582523>
- McInnis, G. J., y White, J. H. (2001). A phenomenological exploration of loneliness in the older adult. *Archives of Psychiatric Nursing*, 15(3), 128-138. <https://doi.org/10.1053/apnu.2001.23751>
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2020). *Social Isolation and Loneliness in Older Adults: Opportunities for the Health Care System*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/25663>

- Newall, N. E., Chipperfield, J. G., Clifton, R. A., Perry, R. P., Swift, A. U., y Ruthig, J. C. (2009). Causal beliefs, social participation, and loneliness among older adults: A longitudinal study. *Journal of Social and Personal Relationships*, 26(2-3), 273-290. <https://doi.org/10.1177/0265407509106718>
- Niedzwiedz, C.L.; Richardson, E.A.; Tunstall, H., Shortt, N. K.; Mitchell, R. J. y Pearce, J. R. (2016). The relationship between wealth and loneliness among older people across Europe: Is social participation protective?. *Preventive Medicine*, 91, 24-31. <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2016.07.016>
- Perlman, D., y Joshi, P. (1987). The revelation of loneliness. *Journal of Social Behavior & Personality*, 2(2), 63-76.
- Rotenberg, K. J. y MacKie, J. (1999). *Psychological Reports*, 84 (1), 147-148. <https://doi.org/10.2466/PRO.84.1.147-148>
- Shiovitz-Ezra, S., Shemesh, J. y McDonnell/Naughton, M. (2018). Pathways from Ageism to Loneliness. En L. Ayalon y C. Tesch-Römer (Eds), *Contemporary Perspectives on Ageism, International Perspectives on Aging* 19 (pp. 131-147). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-73820-8_9
- Vizcaíno, N.I. (2020). *Impacto del proyecto Bizi Bete en las personas mayores. Un estudio cualitativo*. [Trabajo de Fin de Máster no publicado]. Universidad de Deusto
- Yanguas, J., Cilveti, A., Hernández, S., Pinazo-Hernandis, S., Roig, S. y Segura, C. (2018). El reto de la soledad en la vejez. *Zerbitzuan*, 66, 61-71. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.66.05>

PANEL 13: DISCAPACIDAD



Diagnóstico de las situaciones sociales, educativas y laborales vividas por mujeres jóvenes con discapacidad en euskadi

Nerea Azkona⁵¹⁴

RESUMEN

Mediante esta ponencia presentamos las conclusiones más importantes del estudio sobre las situaciones específicas de desigualdad, barreras y discriminaciones que las jóvenes vascas funcionalmente diversas se encuentran, habitualmente, a nivel social, educativo y laboral.

Partíamos de la hipótesis de que las situaciones sociales, educativas y laborales de las jóvenes con discapacidad en Euskadi no se pueden entender, explicar y superar únicamente teniendo en cuenta una de sus realidades (el género, la edad o la discapacidad), sino la articulación de múltiples variables que se entroncan y que se desarrollan de manera interrelacionada entre ellas. De este modo, nos hemos interesado en conocer cómo esta articulación de desigualdades, que van mucho más allá de la suma de las desventajas, da como resultado una serie de barreras, dificultades u obstáculos en situaciones elementales vinculadas a la formación y el empleo que inciden en la totalidad de la vida de las personas y que dibujan una realidad desde la cual se desprenden, como consecuencia, múltiples discriminaciones y vulnerabilidades.

Para ello, hemos profundizado en el (des)conocimiento que hay sobre las distintas situaciones que viven las mujeres con una discapacidad mayor del 33% tanto en la sociedad como en los centros educativos y de trabajo vascos (tanto los ordinarios como los protegidos) con el fin de visibilizarlas, de dar a conocer sus condiciones educativas y laborales, sus necesidades y proyecciones, las discriminaciones que han sufrido y están sufriendo y las barreras que se encuentran cada día.

Palabras clave: Discapacidad – mujeres jóvenes – ámbito educativo – ámbito laboral – ámbito social - discriminaciones

1. Introducción

¿Cómo se articulan las variables género, edad y diversidad funcional en el ámbito laboral? En principio, nos parecían tres elementos que podrían actuar de manera interrelacionada dando lugar a desigualdades, barreras y discriminaciones, ya que cuando se da solo una de estas variables por sí misma, así pasa.

Para poder contestar al interrogante, hemos investigado los itinerarios de formación y laborales de las mujeres jóvenes (de 18 a 35 años) con diversidad funcional (con grado de discapacidad superior o igual al 33% según las administraciones correspondientes) para conocer sus situaciones sociales, formativas y laborales.

Contamos con los testimonios de 40 mujeres. Hemos entrevistado en profundidad a 26 jóvenes con diversidad funcional que viven y trabajan en Euskadi y hemos contrastado ideas con 14 expertas en empleo, igualdad y/o diversidad funcional de manera individual y grupal.

PANEL 13: Discapacidad

⁵¹⁴ Nerea Azkona, Responsable de ODS-ostenibilidad y Recursos educativos de AIEDI Faktoria

Tabla 1.- Resumen del trabajo de campo realizado, según Territorio Histórico

	Informantes	Profesionales
Araba-Álava	8	5
Bizkaia	16	8
Gipuzkoa	2	1
Total	26	14

Fuente: Elaboración propia.

Para mantener el **anonimato** los testimonios tienen los números de **identificación** de las mujeres por variables y se pueden ver al final de la ponencia. En las tablas se puede ver el **perfil tan heterogéneo** de las participantes si tenemos en cuenta las variables de la investigación como tipo y grado de diversidad funcional y la edad.

2. Marco teórico

Comenzamos la investigación mostrando como el género, la juventud y la diversidad funcional son tres **construcciones sociales**, esto es, que depende del cuándo, el dónde y el quién se definen de distinta manera, lo que tiene repercusiones en el ámbito laboral de las mujeres y los hombres, de las personas jóvenes y adultas y de las personas con y sin diversidad funcional.

Mejor que una explicación teórica de este concepto os queremos contar a modo de **viñeta etnográfica** lo que nos pasó en un evento al que acudimos cuando estábamos en plena investigación y cuya protagonista es Marian Andrés Acha:

En Bilbao, a 16 de febrero de 2019. En las jornadas Interseccionalidad y mujer con diversidad funcional, organizadas por la Asociación Feminista Gafas Moradas, Marian Andrés Acha comienza su intervención con la siguiente pregunta: “¿Alguna de las asistentes tiene diversidad funcional?” Nadie del público levanta la mano ni se reconoce con una persona funcionalmente diversa. Después de varias horas de ponencias, y para dar el cierre de oro a las jornadas, Marian se dirige de nuevo a las personas asistentes para decirles que va a facilitar un manifiesto feminista con el objetivo de sacar unas últimas reflexiones a las jornadas. Al repartirlo, el público constata que está escrito en braille, por lo que nadie puede leerlo. Y Marian vuelve a preguntar ante el asombro de la audiencia: “Habíais dicho que ninguna de las asistentes tiene diversidad funcional, ¿verdad?”

Todas las personas somos funcionalmente diversas, lo que sucede es que, como en otros aspectos de la vida, unas diversidades se consideran convencionales y “normales” y otras, en su mayoría porque son minoritarias, no solo no se consideran que forman parte de la diversidad existente, sino que se minusvaloran y se denominan “dis-capacidades”. ¿Por qué leer braille o comunicarte en lengua de signos es una discapacidad? ¿No son solamente maneras diversas de funcionar?

“La sociedad es la que crea la diversidad funcional y es el entorno el que nos discapacita” (DF06)

Según Clavo (2019) en el colectivo donde mejor funcionan las **etiquetas** que definen a las personas con una sola palabra es el de las personas con diversidad funcional: se las visibiliza por su disfuncionalidad, invisibilizando cualquier otra dimensión humana. La

etiqueta pone barreras a la construcción de la identidad y construye a una identidad grupal. Es por esto y porque las diversidades funcionales de las personas conforman un universo infinito que las hemos definido y clasificado solo para observar tendencias, sin darle mayor relevancia.

Por lo tanto, a efectos meramente prácticos (porque no queremos etiquetar a nadie y porque es una clasificación ideal) se pueden clasificar las diversidades funcionales como: físicas motoras u orgánicas, sensoriales, psíquicas, mentales, intelectuales y de desarrollo. También existen las llamadas diversidades funcionales transitorias (circunstancias contingentes, internas y externas, que afectan a las personas en un momento determinado.) y las mixtas (cuando varias de ellas afectan a la misma persona).

Tabla 2. Tipos de diversidad funcional

Diversidad funcional	Definición
Física o motora	Son muy diversas. Afectan a las extremidades y/o al aparato locomotor. Se producen por anomalías físicas y/o por fallos en el sistema nervioso que ocasionan parálisis de extremidades (para/hemi/tetraplejias...). Se relaciona mucho con la silla de ruedas para simplificar, pero hay personas que para nada se asemejan a ese perfil
Sensorial	Afecta a alguno de los sentidos. Por lo general se utiliza para referirse a la diversidad funcional visual o auditiva; sin embargo, los demás sentidos también pueden desarrollar diversidades funcionales, como la pérdida de olfato, gusto, las diversidades funcionales somatosensorial (falta de sensibilidad al tacto, calor, frío, y dolor) y los trastornos relacionados con el equilibrio.
Orgánica	Los órganos internos los que están dañados, por eso muchas veces se asocia a enfermedades que no son perceptibles. Algunos ejemplos conocidos son fibrosis quística, trasplantes de riñón, pulmón, cardiopatías, etc.
Mental o psíquica	Tal y como indica la Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y personas con enfermedad mental ⁵¹⁵ , es una alteración de tipo emocional, cognitivo y/o del comportamiento en que quedan afectados procesos psicológicos básicos como la emoción, la motivación, la cognición, la conciencia, la conducta, la percepción, el aprendizaje y el lenguaje, lo que dificulta la adaptación de la persona al entorno cultural y social en el que vive y crea alguna forma de malestar subjetivo. Entre ellos se incluyen la depresión, el trastorno afectivo bipolar, la esquizofrenia y otras psicosis...
Intelectual o de desarrollo	Según la Asociación Americana de Discapacidad Intelectual (AAIDD) (2011), se caracteriza por limitaciones significativas tanto en el funcionamiento intelectual como en la conducta adaptativa, expresada en habilidades adaptativas conceptuales, sociales y prácticas. Esta diversidad funcional se desarrolla antes de los 18 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de (EGK, 2017)

⁵¹⁵ Más información en: <https://consaludmental.org/informate/>

3. Conclusiones más relevantes de la caracterización estadística del colectivo

Primera conclusión: Las mujeres con diversidad funcional tienen tasas de desempleo muy bajas, pero no es porque estén en activo sino porque no están registradas en las estadísticas. ¿Y por qué?

En el mejor de los casos porque aún son **jóvenes** y no ven utilidad en darse de alta en Lanbide (Servicio Vasco de Empleo); y en los casos más perversos porque ni su entorno ni ellas a consecuencia de las **creencias limitantes** con las que han crecido consideran que el empleo sea algo central en sus vidas por lo que se (o las) recluyen en sus casas realizando tareas de reproducción y de cuidado dentro del hogar. Pero ojo, de cuidado de las familias de origen porque ni se les considera aptas para trabajar ni para crear sus propias familias.

“Estructuralmente no se las ha educado como a nosotras: estudia, trabaja, sé independiente, forma una familia... ‘Esto no es para tí’ [...] No se ven con competencias para ser personas trabajadoras, ni ellas ni sus familias” (TI01)

“Ellas están en casa, no salen [...] No se ven trabajando en determinadas áreas, en determinados sectores. No se visualizan a ellas mismas como trabajadoras, como personas productivas. En muchos casos en determinados sectores laborales que se agudiza más esa visión [...] Ni siquiera llegan a dar el paso de apuntarse en Lanbide, de darse la oportunidad de verse a ellas mismas como personas que en un momento dado puedan participar en un escenario laboral. Entonces está el elemento de ellas mismas, de las propias familias que muchas veces sobreprotegen o incluso limita” (CF09)

“¿Hasta qué punto el empleo es central en la vida de las mujeres con diversidad funcional? Esto tiene que ver con muchas cosas, por ejemplo, con las expectativas: en un hombre hay otras expectativas de partida: ‘tienes que ponerte a currar, porque algún día igual eres el cabeza de familia...’. Porque eres hombre. Igual en el caso de las mujeres esa centralidad no existe y se hacen otras cosas (por ejemplo, el tema de cuidado y trabajo doméstico) y esto va unido a las familias. Muchas las mantienen en el ámbito familiar. Puedes encontrarte una familia superprotectora u otra que promueve mucho la autonomía. Otra cosa de la que hablábamos también es que el que te inscribas en Lanbide no significa que aparezca el dato de la discapacidad... que es algo totalmente voluntario” (TE12)

Segunda conclusión: Los hombres con diversidad funcional perciben un salario bruto al año superior al del conjunto de las mujeres (con y sin diversidad funcional). Causas: Primero, que la brecha salarial total entre mujeres y hombres sigue siendo enorme (en torno a un 24%) y segundo, que la diferencia de salarios entre personas con diversidad funcional es mucho mayor entre los hombres que entre las mujeres.

Tabla 3. Ganancia (bruta) por persona trabajadora con y sin diversidad funcional por sexo. Año 2016. Euros

	Hombres	Mujeres	Ambos sexos
Personas sin diversidad funcional	26.108,50	20.202,20	23.273,30
Personas con diversidad funcional	20.614,20	17.365,00	19.297,60
Total	25.924,40	20.131,40	23.156,30

Fuente: INE. El Salario de las personas con discapacidad 2016

Por lo tanto, si el conjunto de las mujeres estamos más discriminadas laboralmente que los hombres con diversidad funcional, ya de por sí discriminados, **¿en qué situación se encuentran las mujeres con diversidad funcional?**

4. Conclusiones más relevantes de las entrevistas (individuales y colectivas) y del grupo de discusión

4.1. *Ámbito social*

Primera conclusión: En general y de manera habitual, las características de las mujeres con diversidad funcional, sobre todo mental, psíquica, intelectual o de desarrollo, casan perversamente con los tradicionales estereotipos de género femenino, realidad que les hace estar en el espacio doméstico donde no llaman la atención

“Partimos de la base de que a los chicos con diversidad funcional no se les educa igual que a las chicas de pequeños. Porque a los chicos la sociedad [...] les alienta a buscarse un futuro, una mujer y a tener una vida independiente, y las chicas siempre tenemos la mochila llena de `noes`. Y por otra parte, cuando se llega a la vida adulta es muy difícil que las mujeres las puedan romper si no están muy, muy, muy empoderadas” (DF06).

“Es algo natural de la mujer... [con sorna]. Es lo que se espera de ella [y por eso] no es raro que una mujer se quede en casa, cuidando de forma altruista y gratuita a toda la familia [...] Porque efectivamente es un rol de la mujer: el tema del cuidado, el tema de lo privado [...] Se le fomenta al hombre hacia lo público no está mal visto y que la mujer se quede en lo privado. Al final es todo sistémico, es esta violencia estructural que nos atraviesa, a los hombres también” (TI01).

“La sociedad, en principio, no me ve, porque una de las características del TEA [Trastorno del Espectro Autista] es ser solitaria, tiendo a esconderme, entonces me toman por tímida, calladita...” (DF21).

Segunda conclusión: En ocasiones la sociedad confunde los derechos de las personas con diversidad funcional con privilegios, seguramente porque los tienen que exigir insistentemente para disfrutar de ellos

Pero esta “etiqueta” de luchadora de derechos también tiene otra lectura menos positiva: **cuando los derechos se confunden con privilegios**. Según DF13 “la gente cree que tienes privilegios, cuando lo que exiges son tus derechos”. Se queja de que las personas con diversidad funcional tienen que aprender a vivir en la “cultura de las quejas. Hay que quejarse, poner recursos y luchar para conseguir los derechos. Es triste que si no pides y exiges un derecho, no puedes ejercerlo”. Así, se entiende que esta denominada “**cultura de la queja**” les granjea fama de “pedigüeños”, que está promovida por la falta de empatía de la persona que mira.

“He tenido que oír en distintas ocasiones que qué suerte tengo porque no pago matrícula a causa de mi discapacidad. Y no sé si llorar o enfrentarme [...] Qué suerte con la matrícula, qué suerte con la declaración de la renta, qué suerte que si pides algo te lo dan. Yo no pido nada que no me corresponde. Me gasto al año más dinero en medicaciones y psicoterapia que no lo paga [el Servicio Vasco de Salud] que lo que me ahorro con las ayudas. La psicoterapia hay que pagarla del

bolsillo propio. Hay gente que es muy poco empática y no entienden la situación de las personas como yo porque nos ven bien” (DF13)

Tercera conclusión: Las diferentes consecuencias de la (in)visibilidad de la diversidad funcional y el concepto expandido de “imperceptibilidad de la diversidad funcional” ya que para “pasar desapercibida” en el ámbito laboral no es suficiente que una diversidad funcional sea invisible a primera vista, también tiene que ser imperceptible por el oído, por ejemplo, para que no aparezcan los estereotipos capacitistas.

“Otras discapacidades como ceguera, el síndrome de Down o discapacidades más físicas tienen mucho más impacto en la sociedad, por lo tanto, la sociedad está más sensibilizada. Pero las personas sordas son totalmente desconocidas, no se sabe qué discapacidad es, y hay mucha menos información. En el mundo de la discapacidad, incluso, las personas sordas somos discriminadas, por el hecho de la invisibilidad. Ese es el problema: la visibilización de la discapacidad no se hace. Creo que estamos en el limbo de las personas con discapacidad y los ‘normales’” (DF09).

“Como tengo una diversidad que no se me aprecia hasta que no hablo, tengo que estar siempre dando explicaciones. Es verdad que no es visible, y las que las tienen visibles creo que tienen menos barreras en el sentido de que la gente es más empática, se concienta más. Como en mí no me aprecia tienes que estar explicándoles y al final no acaban de entenderlo porque no lo viven [...] Porque al final ‘tú lo ves, tú lo entiendes’” (DF11)

Cuarta conclusión: Las dos realidades sociales que subyacen a la imagen social de las jóvenes con diversidad funcional son la invisibilidad social del colectivo y el desconocimiento lo que provoca creencias falsas y mitos.

“La sociedad me ve activa, pero porque no saben lo que tengo. A veces si me canso oigo: “ya está aquí la jubileta”, aunque ahora que estoy diagnosticada y reconocida, la gente ya sabe lo que me pasa. Ahora es diferente” (DF05)

“He tenido que aprender a vivir con el dolor y la gente no lo entiende. La gente te ve físicamente bien y te ponen malas caras, críticas, quejas, etc.” (DF01)

“Como no se ve a simple vista lo que tengo, la gente cree que estoy fenomenal, aunque tengo dolores crónicos” (DF13)

“Creo que hay muchísimo desconocimiento sobre el tema de la discapacidad en la sociedad, en todos los niveles. Mismamente ayer volvía en el autobús como todos los días. Yo iba con mi móvil, mis cascos, a lo mío. Había en el autobús una chica que igual tendría algún problema e iba hablando sola. Yo me baje en la parada y una señora que también se bajó se me acercó y me dijo: ‘¿Esa chica iba contigo?’ Como diciendo... ‘como estáis las dos un poco así... pues igual vais juntas’” (DF02)

“Ni lo conocen, ni tampoco lo valoran, ni se lo plantean, ni lo quieren [...] Hay de todo, pero hay un cierto rechazo a lo diferente, a lo extraño. Tampoco son capaces de empatizar o de dudar de por qué, por ejemplo, pregunto tanto ‘¿Qué?’. Hasta que me recojo el pelo y se me ve las cicatrices y los implantes. Y miran, y miran y remiran, como atemorizados, hipnóticos. Como si no hubiesen conocido nunca una persona con una malformación o un problema [...]. Miran con pena incluso a veces” (DF12)

4.2. **Ámbito educativo:**

Primera conclusión: Los centros educativos no están lo suficientemente adaptados ni concienciados para la normalización, ya que parece que existe una tendencia que apoya los ambientes protegidos (política embudo), tanto para estudiar como para trabajar, en vez de apostar por diversificar opciones (política abanico) y animar a seguir estudiando en ambientes normalizados como en formación profesional o en la universidad.

“En educación no creo que haya diferencias entre los chicos y chicas con diversidad funcional, ambos sufren que la escuela no sea para todos y todas. La escuela no se adapta para estas personas, son ellas las que tienen que adaptarse al sistema educativo, en vez de al revés. Y hablo de la ‘discapacidad’ por arriba [altas capacidades] como por abajo, ya que ambas se traducen en el sistema educativo actual en muchas ocasiones en fracaso escolar. No tenemos las mismas oportunidades, porque en cuanto te sales de la norma ya no eres válido. Igual que en la sociedad. No he tenido las mismas oportunidades porque también hay muchas barreras mentales, que son las más difíciles de superar” (DF06)

“En el colegio no tenía intérprete. Empecé a tener intérprete en primero de bachillerato. Antes tenía una profesora de apoyo. Muchas veces me sacaban fuera de clase y estaba con ella, en inglés, en euskera.... Íbamos al mismo ritmo que la clase pero en paralelo” (DF09)

“Siempre he estudiado en universidades o cursos online. Mientras he estado en la universidad me ha ayudado mi ama. No tuve los apuntes adaptados y me tenía que buscar la vida con compañeras; dependía del alma caritativa de algunas de mis compañeras. También había problemas con las escaleras para subir a clase y hacer los exámenes [...] La persona de apoyo que necesito siempre me la ha tenido que buscar yo, y muchas gracias a mi ‘superama’. Mi ama y yo hemos buscado los cursos accesibles con locales accesibles...” (DF06)

“Si tienes diversidad funcional intelectual te mantienen en aula ordinaria hasta sexto de primaria, y a partir de ahí los separan de sus compañeros y los meten en un aula especial. Y si es una discapacidad profunda los meten directamente al aula estable” (DF06)

“Las administraciones, cuando cumples 16 años y tienes una discapacidad [...] de más del 33% te dan una hojita con la lista de los centros especiales de empleo. Si alguien les dice que quiere que su hijo con diversidad funcional intelectual haga un ciclo formativo te dicen ‘no, no, no, tiene que ir a un CEE’ [...] Al final les quitan la voz” (DF06)

Segunda conclusión: El papel del profesorado y de sus creencias y expectativas puede condicionar, si la alumna no tiene sus objetivos formativos claros, el futuro formativo y laboral de las jóvenes con diversidad funcional

“Desde el sistema educativo no se te anima, más bien al contrario. Yo tuve que perder un año de mi vida en el instituto por una asignatura, porque la orientadora del centro entendió que era demasiado para mí y que no podía. Por lo que me la partieron en dos. Por una mala orientación perdí un año. Nadie te apoya, lo haces tú y tienes que demostrar el 200%. El sistema educativo no está preparado para ser inclusivo” (DF06)

“En el bachillerato, antes de selectividad, fui a la orientadora para tener una charla con ella sobre mi futuro: ¿qué iba a hacer? Yo toda la vida he tenido clarísimo que quería ir a la universidad y mi familia no me lo ha impedido en ningún momento. Me han apoyado en todo: en lo de la universidad, en hacer deporte: patinaje, natación... lo que he querido [...] La orientadora me dijo: ‘Ay, no sé, va a ser un peso para ti ir a la universidad, ¿por qué no haces un ciclo medio o superior?’. [...] Esto me afectó, menos mal que la familia y el profesorado me apoyó muchísimo: ‘Tú puedes ir a la universidad’, ‘Adelante’. Y al final lo conseguí, fui a la universidad y lo he superado.” (DF09)

“El profesorado, el primer día, me ve como ‘la pobrecita’; ‘Tú para qué vienes aquí, si tú no entiendes o no vas a dar la talla en el curso’, pero cuando hago las preguntas pertinentes y ven lo que mi cabeza puede dar, a veces, se sientan en mi sitio y me dejan que dé parte del curso” (DF06)

“Un ejemplo que tengo, un recuerdo, es un profesor de educación física poniéndome a jugar a la pelota sola, porque no sabía cómo movilizar a toda la clase para jugar de forma grupal sin el riesgo que suponía jugar con una pelota y unos implantes. Al final decidí pasar de todo. Ir por mi cuenta” (DF12)

“Tampoco he tenido ningún profesor nunca que me haya cogido y que me haya explicado que es el TEA [Trastorno del Espectro Autista] o algo. Siempre me han visto diferente pero nadie me ha dicho ni me ha explicado nunca nada” (DF21)

“Yo llevo tres años en Derecho y ningún profesor me ha dado apuntes suyos. Yo no puedo coger apuntes, no al 100 por 100 como mis compañeros. Me han dicho que coja manuales de la biblioteca o que le pida a un compañero [...] Aprobar, he aprobado todas, pero es un doble esfuerzo para mí. Pierdo más tiempo que mis compañeros, tengo los apuntes de compañeros, el manual, los míos... pasarlo a limpio. Me lleva más tiempo que a ellos” (DF11)

“De entrada yo siempre he estado con logopedas, pedagogos, psicólogos, orientadores... porque saben que algo pasa pero no saben solucionarlo. Yo he sido de las que tenían que salir antes de clase para estar con el equipo multidisciplinar del centro, pero no me solucionaron nada realmente. Entre las cosas que me mandaban hacer eran copias para cambiar mi letra porque la hacía muy grande. Copias, copias y copias para hacer la letra adecuada y cuando empecé a escribir con el tamaño de la letra normal, también me obligaron a hacer letra redonda. En eso invertía el tiempo el equipo multidisciplinar de la ikastola” (DF21)

Tercera conclusión: Las jóvenes con diversidad funcional sienten que no han tenido las mismas oportunidades que sus compañeras y compañeros

“El problema es que como mi diversidad no se ve, los profesores y compañeros no tienen ningún estereotipo, y esto me ocasionaba muchos problemas para que entendieran lo que me pasaba. Por ejemplo, si llegaba tarde algún día a clase y le pedía a un compañero que me dejara el sitio en el que estaba él sentado para poder oír la clase, me ha encontrado con la respuesta: ‘ese es tu problema’ [después de insistirle] Le contesté que el problema era su falta de empatía [...] También hay gente que es empática, aunque no acaban de entender qué es lo que me pasa. Este es el gran problema son las discapacidades invisibles. La gente cree que tener una discapacidad es estar en silla de ruedas o que te falte un brazo, y si

ven a alguien que no oye pero que habla con lengua de signos... es distinto. Tienen que verse muchísimo, y les tienen en cuenta, o les encasillan, pero con las discapacidades no visibles no pasa esto" (DF13)

"Era la única persona sorda de toda la Facultad de Trabajo Social y me llamaba la atención que futuros trabajadores sociales no tuvieran ni idea de la comunidad sorda. Si hubieran sido médicos o ingenieros... aún, pero trabajadores sociales... Yo he tenido que dar charlas de sensibilización a los y las compañeras para explicar qué es una persona sorda y la comunidad sorda. Tenían muchísimos prejuicios sobre mí, por ser sorda. Por ejemplo, pensaban que no escribía... Y poco a poco se han ido dando cuenta de muchas cosas. Después de mí, la universidad tuvo otra alumna sorda y se han acordado de mí, por lo tanto, se han adaptado más. Al menos eso he conseguido. He aportado algo para el resto de sordos" (DF09)

"Yo que estudio una carrera [Medicina] en la que el acceso para entrar es de notas bastante altas, sí que es verdad que el colectivo con diversidad funcional está un poco apartado. Es decir, que ya te prejuzgan antes de entrar porque [...] nosotros entramos con una nota inferior, de hecho no se nos exige una nota para entrar. Y aunque tú tengas la misma nota que el resto, nadie se fija en eso porque como tenemos una diversidad y ya hemos entrado por otras vías y con menos nota, la gente eso se lo toma bastante mal" (DF15)

"Creo que algunas de las personas que compartieron aula conmigo pensaban que me aprobaban por pena" (DF23)

"No jugamos en la misma liga. Tenemos un déficit y eso hay que complementarlo. Jugamos con desventaja, pero para mí no lo he sentido así con el tema del oído. Sí, con la otra enfermedad [que me provoca dolores crónicos]. En ese caso sí que hay desventaja" (DF13)

"Yo siempre siento que tengo la incesante necesidad de justificarme porque falte [a clase] o porque deje de faltar, porque tengo que asistir a una consulta y no puedo hacer ciertas cosas... entonces sí que he visto que hay bastantes dificultades: si necesito cambiar la fecha de un examen, por ejemplo, y eso sí que te dificulta a la hora de estudiar, porque yo paso muchas horas en el hospital, en casa paso más bien pocas y la gente no entiende que en un hospital no se puede estudiar. Y me he visto siempre condicionada a tener que dar explicaciones del tipo: 'voy a faltar por esto' aunque traiga los justificantes y los informes pertinentes, siempre hay profesoras que te dificultan más el acceso [...] Todavía hay parte del profesorado que no ha hecho el trabajo de concienciación" (DF15)

"No he tenido igualdad de oportunidades porque en el colegio no tenía ni profesor de apoyo para mí" (DF24)

"No he tenido las mismas oportunidades porque si los profesores te ven diferente, ya de entrada, te tratan diferente. Una profesora de inglés de la ESO me dijo: 'tú no tienes una buena base de inglés y vas a suspender de todos modos así que no te voy a hacer el examen', con 13 años. A otro niño [sin diversidad funcional] no le dicen eso" (DF21)

Cuarta conclusión: Barreras y discriminaciones sufridas en el ámbito formativo

“Los ha encontrado [obstáculos], sobre todo arquitectónicos [...] Cuando hice la carrera no iba en silla de ruedas como ahora y seguramente [ahora] habría tenido problemas de acceso. En aquel momento tuve que luchar por conseguir una plaza de aparcamiento para mí en la que nadie más aparcara [...] Por ejemplo, cuando me apunté al Euskaltegi, tuve que cambiar la silla a motor por una manual porque no había accesibilidad para mi silla habitual y tenía que ayudarme un compañero, por lo que perdí autonomía” (DF03)

“Un ejemplo: he hecho un curso de agente de apoyo social en un centro del que me tenía que ir 30 minutos antes de que el curso terminara porque cerraban el ascensor. Y a esta entidad les acaban de dar un premio” (DF06)

“Hay barreras para el estudio en algunos sitios. Me ha costado que entiendan que a mí no me des un tomo en tinta, que a mí no me sirve para nada y tú estás perdiendo dinero. Te doy mi email, me lo pasas por email y ya está, y muchas veces lo tengo que recordar varias veces, pero bueno... qué tampoco es tan grave” (DF08)

“He tenido problemas por ser sorda, por ejemplo, al pedir intérprete. O muchas veces en clase me encontraba que el profesorado ponía películas sin subtítulos porque se les olvidaba constantemente. En esos casos, teníamos la siguiente conversación: ‘Yo: ¿Tiene subtítulos? Profesora: No, se me ha olvidado. Yo: ¿Y qué hago? Profesora: Que la intérprete te haga la traducción. Yo: ¡Perdona, toda la película no se puede! ¿Entonces, qué hago? ¿Me voy de clase? Profesora: Bueno, si no me das el trabajo te voy a suspender’. ¿Pero cómo es posible esto? Entonces, a la fuerza, yo siempre he intentado adaptarme a la sociedad, como una superwoman”. (DF09)

“Yo estuve seis meses sin escolarizar porque no me ponían una persona de apoyo, se llaman especialistas en apoyo educativo, porque no había recursos. Pero un día mi madre fue a hablar con el Consejero de Educación en Lakua y no se movió hasta que le recibió. Estuvo un día entero esperando. Al día siguiente yo tenía un especialista de apoyo educativo” (DF06)

“La intérprete en los exámenes no podía estar, tenía que salir fuera. ¿Cómo que fuera? Yo necesito intérprete, yo tengo derecho a que permanezca aquí. Me decían que no, porque se podía chivar. La intérprete tiene un código profesional con el que trabaja... Pero vamos, que no respetaban a la figura del intérprete nunca” (DF09)

Quinta conclusión: Bullying: En este momento queremos hacer hincapié en la elevada cantidad de mujeres entrevistadas que han verbalizado haber sufrido acoso escolar: 10 mujeres, un 38,5% de las participantes en el trabajo de campo. Otras siete jóvenes no han querido manifestarse en torno a este tema, por lo que el impacto del bullying podría ser aún mayor:

“He tenido tres episodios de bullying: dos en el instituto, en el que no se hizo nada, y uno en la universidad, en la carrera de Trabajo Social por mis propias compañeras, donde tampoco se actuó de manera correcta. De hecho, hoy mis propias agresoras están trabajando en mi ámbito” (DF06)

“Me he sentido discriminada en la ESO porque sufrí bullying” (DF10)

“Yo he tenido la suerte que en mi colegio en Educación Primaria y la ESO no tuve problemas porque crecí con los mismos compañeros y nos conocíamos desde el principio. Pero cuando pasé a bachiller, ahí sí. Había compañeros, mala gente, malas personas que se metían conmigo” (DF11)

“En el colegio me hicieron bullying. Con compañeros de estudios ha tenido discusiones pero he aprendido a hacerme respetar” (DF18)

“Durante mi etapa en el instituto sufrí acoso escolar por parte de algunos compañeros y compañeras que querían pegarme y humillarme. Esto me afectó mucho y me derivó a una depresión, que hizo que no pudiera aprobar el título de la ESO” (DF23)

“Yo creo que sí, porque yo he tenido en clase compañeros con diversidad funcional que siempre han sido el blanco de todas las burlas. Ahora quizás menos, pero el meterse con el diferente era lo que se llevaba, y si es visible, aún más. Nosotras [diversidad funcional orgánica, diversidad funcional imperceptible] en ese aspecto creo que estamos más resguardadas” (DF15)

4.3. Ámbito laboral:

Primera conclusión: En la mayoría de los casos, las condiciones laborales son precarias a pesar del perfil formativo que tienen (dos no tienen estudios terminados; otras dos poseen estudios secundarios, en un caso obligatorios (ESO) y en el otro superior (bachillerato) aunque sin homologar; cuatro poseen certificados de profesionalidad, ocho han finalizado grados de formación profesional medios y superiores (en algunos casos incluso varios), y diez poseen estudios universitarios. De estas últimas, en tres casos se trata de mujeres con dos o más titulaciones universitarias)

“Cobraba 600 euros al mes por trabajar 8 horas al día. Es horrible, me sentía muy discriminada [comparada con las personas que trabajaban en empresas ordinarias]” (DF09)

“La mayor parte de las contrataciones de las personas con discapacidad son temporales y con jornadas parciales, y en el caso de las mujeres más [...] Las profesiones en las que más personas con discapacidad trabajan son: operarios de cadenas de montaje, operarios de limpieza, vigilancia, control de accesos y últimamente he visto varias ofertas de perfiles de formación profesional; de mecanizado, de industria, que piden un FP II, ya oficios un poco más técnicos en empresa, mozo de almacén, mozo de carga y descarga, y lavandería, son todo profesiones muy vinculadas a los CEE” (TE04)

“Las personas con discapacidad necesitamos dinero [en referencia a los costes de los tratamientos] pero, a la vez, no podemos trabajar a jornada completa en muchos casos. [Además, por la misma razón] no tengo posibilidad de promocionar y de convertirme en la directora de la escuela de música, por ejemplo, porque [...] tienes que tener jornada completa para poder acceder, [...] y yo no puedo trabajar al 100 por 100” (DF05)

Segunda conclusión: Hay casos en los que la diversidad funcional forma parte de una estrategia laboral para acceder a empleos protegidos o con contratos para personas con diversidad funcional en empresa privada

“Mi única baza es la discapacidad, que les salgo más barata en la contratación y que yo les puedo hacer un dos en uno: secretaria y enfermera con cirugía [en relación al ámbito veterinario], porque también he operado. Menos trauma, he hecho de todo” (DF01)

“En parte, hacer la valoración de discapacidad fue para que se me abrieran las puertas del empleo. Fue una estrategia laboral para poder acceder a algo, pero cuando te encuentras la realidad piensas: `¿Qué trabajos tengo?`. La discapacidad si te da acceso al empleo, pero a trabajos muy limitados: mecánicos” (DF21)

Tercera conclusión: La política embudo del Servicio Vasco de Empleo:

“Lanbide diferencia entre persona con diversidad funcional y sin ella. Las bolsas de empleo son diferentes. Si tienes diversidad funcional te deriva [a una agrupación de entidades que gestionan los Centros Especiales de Empleo] y si me quiero inscribir a una oferta para personas sin diversidad funcional, no me dejan” (DF06)

“Yo sí estoy apuntada a Lanbide. Cuando fui me preguntaron si estaba interesada en que me llegaran ofertas para personas con diversidad funcional o no, que si yo lo quería decir, lo podía decir. Eso ya no me gustó mucho, esa diferenciación de ofertas dependiendo si tienes o no diversidad funcional” (DF15)

“Nos llama una empresa ordinaria, que es nuestro objetivo, ya que nosotras no prospectamos en CEE [...], para demandarte un puesto con una cualificación baja... y es cuando abres una brecha y les dices: `¡Oye! Tengo mujeres licenciadas, con idiomas y preparadísimas para trabajar en estas oficinas en las que estamos reunidas, no solo para la planta de abajo [haciendo referencia a la cadena de montaje]” (TE02)

“Muchas veces me meto a consultar los puestos que hay para personas con diversidad funcional y la verdad es que me produce bastante bochorno porque son todos [...] de funciones muy básicas” (DF15)

Cuarta conclusión: Las jóvenes con diversidad funcional sufren múltiples discriminaciones en sus trabajos vinculados a sus condiciones laborales, a los prejuicios y estereotipos imperantes y a la falta de adaptaciones y de accesibilidad

“He trabajado dos años con periodos intermitentes de 6 en 6 meses, porque es lo que puedo trabajar para la administración sin que cambie mi relación a una interinidad, que no puede ser. Los principales motivos de esto son: que soy mujer; que tengo una diversidad funcional que se ve porque me dicen que: `por CV te cogeríamos si fuera para un puesto en la trastienda, pero es que es de cara al público y tu diversidad funcional se nota bastante`; que necesito una persona de apoyo y unas adaptaciones y que aunque haya una ley que dice que hay que adaptar el puesto, no se adapta nada; y que la sociedad es muy asistencialista y que lo que busca es hacer guetos y quiere meter a las personas con diversidad funcional en Centros Especiales de Empleo” (DF06)

“La idea que tienen los empresarios es la siguiente: persona + discapacidad = desconocimiento => más trabajo para mí” (TE07)

“Lo malo de esta sociedad es que si no demuestras que estás bien no tienes trabajo [¿Y cómo se demuestra que uno está bien?] Exactamente. Qué difícil es”. (DF20)

“Cuando tienes una diversidad funcional física no se cuestionan tu capacidad de trabajo, saben que vas a tener problemas de acceso pero nadie va a pensar si vas a ser capaz o no, de hacer tu trabajo. No dudan de tu capacidad. Pero cuando dices diversidad funcional psíquica o mental... [...] empiezan a cuestionarte y te meten en trabajos más mecánicos. Yo no sé qué capacidad de resolución puedo tener, pero porque nunca me han puesto a prueba” (DF21)

“No he tenido igualdad de oportunidades, siempre he tenido que demostrar el 200% más que mis compañeros y compañeras. [Además,] en otro trabajo que estuve 6 meses, tuve que esperar 2 para que me dieran un teléfono con pinganillo de los que se descuelgan solos” (DF06)

“En las bolsas de empleo, al contrario que en las OPES, no se cumplen las cuotas de diversidad funcional. Por lo tanto, yo he entrado en igualdad de condiciones que alguien que no tiene diversidad funcional [...] Creo que es injusto porque a mí me ha costado todo más que al resto por tener diversidad funcional” (DF13)

“Las adaptaciones en el puesto de trabajo son muy diferentes para personas con diversidad funcional física o intelectual. En la diversidad funcional física, las adaptaciones son de accesibilidad física y con estas adaptaciones hechas tenemos plena confianza en el o la trabajadora. En la diversidad intelectual las adaptaciones son más cognitivas y por actitudes y expectativas del resto de compañeros y compañeras. Nos generan desconfianza, no les vemos como adultos en igualdad de condiciones frente al resto de la población, sino como personas a las que cuidar, proteger, apoyar... El resto somos superiores, hay que acabar con estas barreras y actitudes que están en la población. Hay que trabajar mucho con el entorno” (DG08)

“Las dificultades de acceso al mundo laboral se debe sobre todo a dos asuntos: por una parte, el miedo que tienen los empresarios a la lengua de signos; y, por la otra, las pautas para comunicarse: en algunos casos las personas oyen, pero hay condicionantes por lo que no entienden o pierden información” (TE05)

“Cuando trabajaba de trabajadora social me decían: `¡Ah! ¿Y cómo vas a coger el teléfono? ¿Cómo te vas a comunicar?´ Por correo, por ejemplo, pero parece que solo vale por teléfono. Hazme una prueba, tengo título, he estudiado, no me conoces, no sabes cómo trabajo, tengo recursos, puedo hacer vídeo llamada con intérprete, puedo escribir por e-mail, por WhatsApp.... Pero, siempre se me repite que no por ser sorda” (DF09)

“Yo cuando empecé a trabajar lo sabían desde el primer día, yo lo único que no podía hacer era hablar por teléfono. Es la única cosa que no puedo hacer. Y lo primero que hicieron en el trabajo al llegar fue darme un móvil.” (DF11)

“Los problemas en el mercado laboral ordinario llegan en el mantenimiento del puesto. Las preparadoras les acompañan los primeros días, pero una vez que ya

han comenzado desaparecen. Y los problemas llegan en las asambleas, en los cursos de formación, en las reuniones de equipo... que no tienen un intérprete y no se enteran de nada" (TE05)

"A veces cuando en RRHH te ven con el intérprete se asustan... y piensan: `¿Tienen que estar todos los días juntas estas dos?` Eso para la empresa es un problema. Muchas veces en un momento determinado le digo a la intérprete que pare para que vean que yo sola también me puedo comunicar con la persona que tengo delante, sin ella. De esta manera demuestro que no tiene que estar pegada a una intérprete" (DF09)

"Hago el esfuerzo, voy con ganas a la entrevista, pero al final no me llaman. Alguna vez me ha pasado que después de ir a una entrevista me han mandado un e-mail: `oh, ya lo siento, pero siendo sorda nos vas a dar muchas dificultades` ¿Perdona, que yo te voy a dar dificultades? Esto hace que la autoestima baje, no es fácil mantenerse, menos mal que tengo la capacidad de ignorarlo" (DF09)

"La sociedad no nos ve como sujetos de empleo o de empleabilidad [...] nadie puede ver que yo pueda ser la jefa del equipo, creen que tiene que haber alguien que tiene que tener por encima poder sobre ti [...] A mí no me importa tanto el escalón, porque con una rampa se puede salvar; pero las barreras mentales... cada minuto, cada segundo, me las encuentro" (DF06)

"Normalmente cuando me citan para una entrevista pregunto a ver si está el sitio adaptado porque si no ni siquiera me molesto en hacer la entrevista" (DF02)

"Creo que no he perdido ninguna entrevista por tener diversidad funcional, aunque sí que es cierto que he tenido muchos problemas de accesibilidad a algunas: portales con escaleras, algunos con ascensor pero con escaleras a la entrada, sin acceso con servicio público... He tenido ayuda de mi familia para acceder a algunos sitios" (DF03)

"He tenido muchos problemas de acceso a los puestos de trabajo sobre todo en empresa privada. En administración también, pero no tantos. Lo mismo me ha sucedido con la adaptación al puesto de trabajo [...] De hecho, he tenido que rechazar trabajos por el tema de la accesibilidad" (DF03)

"No me he sentido discriminada directamente, lo que he sentido son cosas más sutiles: miradas, comentarios... Por ejemplo, me han llegado a recomendar que lo que tengo que hacer es sacarme unas oposiciones de administrativo y olvidarme" (DF03)

"En el trabajo igual que en los centros educativos alguna vez oigo comentarios, veo miradas y cosas así [...] He notado paternalismo e incluso infantilización, pero tampoco es la tónica general. Pienso que hay desconocimiento pero sobre todo porque no es algo con lo que nos encontremos en nuestro día a día. Por lo que el primer contacto suele ser el más impactante pero pronto todo vuelve a la normalidad" (DF03)

"Como mi discapacidad como no se ve, mucha gente especula: `Pues qué tendrá... ¿será bipolar?` Esos rumores me han llegado..." (DF14)

“Creo que para ciertos puestos sí que te exigen una imagen y prefieren que si tienen que tener una persona con diversidad funcional no se le vea, porque de cara al público creo que las empresas tienen más reparos en tener a alguien con una diversidad funcional visible. Aunque yo, que mi diversidad no se me ve, también me encuentro con la situación de tener que estar dando explicaciones y justificándome de lo que puedo y no puedo hacer porque la gente llega hasta cuestionarse que tengas algo” (DF15)

“Me llaman para una entrevista para un puesto de trabajadora social. Pregunto si importa que tenga diversidad funcional. Dicen que no, que lo importante es el CV. Pero al ir a hacer el examen médico me dicen: ‘uy, nos hemos equivocado, hasta luego’. Hay veces que me lo notan en la voz y directamente me cuelgan el teléfono” (DF06)

“Por mi formación, me presenté a una OPE y saqué la plaza en un ayuntamiento. Pero hay una cosa muy curiosa: si tienes diversidad funcional tienes que pasar por un tribunal al que le da igual la experiencia previa que se haya tenido en ese campo y que dictamina si eres, o no, apta. El psicólogo de turno te dice que le enseñes a ver cómo escribes. Pregunto por el ordenador y por la mesa accesible y me contestan que mi ama puede aguantarme el teclado con las manos y que vaya escribiendo. Al final me hicieron un informe desfavorable y me quitaron la plaza” (DF06)

“Me he sentido muy discriminada en mi búsqueda de empleo. Alguna vez cuando me han llamado, aun sabiendo que tenía una discapacidad, he sentido rechazo, y al entrar con el bastón, me han dicho: ‘¡Pero si eres ciega!’. Les he dicho que en mi CV ya ponía que tenía una discapacidad y me han dicho: ‘Ya, pero es que tanto...’ (DF08)

“Se publicó una oferta especial para discapacidad para llevar un disfraz para bailar o hacer algo parecido. Yo me apunté porque pedían el título de monitora, que lo tenía [...] Empecé con la prueba y una chica me dijo ‘Ay, perdona, eres sorda, no puedes hacer el trabajo’. Esto me hundió. Le pregunté: ‘¿Por ser sorda? Si cumplo requisitos, tengo los títulos, no me habéis dado la oportunidad ni siquiera de hacer la prueba o de demostrar algo...’. Al final me enfadé y me fui” (DF09)

“Cuando tuve el accidente me echaron del trabajo. Tuve que amenazar con denunciar para que me dieran lo que le correspondía” (DF13)

“En la asociación en la que hacía voluntariado cuando me despuntó la enfermedad que dijeron que ya no era apta para ese servicio, cuando lo único que realmente hacíamos eran servicios preventivos con ambulancia [...]” (DF15)

“[...] Me dijeron que mi enfermedad no era apta para ese servicio cuando lo único que realmente hacíamos era servicios preventivos con ambulancia pero que no me exigía nada que no pudiera hacer [...] Supuestamente, están bastante concienciados con la gente que tiene diversidad, de hecho yo estaba en la furgoneta de ayuda social, pero bueno, al final me dijeron que mi enfermedad era incompatible con el servicio que ellos desempeñaban” (DF15)

“Me contrataron y me pagaban muy poco porque tenía una discapacidad y hacía el mismo trabajo que mi compañero. Incluso mejor. Me decían: “Trabajas muy

bien, has aprendido muy rápido”. Ya. ¿Y por qué no me pagáis lo mismo que a él y nos dais los mismos días de vacaciones?” (DF11)

“Yo quería conducir porque el salario también es un poco mayor pero al ser chica, pues nada. Me gusta conducir y es algo que me gustaría hacer en este CEE, conducir el transporte adaptado que tenemos, pero lo de conducir y que seas mujer en esta empresa no lo ven, prefieren a un chico con una `L` que una chica que lleve 10 años conduciendo, no se fían que una mujer conduzca bien, todavía hay que mentalizarles” (DF14)

Anexo para identificación de las participantes según perfil y/o entidad de trabajo

ID	Perfil
DF01	Mujer de 35 años con diversidad funcional física del 33%
DF02	Mujer de 26 años con diversidad funcional motora del 89%
DF03	Mujer de 33 años con diversidad funcional motora del 76%
DF04	Mujer de 27 años con diversidad funcional física del 37%
DF05	Mujer de 35 años con diversidad funcional física del 35%
DF06	Mujer de 33 años con diversidad funcional motora sin concretar
DF07	Mujer de 27 años con diversidad funcional sensorial visual del 79%
DF08	Mujer de 35 años con diversidad funcional sensorial visual del 87,5%
DF09	Mujer de 30 años con diversidad funcional sensorial auditiva del 70%
DF10	Mujer de 24 años con diversidad funcional sensorial auditiva del 33%
DF11	Mujer de 31 años con diversidad funcional sensorial auditiva del 35%
DF12	Mujer de 27 años con diversidad funcional física y sensorial auditiva del 39%
DF13	Mujer de 34 años con diversidad funcional física y sensorial auditiva del 52%
DF14	Mujer de 32 años con diversidad funcional orgánica del 37,5%
DF15	Mujer de 22 años con diversidad funcional orgánica del 35%
DF16	Mujer de 29 años con diversidad funcional orgánica y sensorial auditiva del 34%
DF17	Mujer de 30 años con diversidad funcional mental del 50%
DF18	Mujer de 28 años con diversidad funcional mental del 35%
DF19	Mujer de 35 años con diversidad funcional mental del 33%
DF20	Mujer de 28 años con diversidad funcional mental del 65,5%
DF21	Mujer de 35 años con diversidad funcional psíquica del 33,5%
DF22	Mujer de 32 años con diversidad funcional física y mental del 89%
DF23	Mujer de 28 años con diversidad funcional del desarrollo del 50%
DF24	Mujer de 35 años con diversidad funcional intelectual del 65%
DF25	Mujer de 25 años con diversidad funcional física e intelectual del 71%
DF26	Mujer de 35 años con diversidad funcional física e intelectual del 76%
TI01	Técnica de igualdad en entidad de diversidad funcional física y/u orgánica
TE02	Técnica de Empleo en entidad de diversidad funcional física y/u orgánica
TE03	Técnica de Empleo en entidad de diversidad funcional física y/u orgánica
TE04	Técnica de Empleo en entidad de diversidad funcional preferentemente física
TE05	Técnica de Empleo en entidad de diversidad funcional sensorial auditiva

TE06	Técnica de Empleo en entidad de diversidad funcional mental
TE07	Técnica de Empleo en entidad de diversidad funcional psíquica
DG08	Directora General en entidad de diversidad funcional intelectual
CF09	Coordinadora de Formación en entidad de diversidad funcional preferentemente intelectual
TI10	Técnica de Igualdad en entidad de diversidad funcional preferentemente intelectual
CE11	Coordinadora de Empleo en entidad de colectivos en desventaja
TE12	Técnica de Empleo en entidad de colectivos en desventaja
TE13	Técnica de Empleo en entidad de colectivos en desventaja
TE14	Técnica de Empleo en gestión de empleo para personas con diversidad funcional

5. Bibliografía

- CALVO NOVELL, Carmen (2019). Diversas mujeres diversas. Historias de Resiliencia, Empoderamiento y Olvido. Madrid: Fundación CERMI Mujeres y Ediciones SINCA
- EGK. (2016). Empleo, juventud y diversidad funcional. Bilbao: Consejo de la juventud de Euskadi
- EGK. (2017). Diversidad sin barreras. Bilbao: Consejo de la juventud de Euskadi
- EUSTAT. (2016). Censo de Mercado de Trabajo. Vitoria-Gasteiz: EUSTAT
- EUSTAT. (2018). Encuesta de Población en Relación con la Actividad. Vitoria-Gasteiz: EUSTAT
- INE. (2016). El Empleo de las Personas con Discapacidad. Madrid: INE
- INE. (2017). Encuesta anual de estructura salarial. Madrid: INE
- INE. (2017). Estadísticas del Padrón continuo. Madrid: INE
- INE. (2018). Encuesta de Población Activa (EPA). Madrid: INE
- OBSERVATORIO ESTATAL DE LA DISCAPACIDAD. (2015). Inclusión social de las mujeres con discapacidad en España en relación con los varones con discapacidad y en relación con las mujeres sin discapacidad: Comparación sistemática. Madrid: Observatorio Estatal de la Discapacidad
- OBSERVATORIO ESTATAL DE LA DISCAPACIDAD. (2018). Informe Olivenza 2017. Madrid: Observatorio Estatal de la Discapacidad
- ODISMET. (2017). Situación de las Personas con Discapacidad en el Mercado Laboral. Madrid: Observatorio sobre discapacidad y mercado de trabajo de España y Fundación ONCE
- VV.AA. (2012). Situación laboral de las personas con discapacidad. CAPV 2012. Vitoria-Gasteiz: Lanbide y Dpto. de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.



Programa Gogoratu. Aprendiendo con personas con discapacidad intelectual

*Diana Cabezas Gómez, Mirko Gerolin Pelucchi, Ainara Canto Combarro, Irama
Vidorreta Gutiérrez⁵¹⁶.*

RESUMEN

El Programa GORATU desarrollado por Gorabide desde 2014 tiene como objetivo visibilizar a las personas con discapacidad intelectual y sus diferentes funcionamientos en contextos comunitarios como expresión valiosa de la diversidad funcional. Para ello, un equipo de personas con DI dinamizan sesiones de sensibilización sobre la DI en centros educativos. Hasta la fecha, se han impartido 226 sesiones en las que han participado más de 6.000 personas. Para valorar el impacto de este programa, durante 2017-2019 se llevó a cabo un estudio con una amplia muestra (n=413) de alumnado de Educación Secundaria y Bachillerato de Bizkaia. Los resultados obtenidos avalan la eficacia de este programa, comprobando que 11 de los 15 ítems analizados experimentan una mejora estadísticamente significativa en sus puntuaciones medias tras la aplicación del programa. Asimismo, se comprueba que las chicas mejoran significativamente sus puntuaciones medias en 11 de los 15 ítems analizados mientras que los chicos lo hacen en 9 ítems. Finalmente, se analiza si el hecho de conocer y/o convivir con una persona con DI impacta en algún sentido en los resultados. Las puntuaciones del alumnado que conocen a personas DI presentan puntuaciones más elevadas tanto antes como después de participar en el programa. En conclusión, el Programa Goratu desarrollado por personas con DI durante estos años, parece contribuir favorablemente a eliminar estereotipos sobre las personas con DI. Asimismo, cabe pensar que estos cambios en los componentes cognitivos de las actitudes, contribuyan a que las personas seamos más inclusivas en una sociedad que celebre la diversidad.

Palabras clave: Discapacidad intelectual, actitudes, estereotipos, sensibilización, diversidad

1. Introducción

Gorabide es una asociación sin ánimo de lucro, formada por familias, orientada a dar apoyo a las personas con discapacidad intelectual (en adelante DI) de Bizkaia, así como a sus familias y personas o entidades tutoras, para contribuir a la mejora su calidad de vida y defender sus derechos.

El fin último que da sentido a Gorabide, y que mueve toda la actividad de la asociación, es la defensa de derechos que, como miembros de la sociedad, tienen las personas con DI, independientemente de la causa que la origina.

Alcanzar ese fin último implica, desde la perspectiva de Gorabide, actuar en tres direcciones diferentes, pero complementarias:

- Influir sobre el cuerpo social con objeto de conseguir la más completa toma de conciencia de la sociedad para que ésta, en su conjunto, acepte a las personas con DI y colabore en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos.

⁵¹⁶ Diana Cabezas Gómez, Mirko Gerolin Pelucchi: Asociación Gorabide (Asociación Vizcaína en favor de la personas con Discapacidad Intelectual www.gorabide.com).
Ainara Canto Combarro, Irama Vidorreta, Fundación EDE

- Proporcionar los apoyos individuales necesarios en cada caso y promover que se creen servicios globales, de base comunitaria, que consigan el bienestar y la mejora continua de la calidad de vida de las personas con DI.
- Crear servicios de manera directa, cuando se considere apropiado.

Durante estos años, Gorabide ha ido trabajando para que las personas con DI sean consideradas miembros de pleno derecho de la sociedad. Y lo ha hecho con el esfuerzo compartido entre personas con DI y sus familias, profesionales, voluntariado e instituciones públicas y privadas. A lo largo de esa trayectoria, se han ido detectando necesidades de las personas con DI y sus familias, y se han ido creando servicios que han contribuido a consolidar el sistema social de responsabilidad pública.

2. Descripción del programa Goratu

La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 en la sede de las Naciones Unidas, en su artículo 8. *Toma de conciencia* compromete a los Estados Parte a adoptar medidas que contribuyan a la sensibilización de la sociedad respecto de las personas con discapacidad; a luchar contra los estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas hacia las mismas. Con ello, la Convención pone el foco en las actitudes que como sociedad mantenemos hacia la ciudadanía con discapacidad (Lindón, 2016).

En un estudio publicado en 2014 por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad sobre las necesidades de las familias de personas con discapacidad se especifica que una de las demandas planteadas se refiere a la necesidad de informar a la sociedad. De acuerdo con el citado estudio, la mayoría de las familias con un miembro con discapacidad que fueron encuestadas, planteaban la imperiosa necesidad de informar a la sociedad sobre lo que es e implica la discapacidad ante la persistencia de representaciones culturales estereotipadas y estigmatizadoras sobre las personas con discapacidad. Así por ejemplo, las campañas de sensibilización y de concienciación se plantean como recurso útil para paliar esta desinformación sobre las personas con discapacidad.

El Programa GORATU desarrollado por Gorabide desde 2014 tiene como objetivo visibilizar a las personas con DI y sus diferentes niveles de funcionamiento en contextos comunitarios como expresión valiosa de la diversidad funcional. Asimismo, pretende promover cambios en las actitudes hacia las personas con DI, especialmente en los componentes cognitivos de estas actitudes, esto es, estereotipos y creencias no contrastadas. Para el diseño y despliegue del programa se contó con la colaboración de Obra Social La Caixa a través de su convocatoria de subvenciones específicas.

Para el despliegue del programa se cuenta con un equipo de personas con DI que dinamizan las sesiones de sensibilización sobre la DI en centros educativos y formativos, principalmente. Previamente, este equipo diseñó los contenidos a compartir, materiales audiovisuales de apoyo y ejercicios prácticos. El desarrollo de una sesión gira en torno a la pregunta "fuerza": ¿Cómo somos las personas con DI? A través de sus narrativas vitales, las personas con DI afirman: 1. Cada persona con DI somos única, diferente; no por tener DI somos todas las personas iguales. 2. Las personas con DI tenemos metas vitales, objetivos personales y, a veces, para lograrlos precisamos apoyos en sus diferentes modalidades (apoyos naturales, profesionales y tecnológicos). 3. Las

personas con DI tenemos sueños y miedos como todo el mundo; es importante escucharnos desde estas vivencias. 4. Las personas con DI participamos de experiencias de relación que nos hacen sentir grandes y otras que nos hacen sentir pequeñas (Cabezas y Gallastegui, 2014; Cabezas, 2018).

Estos contenidos se fueron conformando con las aportaciones dinámicas de los miembros del equipo, ya que se trata de un programa abierto, dinámico, experiencial y dialógico; cada sesión puede diferir de otras en función de variables como las características de la persona formadora con DI y sus propias concepciones sobre sí misma y la discapacidad; las características de las personas asistentes a la sesión; nivel de interacción generado; preguntas formuladas; empatía lograda; acciones previas anticipatorias de la sesión; así como otros factores contextuales.

El estilo particular de cada formador/a viene determinado por una combinación, con diferente intensidad, de cada uno de los aspectos que se reflejan en la tabla 1. Encontrarse cómoda y competente en el propio estilo de comunicación a la hora de dinamizar las sesiones forma parte del proceso de desarrollo y plan de mejora personal de cada formador/a con DI.

Tabla 1. Estilos de dinamización de las sesiones.

ESTILOS DE DINAMIZACIÓN DURANTE LAS SESIONES		
CONTENIDOS	PERSONALES Preferencia por experiencias personales, vivencias, recuerdos, situaciones vividas, etc. <i>“Yo fui...”, “A mí me pasó...”, “Yo me sentí...”</i>	AJENOS Preferencia por experiencias que otras personas con discapacidad han podido vivir, vivencias comunes al colectivo, sentimientos compartidos, etc. <i>“Las personas con DI a veces sentimos que...”, “La sociedad nos ve a las personas con DI...”, “Nosotros sentimos que...”</i>
	ANALÓGICO Preferencia por propuestas prácticas en papel para completar y después poner en común. Por ejemplo, <i>“escribe en un postit tus sueños”</i>	DIGITAL Preferencia por recursos tecnológicos (vídeos), acceso a Goratu 2.0, etc. Por ejemplo, <i>“si queréis saber nuestra opinión, podéis acceder a nuestra web...”</i>
PROCESO	ESPONTÁNEO Preferencia por narrar eventos, experiencias recientes como elementos discursivos espontáneos en función del contexto. Por ejemplo <i>“Ahora recuerdo que un día...”</i>	ESTRUCTURADO Preferencia por seguir un guion de contenidos, de manera lineal, previamente acordado. Por ejemplo, <i>“Os voy a contar primero (...), luego os hablaré de (...) y terminaremos con las preguntas que queráis hacer”</i> .
	INMEDIATO Preferencia por relatos vivenciales vinculados al “aquí y ahora”, hechos y experiencias conectados	MEDIADO Preferencia por reflexiones asociadas a vivencias y experiencias pasadas, referencias a ciclos vitales, proyecciones
TIEMPO / ESPACIO		

	<p>con el presente, datos autobiográficos actuales, etc. Por ejemplo, “Vivo en... y trabajo de...”; “Me gusta el fútbol, el deporte en general...”, “Me encargo de las tareas del hogar...”, “Disfruto de estar con los amigos...”, “Yo soy una persona muy...”, etc.</p>	<p>a etapas futuras, preocupaciones, aspiraciones de futuro. Por ejemplo, “En mi etapa escolar, aprendí que...”, “Mi experiencia laboral fue más positiva en tal empresa porque...”, “Cuando pienso en el futuro me pregunto qué...”</p>
INTERACCIÓN	EXPOSITIVO	INTERACTIVO
	<p>Preferencia por desarrollar las explicaciones de manera unidireccional con escasa interacción con los asistentes. Puede darse contacto ocular o no pero, en general, se muestra poca receptividad a las reacciones de los asistentes.</p>	<p>Preferencia por plantear preguntas a los asistentes, confirmar acuerdos y desacuerdos, fomentar la intervención de los asistentes. Comodidad con las aportaciones de los participantes, comentarios, etc. Por ejemplo, “Y ¿qué opináis sobre lo que acabo de comentar?”, “¿Hay alguna pregunta que me queráis hacer?”, “¿A qué conclusión podemos llegar?”</p>

En definitiva, a través de este programa las propias personas con DI hablan sobre sí mismas en tanto “personas que son” (identidad) y no tanto en cuanto “pueden o no hacer” (competencia), tratando de distanciarse del discurso *capacitista* basado en los parámetros de funcionamiento humano “normal” vs. “disfuncional”.

Uno de los aspectos a destacar es la apuesta estratégica de involucrar a las propias personas con DI en los programas de intervención. Existe evidencia suficiente para valorar el impacto de las narrativas vitales en primera persona (Susinos y Parrilla, 2005, 2008; Ciénaga, Patiño y Alcántara, 2014; Verdugo y Rodríguez, 2012; Moore y Nettelbeck, 2013; Ison et al, 2010; Cotán, 2018 y Cobeñas, 2020), así como las narrativas experienciales de las familias (Calderón, 2013; Domenech y Moliner, 2013). No obstante, hay que reconocer que estas oportunidades de compartir las experiencias en primera persona son, hasta la fecha, un privilegio de personas con un nivel de DI moderado o ligero y, aunque constituyen el porcentaje mayor dentro del colectivo, habría que ver en qué medida podrían representar también a las personas con una discapacidad más severa.

Los intentos por diseñar programas que logren mejorar las actitudes hacia las personas con discapacidad son múltiples y diversos, así como los resultados que se obtienen. Las estrategias empleadas para ello son: el contacto estructurado, la información, la simulación de discapacidad, las unidades curriculares específicas sobre discapacidad, las actividades deportivas conjuntas, las experiencias extracurriculares como juegos o excursiones, los trabajos cooperativos, los programas en habilidades sociales específicas, la proyección de películas, las dramatizaciones, las lecturas, las tutorías, etc.

(Flórez, Aguado y Alcedo, 2009; Ruiz, 2012; Llorent y López, 2013; Rodrigo, 2015; Armando, 2015; Scior y Werner, 2015; Delgado, 2015). Cook et al (2014) proponen un modelo de intervención multinivel: nivel intrapersonal (centrado en las personas afectadas por los estereotipos y las actitudes negativas con objeto de ayudarles a gestionar las consecuencias negativas como la internalización de los mismos); nivel interpersonal (basado en las interacciones sociales entre las personas estigmatizadas y las personas potencialmente estigmatizadoras que aminoren la incomodidad e inseguridad); y nivel estructural (enfocado a cambiar las condiciones sociales que hacen aflorar los estereotipos).

Por su parte, Rello (2014) acomete una revisión internacional sobre los aspectos determinantes para el cambio de actitudes hacia la discapacidad, identificando estas: información, contacto, simulación y grupos de discusión.

Hasta la actualidad, en el marco del Programa Goratu, se han impartido 226 sesiones en las que han participado más de 6.000 personas (gráfica 1). Lógicamente, en el año 2020 se observa un decremento significativo tanto en el número de sesiones desarrolladas, así como en el número de participantes debido a las restricciones propias derivadas de la pandemia.

Gráfica 1. Número de sesiones y asistentes a las sesiones GORATU.

Grupos de interés	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL	
Alumnos/as E. Primaria	166	230	103	129	291	404	222		1545	4623
Alumnos/as F. Profesional y Secundaria	19	96	74	267	388	692	126		1662	
Alumnos/as universitarios	147	285	130	119	257	278	155	45	1416	
Padres y Madres / Familiares	56	43	43	32	23			40	237	906
Personas con discapacidad	90	0	104	0	0				194	
Voluntariado	21	90	74	122	88	80			475	558
Profesionales (ámbito sociosanitario)	48	223	25	0	5	27	20		348	
profesionales (ámbito educativo)	43	27	11	7	45				133	
Profesionales (ámbito servicios)					8				23	
Profesionales (ámbito salud)	0	48	6	0	0				54	
TOTAL	590	1042	570	676	1105	1481	523	85	6087	6087
Sesiones impartidas	25	41	23	28	43	50	14	2	226	

El Programa Goratu obtuvo el Premio La Caixa Innovación y Transformación Social 2015. Asimismo, se ha diseñado en la página web de la organización la sección <https://gorabide.com/programagoratu/> en la que se alojan testimonios audiovisuales y escritos y otros documentos de interés en torno a la calidad de vida de las personas con DI (Cabezas, 2019).

3. Estudio. Metodología y procedimiento

Para valorar el impacto de este programa, durante 2017, 2018 y 2019 se llevó a cabo un estudio con una amplia muestra de alumnado de cinco centros de Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato de Bizkaia (n=413; 210 hombres, 203 mujeres). La edad de los y las estudiantes estaba en un rango de 12 a 17 años. El 77 por ciento del alumnado conocía alguna persona con DI, bien a través de relación de amistad (32 por ciento),

relación de compañerismo en el ámbito escolar (17 por ciento), bien a través de una relación familiar (13 por ciento).

En la primera fase del estudio se diseñó un cuestionario para poder evaluar las creencias del alumnado respecto a las personas con DI. Posteriormente, este instrumento fue aplicado durante el desarrollo de las sesiones de sensibilización impartidas por las personas con discapacidad, con el propósito de comprobar el impacto que dichas sesiones podían tener en las percepciones del alumnado. A continuación se describe más detalladamente este proceso.

3.1. Instrumento para la evaluación de percepciones sobre las personas con DI

Como ya se ha indicado, se diseñó el cuestionario "Percepciones sobre las personas con DI" por profesionales expertos en el ámbito de la discapacidad contando con el contraste de personas con DI (Anexo 1). Se llevó a cabo una exhaustiva revisión científica sobre instrumentos de evaluación de actitudes hacia la discapacidad que permitió elaborar una versión piloto del cuestionario (20 ítems). La versión final del instrumento (15 ítems) se consiguió tras varias rondas de contraste. El cuestionario recoge, en primer lugar, una serie de datos sociodemográficos (edad, sexo, centro educativo, curso escolar, relación o no con personas con discapacidad, parentesco/ relación). En segundo lugar, los 15 ítems plantean una serie de percepciones en torno a las personas con DI a responder de acuerdo con una escala de tipo Likert de cuatro opciones de respuesta, con valores de 1 (*muy de acuerdo*) a 4 (*muy en desacuerdo*).

Hay que tener en cuenta que, del total de los quince ítems, diez están formulados en negativo; por tanto, a mayor puntuación, mayor desacuerdo con dicha puntuación. Por ejemplo, el ítem 4 "las personas con DI no tienen objetivos o metas" pone de manifiesto la creencia de que una persona con DI no es capaz de trazarse propósitos vitales, planificar metas, o desplegar un sentido propositivo en su desarrollo personal. Por tanto, una puntuación tendente a 4 puntos indicaría el total desacuerdo con esta afirmación.

Por el contrario, cinco ítems están formulados en términos positivos; por tanto, a mayor puntuación, mayor acuerdo con dicha formulación positiva. Este sería el caso, por ejemplo, del ítem 2 "las personas con DI son tan felices como las personas sin DI", o el ítem 9 "las personas con DI pueden divertirse como las personas sin DI". La valencia de cada ítem, en consecuencia, fue tomada en consideración para el registro y análisis de puntuaciones y deben tenerse muy presentes para la interpretación de los resultados obtenidos.

Las características psicométricas se obtuvieron mediante distintos tipos de análisis estadísticos realizados con la ayuda del programa estadístico *IBM SPSS Statistics versión 22*. Y para ello se dieron los siguientes pasos:

1. Validez de contenido: para la construcción de los ítems se tuvieron en cuenta las experiencias personales narradas por un grupo de ocho personas con DI. Durante varias sesiones de trabajo, estas personas con DI, en calidad de expertas por experiencia, relataron vivencias concretas que guiaron la tarea de conformar áreas de indagación, así como la elaboración de algunos de los ítems. Estos testimonios volcados por las personas con discapacidad giraron en torno a sus experiencias escolares, en el ámbito del ocio, el impacto de la mirada de las "otras personas", etc.

2. Validez de constructo: para verificar si las relaciones entre las variables componían una estructura dimensional se optó por utilizar varias técnicas: a) un primer análisis de estadísticos descriptivos que permitió observar la frecuencia con que se daban varios valores en la observación, la noción de un valor típico o usual, la cantidad de variabilidad en un conjunto de datos observados, etc.; b) una ANOVA que permitió comparar medias entre grupos para verificar o rechazar hipótesis; y c) análisis factoriales exploratorios y confirmatorios que ayudaron a verificar la existencia de correlaciones entre las variables y con el total del constructo.

A la luz de los resultados que se obtuvieron, el cuestionario consta, en su versión final, de cinco dimensiones con un total de quince ítems, que explican el 52,92% de la varianza. Estas cinco dimensiones son:

Dimensión 1 Infantilización: ideas sobre su estatus infantil / competencias (5 ítems).

Dimensión 2 Satisfacción emocional: ideas sobre su bienestar emocional (3 ítems).

Dimensión 3 Inclusión: ideas sobre su inclusión / segregación social (2 ítems).

Dimensión 4 Relaciones - socialización: ideas sobre sus relaciones interpersonales (3 ítems).

Dimensión 5 Autodeterminación: ideas sobre su capacidad de autodeterminación (2 ítems).

El número de factores confirmados es coherente con la estructura de otros instrumentos como, por ejemplo, el IAPD (Alcedo et al, 2013), o el EADP (Verdugo, Arias y Jenaro, 1994), ambos con cinco factores.

3. Análisis de la fiabilidad: se comprobó la consistencia interna global (índice de fiabilidad del cuestionario completo) a través del coeficiente *Alfa de Cronbach*, contando con un índice de fiabilidad adecuado ($\alpha = .719$).

3.2. Procedimiento

Para evaluar el impacto del Programa Goratu, una vez se contó con la versión final del cuestionario, se procedió a su aplicación sistemática en las sesiones de sensibilización. La primera aplicación del cuestionario se realizaba antes de la sesión; y al término de la misma, se completaba por segunda vez. Al alumnado se le indicaba expresamente que no mirasen las respuestas dadas en el cuestionario previo a la sesión.

El procedimiento de aplicación fue grupal (un total de 15 aulas) y cumplimentado de manera individual. Un profesional de la organización guiaba el procedimiento dando las instrucciones oportunas a los grupos de alumnos y alumnas.

El desarrollo de la sesión de sensibilización tenía una duración aproximada de 90 minutos. Tal y como se describió anteriormente, cada formador o formadora desarrollaba su propio estilo de dinamización. No obstante, una sesión “estándar” constaba de la exposición de una serie de contenidos de carácter experiencial, acompañados de preguntas abiertas que promovieran la participación del alumnado. Asimismo, durante la exposición se proyectaban algunos materiales audiovisuales elaborados en el desarrollo de este programa. Finalmente, la persona con DI formadora

planteaba una serie de dinámicas prácticas que contribuyeron a que los y las estudiantes pudieran ponerse en el lugar de las personas con DI. Si bien cada sesión se adaptó a las circunstancias de cada grupo de alumnado, se contó con una estructura ya sistematizada replicable en cada sesión.

4. Resultados

Los resultados obtenidos en este estudio avalan la eficacia del programa en términos de promover cambios significativos en las ideas preconcebidas respecto a las personas con DI. Los principales resultados son los siguientes:

De acuerdo con la prueba de rangos Wilcoxon (ver anexo 2. Síntesis de principales resultados) puede decirse que a nivel general, once de los quince ítems analizados experimentan una mejora estadísticamente significativa en sus puntuaciones medias tras la aplicación del programa.

Concretamente, se advierten mejoras significativas en los siguientes ítems: *“Deberían estudiar en colegios especializados”*, *“No tienen objetivos o metas”*; *“Pueden retrasar el ritmo de la clase”*; *“Son siempre como niños/as”*; *“Se comportan raro”*; *“No pueden cuidar de sí mismas”* y *“No saben explicar lo que quieren y necesitan”*. En estos ítems, los y las estudiantes manifestaron una mayor disconformidad con estas afirmaciones tras participar en la sesión de sensibilización.

Asimismo, también se observan mejoras en los ítems: *“Son tan felices como las personas sin DI”*; *“Se sienten bien consigo mismas”*; *“Son buenos compañeros de clase”*; *“Les gusta ayudar a los demás”*; evidenciándose una mayor conformidad con estas afirmaciones tras la sesión.

Por el contrario, no puede concluirse que el programa impacte significativamente en la percepción de los y las estudiantes en las siguientes cuatro cuestiones: *“Prefieren relacionarse con otras personas con DI”*; *“Pueden divertirse como las personas sin discapacidad”*; *“No tienen amistades”* y *“No pueden tomar decisiones cotidianas”*. En estos ítems no se apreciaron diferencias significativas entre las puntuaciones previas y posteriores a la sesión.

En cuanto a las dimensiones, cuatro de ellas mejoran la puntuación media de manera estadísticamente significativa tras la aplicación del programa (Dimensión Inclusión, Dimensión Satisfacción emocional, Dimensión Relaciones-Socialización y Dimensión Infantilización), mientras que una de ellas (Dimensión Autodeterminación) no consigue mejorar de manera significativa su puntuación. Atendiendo a las dimensiones, los datos indican que la Dimensión Inclusión y la Dimensión Infantilización son las que obtienen los peores resultados antes de la aplicación del programa. Sin embargo, una vez que los alumnos y alumnas han pasado por este programa se observa una mejora en las puntuaciones de ambas dimensiones, cuantitativamente superior al del resto de dimensiones, especialmente en la dimensión relativa a la infantilización del colectivo.

En base a los resultados según el sexo, se observa que, en líneas generales, las puntuaciones de las chicas, tanto antes de la intervención como después, son algo más elevadas que las de los chicos. Tras la aplicación del programa, se advierte un incremento de la puntuación en muchos de los ítems tanto de las chicas como de los chicos, si bien los ítems mejor y peor valorados siguen siendo los mismos.

Los resultados de la prueba de rangos de Wilcoxon según el sexo (ver Anexo 2. Síntesis de principales resultados) parecen apuntar a que el programa podría estar incidiendo algo más en las chicas. Así, ellas mejoran significativamente sus puntuaciones medias en once de los quince ítems analizados (exactamente los mismos ítems en los que se percibían mejoras significativas a nivel general) mientras que los chicos lo hacen en nueve ítems (los mismos que sus compañeras, excepto en los ítems: “*Son buenos compañeros de clase*” y “*No tienen objetivos o metas*”). Tanto chicos como chicas mejoran significativamente en cuatro de las cinco dimensiones de análisis consideradas (las mismas que mejoran a nivel general).

Finalmente, se analiza si el hecho de conocer y/o convivir con una persona con DI impacta en algún sentido en los resultados. Las puntuaciones de alumnos y alumnas que interactúan o conocen a personas con DI presentan, por lo general, puntuaciones más elevadas tanto antes como después de participar en el programa Goratu.

Tras la aplicación del programa, se advierte un incremento generalizado en la puntuación de prácticamente todos los ítems, tanto entre quienes tienen relación con personas con DI como quienes no. Sin embargo, la prueba de rangos de Wilcoxon (ver Anexo 2. Síntesis de principales resultados) no pone de relieve grandes diferencias en las puntuaciones entre el alumnado que conoce a personas con DI y el que no, si bien es cierto que las puntuaciones son algo más positivas entre quienes sí cuentan con personas con DI entre sus conocidas. Así, quienes sí conocen a personas con DI mejoran de manera significativa las puntuaciones medias de once ítems (los mismos que se mejoran a nivel general), mientras que quienes no conocen a personas con DI mejoran en nueve (los mismos que el otro grupo a excepción de los ítems: *Les gusta ayudar a los demás* y *No tienen objetivos o metas*).

En cuanto a las dimensiones de análisis cabe destacar que de nuevo en ambos grupos las puntuaciones más modestas son las de la Dimensión Inclusión así como la Dimensión Infantilización, especialmente en el caso de quienes no conocen a ninguna persona con DI. Tras la aplicación del programa se observa una mejora generalizada en todas las dimensiones si bien es notablemente mayor en el caso de la dimensión Infantilización.

Tanto quienes conocen a personas con DI como quienes no mejoran significativamente en cuatro de las cinco dimensiones de análisis consideradas (las mismas que experimentan mejoras a nivel general).

5. Conclusión

El Programa Goratu desarrollado por personas con DI de la asociación GORABIDE durante estos años, a la luz de los resultados de este estudio, parece contribuir favorablemente a modificar las ideas preconcebidas respecto a las personas con DI, en el sentido de reducción de estereotipos. Estos cambios favorables se observan especialmente en los ítems vinculados a las dimensiones Inclusión, Satisfacción emocional, Relaciones-Socialización e Infantilización.

En función del sexo, son las estudiantes las que mejoran de manera más significativa en sus percepciones, respecto a los estudiantes. Y se observan ligeras diferencias entre el alumnado que ya tenía relación previa con personas con DI y el que no contaban con esta vivencia personal.

Estos resultados, tomados en su conjunto, nos animan a continuar con este programa ya que ofrece la oportunidad de que las propias personas con DI sean agentes efectivos de cambio en las percepciones que otras personas tienen respecto a ellas.

Asimismo, cabe pensar que estos cambios en los componentes cognitivos de las actitudes, contribuyan a que las personas seamos más inclusivas en una sociedad que celebre la diversidad.

6. Bibliografía

- Alcedo, M.A., Gómez, S.L.E., Fontanil, G.Y., y González, G.R. (2013). Propiedades psicométricas del Inventario de Actitud hacia Personas con Discapacidad (IAPD). *Revista Mexicana de Psicología*, 30(2), 154-164.
- ALTER Grupo de Investigación (2014). *Los perfiles de la discriminación en España: Análisis de la Encuesta CIS-3.000 Percepción de la discriminación en España*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Armando, J. (2015). Estrategias psicosociales utilizadas para el cambio de actitud hacia personas discriminadas por su discapacidad o trastorno mental. *Revista Española de Discapacidad*, 2015, 3(2), 27-3.
- BOE (2008). *Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad*, New York, 13 de diciembre de 2006 (BOE 96, 21 abril de 2008, 20648-20659).
- Cabezas, D. y Gallastegi, A. (2014). Proyecto Goratu. Aprendiendo con personas con discapacidad. *Síndrome de Down: Vida Adulta*, 17.
- Cabezas, D. (2018). Programa GORATU. Aprendiendo con personas con discapacidad. En López-Meneses, E. et al, *Experiencias pedagógicas e innovación educativa. Aportaciones desde la praxis docente e investigadora*. Ed. Octaedro.
- Cabezas, D. (2019). Goratu 2.0. Aprendiendo con personas con DI a través de entornos virtuales. *Síndrome de Down: Vida Adulta*, 32.
- Calderón, J. (2013). Entre la realidad y los sueños. Reflexiones sobre la inclusión educativa desde la vida de mi hermano. *Revista Educación Inclusiva* 6(1), 142-159.
- Ciénaga, E.P., Patiño, O. y Alcántara, A.E. (2014). Historias escolares de adolescentes con discapacidad. Experiencias en torno a la inclusión educativa. *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, 8(2), 103-120.
- Cobeñas, P. (2020). Exclusión Educativa de personas con discapacidad. Un Problema pedagógico. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 18(1), 65-81.
- Cook, J.E., Purdie-Vaughns, V., Meyer, I.H. y Busch, J.T.A. (2014). Intervening within and across levels: A multilevel approach to stigma and public health. *Social Science and Medicine*, 103, 101-109.
- Cotán, A. (2017). Educación inclusiva en las instituciones de educación superior: narrativas de estudiantes con discapacidad. *Revista Española de Discapacidad* 5(1), 43-61.

- Delgado, J.A. (2015). Estrategias psicosociales utilizadas para el cambio de actitud hacia las personas discriminadas por su discapacidad o trastorno mental. *Revista Española de Discapacidad*, 3(2), 27-39.
- Doménech, A. y Moliner, O. (2013). Relato polifónico: hablan las madres sobre las vivencias de inclusión de sus hijos en la escuela. *Revista Educativa Inclusiva* 6(1), 142-155.
- Flórez, M.A., Aguado, A.L. y Alcedo, M.A. (2009). Revisión y análisis de los programas de cambio de actitudes hacia personas con discapacidad. *Anuario de Psicología Clínica y de la Salud* 5, 85-98.
- Ison, N., McIntyre, S., Rothery, S., Smithers-Sheedy, H., Goldsmith, S., Parsonage, S. y Foy, L. (2010). Just like you. A disability awareness programme for children that enhanced knowledge, attitudes and acceptance: Pilot study findings. *Developmental Neurorehabilitation*, 13, 360-368.
- Lindón, L. (2016). *La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. ¿Por qué una toma de conciencia? Una propuesta para los medios de comunicación*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Llorent, V.J. y López, R. (2013). Buenas prácticas inclusivas en educación formal y no formal: Análisis de experiencias educativas reales en la provincia de Cádiz. *Revista Educación Inclusiva*, 6(2), 174-192.
- Moore, D. y Nettelbeck, T. (2013). Effects of short-term disability awareness training on attitudes of adolescent schoolboys toward persons with a disability. *Journal of Intellectual and Developmental Disability*, 38(3), 223-231.
- Rello, C.F. (2014). Determinantes de las técnicas de cambio de actitudes hacia la discapacidad en programas educativos: una revisión internacional. *Revista Siglo Cero*, 45(3), 28-46.
- Rodrigo, D. (2015). *Evaluación de un programa escolar para modificación de actitudes hacia las personas con discapacidad en Manizales (Colombia)*. Tesis doctoral presentada en la Universidad de Salamanca.
- Ruiz, E. (2012). Actitudes, estereotipos y prejuicios: su influencia en el síndrome de Down. *Revista Síndrome de Down*, 29, 110-121.
- Scior, K y Werner, S. (2015). *Changing attitudes to learning disability. A review of the evidence*. Mencap: Reino Unido.
- Susinos, T. y Parrilla, A. (2008). Dar la voz en la investigación desde un enfoque biográfico narrativo. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(2), 157-171.
- Verdugo, M.A. y Rodríguez, A. (2012). La inclusión educativa en España desde la perspectiva de alumnos con discapacidad intelectual, de familias y de profesionales. *Revista de Educación del Ministerio* 358, 450-470.
- Verdugo, M.A., Arias, D. y Jenaro, B. (1994). *Actitudes hacia las personas con minusvalía*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, INSERSO.

Anexo 1. Cuestionario GORATU

II. YO PIENSO QUE...	MD	CA	Des	MD ⁵¹⁷
1. Las personas con DI deberían estudiar en colegios especiales	1	2	3	4
2. Las personas con DI son tan felices como las personas sin DI	1	2	3	4
3. Las personas con DI se sienten bien consigo mismas	1	2	3	4
4. Las personas con DI no tienen objetivos o metas	1	2	3	4
5. Las personas con DI no pueden tener decisiones cotidianas como por ejemplo qué ropa ponerse, qué desayunar, etc.	1	2	3	4
6. Las personas con DI prefieren relacionarse con otras personas con DI	1	2	3	4
7. Las personas con DI son buenos compañeros de clase	1	2	3	4
8. Las personas con DI pueden retrasar el ritmo de la clase	1	2	3	4
9. Las personas con DI pueden divertirse como las personas sin DI	1	2	3	4
10. Las personas con DI son siempre como niños/as	1	2	3	4
11. Las personas con DI se comportan raro	1	2	3	4
12. Las personas con DI no tienen amigos/as	1	2	3	4
13. Las personas con DI no pueden cuidarse de sí mismas	1	2	3	4
14. Las personas con DI no saben explicar lo que quieren y necesitan	1	2	3	4
15. A las personas con DI les gusta ayudar a los demás	1	2	3	4

Anexo 2. Síntesis de los principales resultados

ITEMS POR DIMENSIONES	Análisis Pre-post			Significatividad WILCOXON				
	Media PRE	Media POST	Dif. Medias	Gener al	Chic os	Chicas	Sí conoc en PCDI	No conoc en PCDI
1. Deberían estudiar en colegios especializados (*)	2,44	2,86	0,42	,000	,000	,000	,000	,004
6. Prefieren relacionarse con otras personas con DI (*)	2,84	2,92	0,08	,115	,430	,106	,087	,883
DIMENSIÓN INCLUSIÓN	2,64	2,89	0,25	,000	,000	,000	,000	,043
2. Son tan felices como las personas sin DI	3,48	3,80	0,32	,000	,000	,000	,000	,000
3. Se sienten bien consigo mismas	3,26	3,63	0,37	,000	,000	,000	,000	,000
9. Pueden divertirse como las personas sin discapacidad	3,85	3,83	-0,01	,704	,402	,165	,933	,564

⁵¹⁷ MD: Muy de acuerdo, CA: Casi de acuerdo, Des: En desacuerdo / MD: Muy en desacuerdo.

DIMENSIÓN SATISFACCIÓN EMOCIONAL	3,53	3,76	0,23	,000	,000	,000	,000	,000
7.Son buenos compañeros de clase	3,47	3,60	0,12	,001	,066	,002	,018	,008
12.No tienen amistades (*)	3,80	3,84	0,04	,226	,450	,278	,368	,415
20.Les gusta ayudar a los demás	3,46	3,71	0,25	,000	,007	,000	,000	,153
DIMENSIÓN RELACIONES-SOCIALIZACIÓN	3,58	3,72	0,14	,000	,010	,000	,000	,018
4.No tienen objetivos o metas (*)	3,68	3,81	0,13	,000	,154	,000	,000	,771
5.No pueden tomar decisiones cotidianas (*)	3,50	3,49	-0,01	,702	,238	,099	,603	,865
DIMENSIÓN AUTODETERMINACIÓN	3,59	3,65	0,06	,054	,095	,237	,053	,629
8.Pueden retrasar el ritmo de la clase (*)	2,57	2,82	0,25	,000	,000	,000	,000	,012
10.Son siempre como niños/as (*)	3,03	3,55	0,53	,000	,000	,000	,000	,000
11.Se comportan raro (*)	2,88	3,40	0,52	,000	,000	,000	,000	,000
16.No pueden cuidar de sí mismas (*)	3,10	3,30	0,20	,000	,000	,012	,000	,006
19.No saben explicar lo que quieren y necesitan (*)	3,02	3,48	0,46	,000	,000	,000	,000	,000
DIMENSIÓN INFANTILIZACIÓN	2,92	3,31	0,39	,000	,000	,000	,000	,000



La excelencia académica de mujeres con discapacidad visual: estudio de casos comparados entre España y Costa Rica

Rosa María Díaz Jiménez, Marcela Ramírez Morera y María Dolores Yerga Míguez⁵¹⁸.

RESUMEN⁵¹⁹

El presente estudio analiza las historias de vida académica de mujeres con discapacidad de tipo visual que son consideradas excelentes académicamente. Con el objetivo de identificar el concepto de excelencia académica a través de un estudio de casos comparado entre Costa Rica y España. Con metodología cualitativa se analizan los discursos a través de la hermenéutica interpretativa y usando el programa Atlas-ti 7. Para la recogida de información se realizan entrevistas en profundidad: Dos casos con 8 unidades de observación: la mujer con discapacidad, su entorno familiar, académico y social, para así lograr conocer su experiencia académica desde distintas visiones.

Se obtienen resultados de tipo exógenos, analizando a la familia, grupos de pares y equipo docente. Estos grupos han supuesto un apoyo permanente que ha motivado a continuar la trayectoria académica.

Con respecto a los resultados endógenos, obtenidos por las vivencias de las mujeres, predominan a partes iguales la incertidumbre y la satisfacción, que han contribuido a conseguir las metas planteadas. Con toda esta información, excelencia académica se describe por los agentes estudiados como un rasgo de brillantez y actitud crítica, con características resilientes.

Entre las conclusiones se destaca la necesidad de analizar las violencias vinculadas a los ámbitos académicos.

Palabras clave: accesibilidad; excelencia en educación; estudio de mujeres; estudiantes con discapacidad visual; estudiantes universitarios

1. Introducción

El objeto de esta investigación supone analizar historias académicas que contribuyen a la excelencia universitaria en mujeres con discapacidad visual (MDV en adelante), entendiendo que llegar a la universidad ya es un valor. Poner el foco aquí tiene la finalidad de profundizar sobre la excelencia académica e identificar los factores relacionados con ella en los estudios superiores de las MDV.

En cuanto al estado de la cuestión, Novo, Muñoz, y Calvo (2015); Trotta, Lehtomäki y Matonya (2015), Samudio y Edda (2016), Mayán (2017), Martínez y Castrillo (2020), Sanahuja, Muñoz y Gairín (2020) analizan el recorrido histórico de las mujeres con

⁵¹⁸ Rosa María Díaz Jiménez. Doctora en Ciencias Sociales, Profesora Titular del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales; miembro del Centro Interdisciplinar de estudios feministas, de mujeres y de género. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

Marcela Ramírez Morera. Doctora en Educación, Profesora en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica.

María Dolores Yerga Míguez. Doctoranda en Ciencias Sociales, Colaboradora Honoraria del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

⁵¹⁹ Parte del material aquí expuesto está aceptado, pendiente de su publicación, en la Revista Colombiana de Educación

discapacidad en la educación superior. Así mismo estudian los factores académicos desde la perspectiva cuantitativa destacando niveles diferenciales predictivos, percepciones, impactos y efectos negativos relacionados con el éxito académico (Heiman ,2006; Reed, Kennett, Lewis, Lund, Stallberg y Newbold, 2009; Karimi ,2012; Polo y López, 2015). En los métodos de accesibilidad en educación se destacan las técnicas de lectura fácil (Barbosa Polanco, 2019) y aulas de tecnología (Molina, 2019). Por su parte Rodríguez y Valenzuela estudiaron el acceso y permanencia de estudiantes en las universidades, pero no concretaron la discapacidad de tipo visual (2019). En lo referido a la percepción del estudiantado universitario con discapacidad visual acerca de su desarrollo en competencias digitales es estudiada por Aquino, Izquierdo, García y Valdés (2016), y refieren poco adelanto en las mismas. Además, Díaz y Serrato (2016) refieren que los estudios más comunes en el ámbito de la discapacidad se enfocan hacia las barreras de la inclusión educativa. Las autoras afirman que la literatura académica se desarrolla en la línea de analizar el acceso, el ámbito actitudinal, el estudio los servicios y programas de apoyo dentro de las universidades y en la actitud del profesorado.

Esta investigación parte de la concepción de que la excelencia académica debe ser separada de elementos cuantitativos siendo la persona quien construye la excelencia académica y no la competitividad social o un valor número. La excelencia académica, puede suponer un concepto efímero, intrínsecamente relacionado con las historias académicas de las mujeres protagonistas, así lo expresan Moríña y Melero (2016) cuando se refieren al éxito académico como el acceso a la universidad, la permanencia y la finalización de los estudios universitarios. Así pues, la trayectoria personal supondrá un mayor valor.

Igualmente se parte de la premisa de que existen factores de influencia en el entorno de las mujeres con discapacidad que contribuyen a la excelencia académica. Concretamente se pone en relevancia el papel significativo de la familia, como apoyo en la carrera vital. Son diversos los estudios (Rea, Acle, Ampudia y García, 2014; Villavicencio y López, 2017; Araújo, 2016) y experiencias que destacan el valor de la persona de apoyo, la madre quien en la mayoría de los casos supone un eje central en la vida de las personas con discapacidad. Otra realidad con la que se convive es la académica, con las relaciones entre las personas docentes y los grupos de pares, que en muchas ocasiones supone un gran apoyo para la MDV y de quien nos interesa conocer su forma de ver la realidad, cómo se adapta la clase y cuáles son los apoyos educativos recibidos.

El universo de contrastación se sitúa en dos universidades públicas de Costa Rica y España. En ambos países existen políticas sociales vinculadas al ámbito de la discapacidad, cuyo objetivo principal es el reconocimiento de la educación como un derecho. En el contexto español la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Ley 1/2013), específicamente incorpora aspectos para la inclusión universitaria en el artículo 20. Por su parte, Costa Rica cuenta con la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (7600) que centra los

derechos educativos específicamente en su artículo del 14 al 22. Ambas naciones se acogen a CDPD⁵²⁰ sentando esta las bases legislativas.

A pesar de las políticas orientadas a la inclusión, la situación de las alumnas con discapacidad sigue mostrando realidades desiguales respecto al resto de estudiantes. En ambos países se presenta lo que Rodríguez y Cano (2015) denominan "efecto embudo" en el paso de la secundaria al bachillerato y en el transcurso de la educación universitaria. En España, el IV informe "Universidad y discapacidad" (2019), indica que el 1,5% de la población universitaria española, tiene discapacidad, el 1,8% realiza estudios de grado, el 1,2% accede al posgrado y solo el 0,7% estudia el doctorado.

En relación con el contexto costarricense, en el Informe del Estado de la Educación Costarricense (2017) entre el 2006 y el 2016 la matrícula total de las cinco universidades públicas aumentó en casi 30.000 estudiantes con un promedio anual de 3.5%, aunque existe un incremento del 30.2% en las matrículas. No obstante, esta población solo accede a la educación superior en un 17% en comparación con las personas sin discapacidad que ingresa en un 25% (INEC y Conapdis, 2019).

Este trabajo aplica una metodología cualitativa analizando los discursos de ocho actores mediante entrevistas en profundidad semiestructuradas y se analizan a través de la adaptación de la Teoría Fundamentada (Glaser y Strauss, 1967) con el apoyo de Atlas-ti8. El origen de los datos parte de dos casos seleccionados de la Tesis Doctoral y el Trabajo Fin de Grado de dos de las autoras.

En cuanto a los resultados, se clasifican en Factores exógenos y endógenos. En los primeros se analiza el ámbito familiar y social e institucional. Por otro lado, en los endógenos se concretan las características personales de las MDV. Por último, y como categoría emergente se presentan distintas situaciones de violencia.

2. Metodología

Se desarrolla una metodología basada en la investigación cualitativa (Taylor y Bogdan, 1987) y se estructura según lo propuesto por Levitt et al. (2018) para mostrar la integridad metodológica revisando los criterios que proponen para informes de investigación cualitativa. El proceso seguido para establecer la fidelidad al tema estudiado se concreta en el acercamiento al diálogo discursivo de las personas entrevistadas con una adaptación de la Teoría Fundamentada (Glaser y Strauss, 1967). La recopilación de datos se realiza a través de entrevistas semiestructuradas. Además, se recurre a elementos transductivos (Ibáñez, 1985). La estrategia de análisis se apoya en el estudio comparado de casos (Yin, 1994; Coller, 2005), adecuadas en metodología cualitativa (Stake, 1995). Las entrevistas permiten analizar los discursos con un proceso dialéctico basado en la interacción de los objetivos y las preguntas de investigación, presentes la tabla 1.

⁵²⁰ Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)

Tabla 1. Marco de análisis para abordar la excelencia en MDV universitarias

OBJETO DE ANÁLISIS	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	DIÁLOGOS DISCURSIVOS
Experiencias de vida académica exitosas de mujeres universitarias con discapacidad visual	Analizar historias académicas que contribuyen a la excelencia universitaria en MDV, a través de un estudio de casos entre Costa Rica y España	Identificar factores de influencia en itinerarios académicos de MDV en estudios superiores	¿Cómo ha influido el entorno familiar, académico y social de las MDV estudiadas para su consecución de la excelencia académica?	-Itinerarios académicos. -Relaciones familiares. -Participación universitaria. -Interacción con docentes e iguales
PARTICIPANTES: 2 Mujeres con DV 2 Familiares 2 Docentes 2 Compañeros/as		Conocer apoyos recibidos por estudiantes universitarias con discapacidad visual.	¿Qué apoyos han recibido las MDV en su desarrollo universitario?	
INSTRUMENTO RECOGIDA DE DATOS Entrevista semiestructurada		Comparar contextos de influencia en las trayectorias académicas de MDV	¿Cuáles son las similitudes y diferencias sobre la influencia en las trayectorias académicas de MDV entre el contexto español y costarricense?	

Fuente: Elaboración propia

2.1. Instrumentos

Los instrumentos y herramientas empleadas se eligen en función a la utilidad que aportan a la Hermenéutica interpretativa necesaria para el análisis. El instrumento utilizado para la recogida de datos es una entrevista semiestructurada que había sido utilizada en dos investigaciones anteriores vinculadas con la temática promovidas por las autoras y habiéndose aplicado en cada una de las unidades de observación (MDV, familiar, docente y compañero/a). Para la elección de los casos se utiliza el muestreo intencional teórico (Vallés, 1999) ya que, según Bonilla-Castro y Sehk permite seleccionar los casos característicos de la población limitando la muestra a estos casos (2005). Se realiza el estudio a dos MDV conformando los dos casos que han desarrollado un proceso académico en dos universidades públicas de España y Costa Rica. Cada caso comporta cuatro entrevistas.

Se establece una estrategia de análisis apoyada en el estudio comparado de casos (Yin, 1994; Coller, 2005), adecuadas en metodología cualitativa (Stake, 1995). Para el análisis de las ocho entrevistas que conforman los dos casos se genera una unidad hermenéutica (en adelante UHA) apoyada en el software Atlas-ti v.8. Se parte de la Hermenéutica

interpretativa y se codifica la UHA a través de la codificación abierta, codificación axial y la codificación selectiva (Strauss y Corbin, 2016)

El análisis de los discursos aborda la familia de origen, por la influencia potencial en la mujer, el ámbito académico con la experiencia de docentes de las MDV y los grupos de pares que han compartido el proceso académico universitario.

Las dimensiones analizadas en los discursos del resto de unidades de observación (familiares, docentes e iguales) incluye la relación de la persona con la MDV, la percepción de la discapacidad, el ámbito universitario y el desarrollo de la MDV, al igual que la percepción sobre el comportamiento en general del profesorado y la institución. Igualmente se aborda específicamente la percepción de la excelencia académica por parte de estos actores.

2.2. Caracterización de las personas participantes

Las dos mujeres con discapacidad visual rondan la treintena de años, han estudiado grados relacionados con las ciencias sociales y viven en la actualidad en contextos urbanos. Es destacable que una de las mujeres tiene una hija. Ambas tienen una discapacidad visual desarrollada por la misma enfermedad congénita.

Tabla 2. Identificación de las Unidades de observación por caso

Unidades de observación	(Caso España)	(Caso Costa Rica)
Mujer DV	C1.P1	C2.P2
Familiar	C1.F1	C2.F2
Iguales	C1.C1	C2.C2
Docente	C1.D1	C2.D2

Fuente: elaboración propia

La inclusión de las personas representantes del ámbito familiar, institucional y social ha sido elección propia de las mujeres. En el caso 1, su ámbito familiar lo representa la madre, mientras que la mujer costarricense eligió a su pareja (C2.F2).

Cuando se habla de grupo de pares o grupo de iguales, se incluyen en esta categoría a personas que han compartido aula y rol de estudiante con las mujeres en la universidad y que brindan un testimonio cercano de esta etapa.

El discurso del ámbito institucional se nutre mediante dos docentes que fueron de especial significado en la trayectoria de las estudiantes analizadas, por su fomento de la inclusión en el aula y el apoyo dentro y fuera de ella.

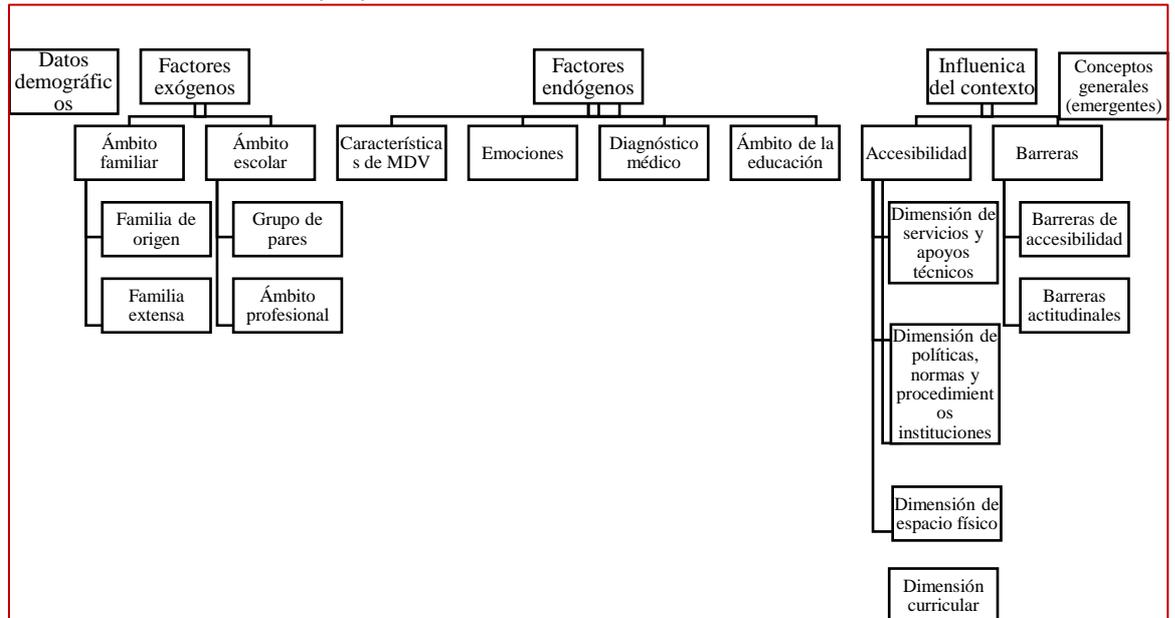
2.3. Proceso de codificación

Para el análisis de la información se plantea un proceso de codificación, que incluye tres momentos: codificación abierta, axial y selectiva (Strauss y Corbin, 2016). Una vez transcritas las entrevistas se inicia la codificación abierta a la luz del discurso presentado en cada una de ellas. Se realiza, en primer lugar, una lectura exhaustiva y una primera aproximación de códigos donde surgieron 484 códigos abiertos que fueron depurados para eliminar códigos con significado semejante.

En el proceso de codificación axial, los códigos se reagruparon en un total de seis familias; datos sociodemográficos, factores exógenos, factores endógenos, influencias del contexto (accesibilidad y/o barreras), conceptos generales (emergentes), junto con una clasificación final de códigos en vivo que refuerza a los anteriores.

Figura 1. Familias de la codificación axial.

Fuente: elaboración propia



Una vez realizada la codificación abierta, se procede a la construcción de códigos conceptuales, los cuales pertenecen a la fase relacional de la codificación axial. Se construyen tres grandes grupos de códigos; factores endógenos, factores exógenos y categorías emergentes. Cabe destacar que todos los grupos de códigos estuvieron presentes en cada uno de los cuatro focos de discusión. Se organizaron de acuerdo con el fundamentado que reflejaba Atlas-ti, cuyo resultado se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3. Códigos conceptuales

<p>FACTORES EXÓGENOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Ámbito familiar <ul style="list-style-type: none"> Familia de origen Madre como protagonista Apoyo familiar Familia como facilitadora Esteretipos de género Ámbito académico <ul style="list-style-type: none"> Docente/institución Escasa capacitación institucional Limitación de los servicios universitarios Reconocimiento de derecho Grupo de pares <ul style="list-style-type: none"> Relaciones positivas Apoyo de grupo de pares Experiencia cercana a la discapacidad Accesibilidad <ul style="list-style-type: none"> Dimensiones de la accesibilidad Dimensión curricular Apoyos educativos Dimensión política, normas y procedimientos Apoyo institucional Dimensión actitudinal Barreras 	<p>FACTORES ENDÓGENOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Características personales <ul style="list-style-type: none"> Naturalización Autonomía Metas claras Supervivencia Educación <ul style="list-style-type: none"> Metas claras Participación Excelencia académica <ul style="list-style-type: none"> Resiliencia Constancia
	<p>CATEGORIAS EMERGENTES</p> <ul style="list-style-type: none"> Concientización Violencias

Fuente: elaboración propia a partir de UHA

Una vez finalizada la codificación axial con los códigos conceptuales se procede a su interpretación. Pasando así a la codificación selectiva que se realiza a través de los tres códigos conceptuales de primer nivel.

3. Resultados

Los factores exógenos aglutinan los discursos del ámbito familiar e institucional. En este último se acogen los testimonios del grupo de pares y los docentes. En lo que a los factores endógenos respecta se analizan las características personales, sus emociones y percepciones, además de una aproximación al concepto de excelencia académica.

3.1. Factores exógenos de influencia

La familia emerge como un factor determinante en el itinerario académico de las MDV según las personas entrevistadas por su implicación, apoyo permanente e impacto de la discapacidad en el desarrollo del propio contexto familiar. En la Tabla 4 se presenta una triangulación de los discursos sobre implicación del ámbito familiar.

Tabla 4. Discursos sobre la implicación familiar

Ámbito	Código común	Mujer Española (C1P1) ⁵²¹	Mujer Costarricense (C2P2)
	Implicación de la familia	<i>“También tuve la suerte que mi madre, con ocho años, se empeñó que aprendiera mecanografía, que es lo que a día de hoy me ha salvado la vida” (E7C1P1:100).</i>	<i>“Estudí en Pérez Zeledón, (...) pero mis papás, por la condición de discapacidad, me trajeron para San José, porque les dijeron que había mejores opciones acá” (E4C2P2:14).</i>
Familiar	Desarrollo adaptativo de la familia	<i>“Yo me daba cuenta de que ella miraba como de reojo y entonces yo la empecé a llevar a médicos (...) hasta que ya llegamos a un médico que me dijo que creía saber lo que tenía. (...), vamos yo seguí viendo médicos para ver si este hombre se había equivocado o no y me confirmaron” (E6C1F1:6).</i> <i>“El padre (...) se quitaba del medio, no ha sabido afrontar los problemas y de hecho no sabemos nada” (E6C1F1:28).</i>	<i>“Tal vez sí pensaba que iba a tener que ser el apoyo de ella, o sea, que yo iba a tener que ayudarla en todo y que en muchas cosas ella tal vez iba a ser una carga, porque siempre iba a tener que estarla halando a todas partes” (E2C2F2:15)</i>
	Apoyo permanente	<i>“En mi casa miraba con mi madre el plano dónde está el aula para poder llegar” (E7C1P1:47)</i>	<i>“La he apoyado mucho y le he dicho que mientras ella quiera estudiar puede hacerlo” (E2C2F2:21)</i>

Fuente: elaboración propia a través de la UHA

3.2. Interacciones en el ámbito académico

Otros factores de influencia relevantes para las personas participantes, se refieren a las interacciones en el ámbito académico que toman forma en las relaciones con los y las docentes y con los y las compañeras de la Universidad. En ambos casos la cuestión de relevancia está en la accesibilidad.

⁵²¹ Para identificar las citas de cada discurso ver tabla 2. Para identificar las citas textuales de las entrevistas se sigue el formato de Atlas.ti v.8 ‘E-n’(siendo E el n° de la entrevista y n el n° de cita) seguido de la denominación de la unidad de observación

Tabla 5. La accesibilidad como meta común

Ámbito	Mujer Española (C1P1)	Mujer Costarricense (C2P2)
Académico (Accesibilidad)	<p><i>“Llega el curso y los profesores ya estaban informados por el director incluso de que me habían hecho la prueba que yo trabajaba así y yo el primer día y me empiezan a ofrecer todo el material ya en pendrive, en Word, entonces yo, vamos en mi vida me he encontrado ni me volveré a encontrar probablemente una disposición tan buena” (E7C1P1:113).</i></p>	<p><i>“Como yo fui coordinador de la Comisión de Informática también tenemos muy pendiente lo que era el software que tenía que tener el equipo con estos compañeros y nos reuníamos justamente para eso” (E3C2D2:40).</i></p> <p><i>“El apoyo que yo creo que fue esencial, muchas veces fue el apoyo de otras personas a facilitarle el proceso de enseñanza, como la parte de la lectura o que el docente leyera lo que estaba en la pizarra o el material que estaba exponiendo” (E4C2P2:22)</i></p>

Fuente: elaboración propia a partir de la UHA.

Junto a los discursos sobre la accesibilidad emerge el cuestionamiento de las barreras con mayor frecuencia de código. La carencia de apoyo institucional, limitación en la inversión económica en los servicios de apoyo y en la infraestructura universitaria, así como las barreras actitudinales por parte del profesorado, constituyen esta categoría. Además de las barreras físicas aún existentes en los contextos universitarios. Los productos de apoyo tecnológico continúan generando algunos tipos de limitaciones en su uso, pudiendo limitar el curso de procesos académicos y restringir la autonomía e independencia de las mujeres con discapacidad.

Tabla 6. Las barreras, una realidad transversal

Ámbito	Mujer Española (C1P1)	Mujer Costarricense (C2P2)
Académico (Barreras)	<p><i>“También creo que la universidad adquiere un compromiso de apoyar a la igualdad de oportunidades, que estas personas no tienen igualdad de oportunidades, es que les cuesta la asignatura les cuesta muchísimo más, muchísimo más que a otra cualquiera, porque no tiene un apoyo real” (E5C1D1:53).</i></p>	<p><i>“(…) La parte de infraestructura que no era totalmente accesible, sobre todo el edificio de Ciencias Sociales, en ese momento solo estaba el ascensor y se iba la luz mucho antes y a las personas con discapacidad les costaba mucho subir y las clases a lo mejor eran en el cuarto piso” (E4C2P2:36).</i></p>

Fuente: elaboración propia a través de la UHA

3.3. Factores endógenos de influencia

Los diálogos sobre los factores endógenos describen algunas características personales de las MDV, sus emociones, la percepción de metas claras y firmeza en conseguir objetivos y la propia excelencia académica que se le presupone.

Tabla 7. Diálogo entre las características personales de las MVD

Ámbito	Mujer Española (C1P1)	Mujer Costarricense (C2P2)
Personal	<i>“Y entonces, yo me acuerdo que me trataban con demasiada admiración (...) la mayoría de las veces yo incluso tenía que frenar un poco un exceso de reconocimiento (...) y yo decía ¡*** no me admires porque yo apruebo y suspendo como todo el mundo y tengo que estudiar y tengo mala leche y tengo tal.” (E7C1P1:44)</i>	<i>“Creo que mi familia ha sido como una columna ahí, detrás mío, que me enseñó que mi condición era parte de mí y que eso no me tenía que limitar para alcanzar lo que yo me proponía (...) mi familia no fue sobreprotectora, me enseñó a ser muy independiente (...)” (E4C2P2:65)</i>

Fuente: elaboración propia a través de la UHA

3.4. Un camino necesario: la concientización.

En los discursos analizados, la concientización hace referencia a la transformación que se produce en los distintos contextos de las MDV y cuando las otras personas exploran y conocen el mundo de la discapacidad. En este proceso de transformación tiene diversos grados, desde la escasa concientización hasta la alta concientización. Cuando la concientización es alta hablamos de naturalización de la diversidad funcional. En este caso la compañera de Costa Rica muestra una escasa concientización:

“A nivel personal sí tienen habilidades, pero les falta más información porque [sic.] ellos tienen toda la buena actitud” (E1C2C2:20)

Hasta llegar a la concientización que permite la naturalización, como expresa el docente del caso español:

“La diversidad no es una excusa, es una situación y hay que hacer que la persona no tenga que adaptarse a las cosas, sino que las cosas se adapten a la persona, esa es nuestra obligación” (E5C1D1:52).

Se reconoce así la concientización según lo planteado por Freire en palabras de Kirkwood y Kirkwood (2011):

“Proceso mediante el que las personas son estimuladas y animadas a explorar su realidad y su conciencia, de forma que la comprensión de la realidad y de su propia conciencia es cada vez más profunda, y comienza a comprometerse como praxis”. (p. 172).

Cuando se trabaja con el término naturalización se tiende a dar por supuesto que existe un antagónico. Así la naturalización se expresa en este estudio como el trato igualitario a las personas con o sin discapacidad.

3.5. Violencias

Las situaciones a las que en las que se ha visto expuesta la MDV española, hace necesaria la codificación de la violencia.

Tabla 8. Testimonio de violencias

Código emergente	Mujer Española (C1P1)
Violencias	<p><i>“Hago una prueba de acceso en un instituto (...), dónde me encuentro con un director que me dice que él no tiene por qué hacerme la adaptación que yo decía que él me hará la que él considere. Llegó el día de la prueba de acceso y me ha hecho, me da un examen completamente normal y me dice que, si yo no puedo hacer examen pues que a lo mejor tampoco puedo seguir estudiando” (E7C1P1:53)</i></p> <p><i>“Me he visto en situaciones muy dantescas. (...) pese a que me revisaron, bueno esta mujer pidió que el portátil se quedará una semana en la oficina para que yo no le metiera nada, a ver si yo lo necesito para estudiar que aparte de mi herramienta examen es también mi herramienta de trabajo (...) cuando llegue al examen me colocó a cada lado de las bancas libres a una persona vigilante” (E7C1P1:65)</i></p>

Fuente: elaboración propia a través de la UHA

En primer lugar, siguiendo su propio testimonio, la intimidación y cuestionamiento por parte del profesorado y la dirección del centro, podría ser considerada por Rodríguez como violencia escolar de tipo psicológico (2010).

4. Discusión

Los resultados obtenidos en esta investigación reafirman la relación de la excelencia académica, del éxito de las MDV en su itinerario universitario con características resilientes. Se entiende por resiliencia “un proceso dinámico que puede ser impulsado en cualquier organismo al estar expuesto a la adversidad y el estrés generado por ésta” (Aguilar-Maldonado, Gallegos-Cari, Muñoz-Sánchez, 2019:77) Esta definición coincide con lo estudiado por Dueñas, Godoy, Duarte y López (2019) quienes analizan cómo desde la OCDE⁵²² se utiliza la resiliencia para distinguir al alumnado que destaca académicamente a pesar de vivir en un entorno socioeconómicamente bajo. Asimismo, sucede con las MDV, debido que ellas se encuentran constantemente derribando barreas impuestas por un contexto discapacitante, el cual es el generador de las condiciones de discapacidad.

En cuanto a las características necesarias para el finalizar con éxito los estudios expuestas por Cabrera, Bethencourt, Álvarez y González (2006), los resultados reafirman rasgos como la capacidad de esfuerzo y superación, motivación, metas claras a largo plazo y constancia, actitudes que se han visto reflejadas en ambos contextos. En relación la capacidad de esfuerzo y superación, aspecto reseñable en ambos contextos, hay que

⁵²² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

realizar un cuestionamiento sobre el campo de batalla en el que se convierte, en muchas ocasiones, el itinerario académico para las MDV. Por otro lado, la constancia es una característica definitoria de ambas mujeres, al igual que el sentimiento de realización personal, que, si bien es subjetivo, evidencia la consecución de los objetivos. Además, también se ve reflejado en ambos contextos la motivación hacia el aprendizaje a través de los testimonios de las compañeras de las MDV.

Según los discursos analizados la excelencia académica también necesita de capacidad crítica. Se destaca que la excelencia académica no tiene una vinculación directa con la calificación y tampoco con las cotas académicas, la describen según las metas personales y el desarrollo de la vida académica de la mujer, además de otras características como la perseverancia, las ideas propias, carácter de lideresa, mujeres con mucha cultura, impertinentes, luchadoras, proactivas y rebeldes.

5. Conclusiones

Este trabajo se ha planteado identificar factores de influencia en itinerarios académicos de MDV en estudios superiores, conocer apoyos recibidos por estudiantes universitarias con discapacidad visual y comparar contextos de influencia en las trayectorias académicas de MDV.

Como factores de influencia vinculados con la excelencia académica o el éxito percibido por las propias mujeres en sus itinerarios académicos se identifican como factores exógenos, la familia, el grupo de iguales (compañeros/as), y el equipo docente como apoyos permanentes.

Sin embargo, la familia influye de manera ambivalente, a veces como el apoyo más importante y otras veces como barrera, como limitación de la participación de las MDV en la vida universitaria y en la autonomía para tomar decisiones.

Con respecto al entorno académico se observa una relación positiva con compañeros y compañeras de estudios y también con el profesorado estudiado, aunque los discursos muestran déficit de concienciación en estos colectivos. El profesorado y el alumnado apunta a que la concienciación ampliaría opciones de accesibilidad en el ámbito universitario. El entorno académico sigue mostrando importantes barreras que hacen que las MDV se sientan invitadas grácias de la universidad, es decir, personas dependientes de la buena voluntad del profesorado y el resto del alumnado y no tanto estudiantes con plenos derechos.

Por su parte los factores endógenos que favorecen la excelencia académica se relacionan con el esfuerzo, desempeño y actitud individual, cuyo eje principal queda constituido por las características resilientes desarrolladas. Las MDV son perseverantes y antes que estudiantes universitarias se muestran como combatientes de un sistema educativo con diversas formas de violencia.

Los apoyos recibidos por parte de su familia han sido principalmente de aliento para la persistencia en el itinerario académico. En cuanto a los apoyos por parte de sus iguales, la naturalización y el trato igualitario han supuesto la inclusión de las MDV en la vida universitaria. Por último, en lo que a los docentes se refiere, las adaptaciones de materiales y el cuestionamiento ante las barreras actitudinales han servido de empuje para el aprendizaje.

Finalmente, a nivel comparativo, ambos casos destacan la capacidad resolutoria, la claridad en la elección de metas y objetivos y la constancia en el desempeño. Aunque la violencia ha sido un hallazgo del análisis en uno de los casos no hay conciencia de ella, lo que hace pensar en la generación de herramientas que permitan la concienciación respecto a las violencias contra personas con discapacidad en los estudios superiores.

A pesar de la limitación de los casos analizados, lo representativo de los discursos permite avanzar en las dimensiones analizadas en este trabajo. Hacer visibles itinerarios académicos de MDV de éxito aporta elementos de concienciación. Y poner de relevancia el impacto de los ámbitos familiares e institucionales en las trayectorias universitarias de MDV es un aporte necesario para avances en la inclusión educativa en las universidades.

Finalmente se abre una vía de estudio sobre las violencias que se ejercen hacia las mujeres con discapacidad en el ámbito académico.

6. Referencias

- Aguilar-Maldonado, S. L., Gallegos-Cari, A. y Muñoz-Sánchez, S. (2019). Análisis de componentes y definición del concepto resiliencia: una revisión narrativa. *Revista de Investigación Psicológica*, (22), 77-100.
- Aquino Zúñiga, S. P., Izquierdo Sandoval, J., García Martínez, V. y Valdés Cuervo, Á. A. (2016). Percepción de estudiantes con discapacidad visual sobre sus competencias digitales en una universidad pública del sureste de México. *Apertura (Guadalajara, Jal.)*, 8(1), 8-9.
- Araújo, C. A. C. D., Paz-Lourido, B. y Gelabert, S. V. (2016). Tipos de apoyo a las familias con hijos con discapacidad y su influencia en la calidad de vida familiar. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21, 3121-3130.
- Barbosa Polanco, J. (2019). Uso de técnicas de lectura fácil como método para el acceso al currículo de un alumno con sordoceguera. *Integración: revista digital sobre discapacidad visual* 75, 125-133
- Barton, L. (1998). *Discapacidad y sociedad*. Madrid: Ediciones Morata.
- Bonilla-Castro, E., y Sehk, P. R. (2005). *Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales*. Editorial Norma.
- Cabrera, L., Bethencourt, J. T., Pérez, P. A., y Afonso, M. G. (2006). El problema del abandono de los estudios universitarios. *RELIVE*, 12(2), 171-203. <https://doi.org/10.7203/relieve.12.2.4226>
- Coller Porta, X. (2005). *Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Díaz Jiménez, R. M., y Serrato Calero, M. (Noviembre, 2016). *La conquista de la excelencia de las mujeres con discapacidad en la universidad*. En Actas del XV Congreso Nacional de Educación Comparada: Ciudadanía mundial y Educación para el Desarrollo. Una mirada Internacional. Sociedad Española de Educación Comparada y Universidad Pablo de Olavide: Sevilla

- Dueñas, X., Godoy, S., Duarte, J. y López, D. (2019). La resiliencia en el logro educativo de los estudiantes colombianos. *Revista Colombiana de Educación*, 76, 69-90.
- Fundación Universia. (2019, 9 mayo). *Estudio sobre el grado de inclusión del sistema universitario español respecto de la realidad de la discapacidad (IV)* Recuperado de https://www.cermi.es/sites/default/files/docs/colecciones/Fundacion_IVEstudio_AAFF.pdf
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine Press.
- Gobierno de España (2013). Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Boletín Oficial del Estado, 289 (I), 95635-95673. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/03/pdfs/BOE-A-2013-12632.pdf>
- Heiman, T. (2006). Social support networks, stress, sense of coherence and academic success of university students with learning disabilities. *Social Psychology of Education*, 9 (4), 461-478. <https://doi.org/10.1007/s11218-006-9007-6>
- Ibáñez, J. (1985). Análisis sociológico de textos y discursos. *Revista internacional de sociología*, 43(1), 119-162.
- INEC y Conapdis (2019) *Encuesta Nacional sobre Discapacidad 2018*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenadis2018.pdf>
- Karimi, F. (2012). Differential levels of student-related predictors of academic success in the university. *The International Journal of Learning*, 18(5) 285-306 <https://doi.org/10.18848/1447-9494/CGP/v18i05/47591>
- Kirkwood, G. y Kirkwood, C. (2011). *Living adult education. Freire and Scotland*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Levitt, H. M., Bamberg, M., Creswell, J. W., Frost, D. M., Josselson, R., y Suárez-Orozco, C. (2018). Journal article reporting standards for qualitative primary, qualitative meta-analytic, and mixed methods research in psychology: The APA Publications and Communications Board task force report. *American Psychologist*, 73(1), 26-46. <http://dx.doi.org/10.1037/amp0000151>
- Mayán, M. T. N. (2017). Estudiantes con discapacidad e inclusión educativa en la universidad: avances y retos para el futuro. *Revista de Educación Inclusiva*, 10(1), 13-30.
- Martínez, R. S., & Castrillo, E. V. (2020). Empoderamiento y rendimiento académico en estudiantes de educación secundaria obligatoria con y sin discapacidad. *Anuario de Psicología/The UB Journal of Psychology*, 50(1), 29-37.
- Molina, A. G. (2019). Aula de tecnología para alumnado de Educación Infantil (0 a 6 años) con discapacidad visual. *Integración: Revista digital sobre discapacidad visual*, 75, 99-124.
- Moriña, A. y Melero, N. (2016). Redes de apoyo sociales y académicas de estudiantes con discapacidad que contribuyen a su inclusión en la enseñanza superior. *Revista*

- Prisma Social, (16), 32-59. Recuperado de <https://revistaprismasocial.es/article/view/1252>
- Novo, I., Muñoz, J. y Calvo, N. (2015). Los futuros docentes y su actitud hacia la inclusión de personas con discapacidad. Una perspectiva de género. *Anales de psicología*, 31 (1), 155-171. <https://dx.doi.org/10.6018/analesps.31.1.163631>
- Polo, M. y López, M. (2015). Transition to employment of university students with disabilities: factors for success. *Universitas Psychologica*, 15(2), 273-286. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.upsy15-2.teus>
- Reed, M., Kennett, D., Lewis, T., Lund, E., Stallberg, C. y Newbold, I. (2009). The relative effects of university success courses and individualized interventions for students with learning disabilities. *Higher Education Research & Development*, 28 (4), 385-400. <https://doi.org/10.1080/07294360903067013>
- Rea, A.C., Acle, G., Ampudia, A. y García, M. (2014). Caracterización de los conocimientos de las madres sobre la discapacidad de sus hijos y su vínculo con la dinámica familiar. *Acta Colombiana de Psicología*, 17(1), 91-103. <https://doi.org/10.14718/ACP.2014.17.1.10>
- Rodríguez Molina, G. A. y Valenzuela Zambrano, B. (2019). Acceso y permanencia de estudiantes con discapacidad en las universidades chilenas. *Sinéctica*, 53, 1-16
- Rodríguez, E. (Enero, 2011). *Jóvenes y violencias en América latina: aprendizajes destacados y desafíos a priorizar, para mejorar el impacto de las políticas públicas*. En Foto Internacional "Pensar el Futuro: la Prevención que México Necesita" Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Montevideo
- Rodríguez, S. y Cano, A. (2015). *Discapacidad y políticas públicas*. Madrid: Catarata
- Sanahuja-Gavaldà, J. M., Muñoz-Moreno, J. L., & Gairín-Sallán, J. (2020). Tutoring students with disabilities at the university. *Culture and Education*, 32(1), 65-77.
- Samudio, A. y Edda, O. (2016). El acceso de las mujeres a la educación superior. La presencia femenina en la Universidad de los Andes. *Procesos Históricos. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, 29 (1), 77-101.
- Stake, R. (1995). *The Art Of Case Study Research*. Thousand Oaks, Sage Publications Ed.
- Strauss, A., y Corbin, J. (2016). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.
- Taylor, S. y Bogdan, R.C. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Trotta, M., Lehtomäki, E. y Matoya, M. (2015). As capable as other students: tanzanian women with disabilities in higher education. *International Journal of Disability, Development and Education*, 62 (2), 202-214. <https://doi.org/10.1080/1034912X.2014.998178>
- Vallés, M. (1999): *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica e investigación social*. Madrid: síntesis.

- Villavicencio Aguilar, C., y López Larrosa, S. (2017). Presencia de la discapacidad intelectual en la familia, afrontamiento de las madres. *Fides et Ratio-Revista de Difusión cultural y científica de la Universidad La Salle en Bolivia*, 14(14), 99-112.
- Yin, R. K. (1994). Discovering the future of the case study. Method in evaluation research. *Evaluation practice*, 15(3), 283-290.

Oportunidades de crecimiento de ida y vuelta desde la universidad inclusiva: Programa de Formación para el Empleo y la Vida Autónoma de personas con Discapacidad Intelectual (FEVIDA)

Rosa María Díaz Jiménez, Teresa Terrón Caro e Inmaculada Sánchez Márquez⁵²³

RESUMEN

Las personas con diversidad funcional cognitiva viven la exclusión que supone no poder realizar estudios de Grado o Máster en la universidad. Pero, para transformar la realidad social, es necesario aplicar soluciones diferentes a los problemas conocidos, como puede ser integrar a estas personas en el contexto de la Educación Superior a través de un título propio. Este tipo de estudios universitarios les posibilita acceder a un programa adaptado que fomenta la vida autónoma y el empleo, transformando el pensar-sentir-actuar de la comunidad universitaria ante la diversidad funcional cognitiva. El objetivo de la presente comunicación es dar a conocer a la comunidad científica y a los diversos agentes sociales (empresas, familias, universidades...) el Programa FEVIDA, aportando reflexiones y propuestas derivadas de la experiencia acumulada durante los cuatro cursos académicos que este título propio tiene de vida, promoviendo que los estudios universitarios se conviertan en oportunidad para que la inclusión sea una realidad⁵²⁴.

Palabras clave: diversidad funcional cognitiva, autonomía, independencia, universidad, inclusión

1. Introduciendo la diversidad funcional cognitiva en el contexto universitario.

Aunque en los últimos años ha habido un aumento importante de personas con discapacidad que han accedido a la Educación superior, las instituciones universitarias siguen siendo un entorno excluyente para las personas con discapacidad.

La producción científica nacional e internacional ha visibilizado en los últimos años un “efecto embudo” que se produce en el paso de los estudios obligatorios de secundaria al bachillerato, a través del cual muchas de ellas ven vetada su continuidad en el sistema académico y por ello el acceder a los estudios universitarios. Por ejemplo, en el caso

PANEL 13: Discapacidad

⁵²³ Rosa María Díaz Jiménez. Doctora en Ciencias Sociales, Profesora Titular del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales; miembro del Centro Interdisciplinar de estudios feministas, de mujeres y de género. Directora Académica del Título Propio de Formación para el empleo y la vida autónoma de jóvenes con discapacidad intelectual. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

María Teresa Terrón Caro. Doctora en Ciencias Sociales, Profesora Titular del Departamento de Educación y Psicología Social. Directora del Grupo de Investigación en Acción Socioeducativa (GIAS). Responsable de Calidad del Título Propio de Formación para el empleo y la vida autónoma de jóvenes con discapacidad intelectual. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

Inmaculada Sánchez-Márquez. Doctoranda en Ciencias Sociales, Profesora Asociada del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales, Excoordinadora del Título Propio de Formación para el empleo y la vida autónoma de jóvenes con discapacidad intelectual. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

⁵²⁴ Parte de este trabajo ha sido divulgado en Díaz-Jiménez, R.M., Terrón-Caro, T. y Muñoz, R. (2019) Universidad y alumnado con diversidad funcional cognitiva. Herramientas para la inclusión en la educación superior. En R. M. Díaz-Jiménez (dir) Universidad Inclusiva. Experiencias con personas con diversidad funcional cognitiva (pp. 19-35). Madrid: Pirámide, y en Sánchez-Márquez, I., Escartí Hernández, J.A. y Segura Rodríguez, A.M^a. (2019) Inclusión comunitaria del alumnado universitario con discapacidad intelectual en la Residencia Universitaria Flora Tristán. Una experiencia de vida. En R. M. Díaz-Jiménez (dir) Universidad Inclusiva. Experiencias con personas con diversidad funcional cognitiva (pp. 151-176). Madrid: Pirámide.

español, sólo 4 de cada 100 estudiantes con discapacidad consiguen acceder a la universidad, a diferencia de 36 estudiantes de cada 100 sin discapacidad que accederían a ella. También son destacables las tasas de abandono escolar temprano, que en el caso de personas con discapacidad se duplican respecto a las que no tienen discapacidad (43,2%/25,2%) (Rodríguez y Cano, 2015: 98-100).

Sin embargo, y paradójicamente, en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior la atención al alumnado con discapacidad se ha situado como un estándar de calidad. En esta línea, para evaluar y verificar los títulos oficiales universitarios en España, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación incluye diversos aspectos relacionados con la igualdad de oportunidades de estudiantes con discapacidad (ANECA, 2008). Pero la realidad es que las universidades no ofrecen las mismas oportunidades a todo el alumnado con discapacidad, puesto que las personas con discapacidad intelectual quedan excluidas del entorno de la educación superior. De hecho, según los datos presentados por el Instituto nacional de Estadística en su estudio «El Empleo de las Personas con Discapacidad. Serie 2009-2014», no existen datos de personas con discapacidad intelectual cursando estudios superiores.

A pesar de estos datos, algunas experiencias como la de la Universidad Flinders de Adelaida en Australia, la Universidad de Edmonton en Canadá, la Universidad de Boston, el Trinity College de la Universidad de Dublín o la Universidad de Jyväskylä de Finlandia, avalan la utilización de la Universidad como entorno de aprendizaje inclusivo para personas con discapacidad intelectual y muestran las opciones programáticas y académicas (Bowman y Skinner, 1994; Hart et al., 2006; Lobban, 2002; McDonald et al., 1997; Salovita, 2000; Uditsky y Hughson, 2006; Weinkauf, 2002).

En España, experiencias desarrolladas por la Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad de Comillas o la Universidad de A Coruña, aportan conclusiones de carácter comparativo sobre la utilización de la universidad como entorno de aprendizaje inclusivo para las personas con discapacidad y sobre las oportunidades que genera para mejorar la empleabilidad (Izuzquiza, 2012; Cerrillo, et. al., 2013).

Con estos antecedentes, creemos que la universidad puede llegar a ser un agente importante de la inclusión social, pues permite compartir espacios de formación, socialización, de aprendizaje y crecimiento entre alumnado con y sin discapacidad, y aumentar las opciones de enriquecimiento mutuo en el conjunto de la comunidad universitaria en particular y de transmisión del valor del respeto a la diversidad a la sociedad en general. Por otra parte, la titulación universitaria de personas con discapacidad intelectual incrementa su empleabilidad en diversos sectores empresariales al enriquecer su currículum.

A continuación, pasaremos a desarrollar la propuesta concreta que realizamos desde la Universidad Pablo de Olavide en materia de inclusión de las personas con diversidad funcional cognitiva.

2. El Programa FEVIDA como apuesta real por la inclusión de alumnado universitario con diversidad funcional cognitiva.

Desde la Universidad Pablo de Olavide (UPO) pudimos apreciar y aprovechar la oportunidad que en el año 2017 se nos ofrecía para hacer realidad nuestro objetivo inclusivo, cuando la Fundación ONCE abrió una convocatoria de ayudas para el

desarrollo de programas universitarios de formación para el empleo. Estas ayudas cuentan con el apoyo financiero del Fondo Social Europeo, a través del Programa Operativo de Empleo Juvenil, y está dirigida a todas las universidades españolas y centros adscritos. El objetivo de esta convocatoria es implicar a las universidades como agentes de inclusión social, participando en la formación de jóvenes con discapacidad intelectual que suelen tener dificultades para acceder a los títulos universitarios. En concreto está dirigida a promover la formación universitaria de jóvenes con discapacidad intelectual inscritos en el Sistema de Garantía Juvenil.

Y es por ello que la UPO ha concursado a esta convocatoria, recibiendo durante 4 ediciones consecutivas la financiación para la realización del Programa “Formación para el Empleo y la Vida Autónoma de las Personas con Discapacidad Intelectual” (FEVIDA), que pretende consolidar un programa formativo para el empleo y la inclusión universitaria de jóvenes con discapacidad intelectual en la ciudad de Sevilla.

Se ha formalizado como un título propio de la universidad, que concede al alumnado egresado un Diploma de Extensión Universitaria (DEU)⁵²⁵, y que cuenta entre sus objetivos los siguientes: “Implicar a la UPO en la inclusión social de personas con discapacidad intelectual a través de la formación y la mejora de su empleabilidad; proporcionar formación universitaria a jóvenes con discapacidad intelectual enfocada a mejorar su autonomía, su formación humanística y su preparación laboral; dotar a estos/as jóvenes de habilidades necesarias para aumentar sus posibilidades de inserción laboral, accediendo a empleos en la modalidad del empleo con apoyo; proporcionar experiencias inclusivas y de normalización dentro de la Comunidad Universitaria; facilitar una formación integral y personalizada para que las/os jóvenes con discapacidad intelectual, puedan participar como miembros de pleno derecho en su comunidad” (Díaz-Jiménez, Terrón-Caro y Muñoz, 2019:29).

Este Programa pretende materializar el compromiso social de la UPO con la inclusión educativa, y para ello se ha diseñado con las premisas del paradigma social de la discapacidad, que implicaría referirnos a estas personas como personas con diversidad funcional cognitiva. Sin embargo, hemos optado por utilizar en el título del Programa el término “discapacidad intelectual” por varias razones: 1) la convocatoria dentro de la que se adscribe (la Fundación Once) y el organismo financiador (Fondo Social Europeo) lo utilizan; 2) es la terminología que utiliza el movimiento asociativo de este grupo poblacional (Plena Inclusión) y la reconocida legalmente; 3) la sociedad desconoce el término diversidad funcional y utilizarlo puede dificultar la identificación de la oferta formativa.

Adaptándose a los requisitos de la convocatoria que otorga la subvención financiadora, se trata de un Programa dirigido a mujeres y hombres de 18 a 30 años con diversidad funcional cognitiva que tengan una discapacidad intelectual con un grado igual o superior al 33% reconocida oficialmente por el Organismo competente de su Comunidad Autónoma. Es condición fundamental el estar inscritos/as en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil de manera previa al inicio del curso, pero no tienen por qué tener una

⁵²⁵ <https://www.upo.es/postgrado/Diploma-de-Extension-Universitaria-Formacion-para-el-empleo-y-la-vida-autonoma-y-de-las-personas-con-discapacidad-intelectual/>

titulación académica previa, lo cual facilita la inclusión en la entrada y rompe las barreras tradicionales que mencionamos al comienzo de esta comunicación.

Poniendo como ejemplo la tercera edición de FEVIDA, el curso escolar 2019-2020 lo conformaron un total de 17 estudiantes, habiendo una gran paridad en el grupo al estar constituido el 57% por mujeres y el 47% por hombres. Respecto a la edad, el alumnado tenía una edad comprendida entre los 20 y 30 años, existiendo una representación muy equitativa por edades. Con respecto al grado de diversidad funcional intelectual del alumnado, debemos indicar que todos/as ellos/as tienen reconocido una discapacidad entre el 46% y el 78%. Se observa cómo mayoritariamente, concretamente el 65% del alumnado, tiene una diversidad funcional comprendida entre el 46% y el 66%. Por el contrario, el 35% tiene reconocida una discapacidad del 67% al 78%. En relación al diagnóstico facultativo, se puede observar cómo existe cierta diversidad, distinguiendo entre: retraso mental moderado (23%), retraso mental ligero (59%), retraso madurativo (12%) y alteración de conducta (6%).

Para dar difusión del título propio, se publicita el curso a través de redes sociales y se envía información a entidades especialistas en diversidad funcional cognitiva, indicando los requisitos anteriormente mencionados, así como los medios para inscribirse. Posteriormente, para seleccionar a las personas candidatas se conforma una Comisión de Selección presidida por la Dirección Académica y representantes de las entidades colaboradoras. Cada curso se selecciona a 17 estudiantes, promoviendo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres al promover la paridad.

Para ello cada persona solicitante es entrevistada de forma individual, así como su familia o tutoras/es, utilizando una serie de criterios transparentes que sirven valorar la idoneidad otorgando una puntuación individual. Por ejemplo, entre los criterios que se valoran se encuentra el hecho de que las personas participantes han de tener unas competencias mínimas en lecto-escritura y cálculo, no tener problemas de salud mental grave, así como la capacidad desplazarse con autonomía a la universidad. Deben manifestar un deseo de formarse y una conducta social adecuada a un entorno universitario, y se valora favorablemente no contar con incapacitación jurídica alguna.

Este título se ha diseñado con profesorado de la Universidad Pablo de Olavide, con solvencia curricular y experiencia en cuestiones relativas a la diversidad funcional (áreas de Trabajo Social y Servicios Sociales, Educación y Filología) y de las áreas que recomienda la convocatoria de la Fundación Once. Así mismo, contamos con docentes especializados que provienen de entidades de intervención con personas con discapacidad intelectual, tales como la Asociación Down Sevilla⁵²⁶ y la Asociación Paz y Bien⁵²⁷. Son éstas las entidades que seleccionan a los/as trabajadores/as que intervienen como personal de apoyo al programa y como técnicos de apoyo al empleo y la inserción laboral.

Contamos también con el apoyo del Vicerrectorado de Cultura y Compromiso Social de la UPO, que nos permite coordinar las actuaciones con el Servicio de Voluntariado, el Aula de Género, el Servicio de Atención a la Diversidad Funcional, el programa Radio

⁵²⁶ <https://www.downsevilla.org/>

⁵²⁷ <http://www.pazbien.org>

Olavide y el Servicio de Extensión Cultural de esta universidad, dado que las actividades para conocer e integrarse en la universidad también conllevan conocer estos servicios y las actividades que promueven.

El Programa, con duración de noviembre a junio, está enfocado a la preparación laboral de las personas con diversidad funcional cognitiva con el fin de favorecer su inserción laboral y facilitar experiencias inclusivas en el contexto universitario, desarrollando un plan formativo compuesto por materias funcionales, humanísticas y profesionales, complementadas con actividades extracurriculares en el Campus, actividades compartidas con alumnado de grado y posgrado de carreras oficiales, la participación de entidades sociales y otras actuaciones en la comunidad. Alcanzar dicho objetivo es complejo, por ello requiere de una metodología innovadora y adaptada a la diversidad del grupo destinatario.

En base a esto, consideramos que el enfoque más adecuado para la implementación del Programa es el de Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), que supone «diseñar entornos de aprendizaje con planteamientos curriculares flexibles, en los que se garantice que tiene cabida la diversidad, incluyendo a aquellos que se situarían fuera del promedio o en los márgenes de una curva normal imaginaria» (Pastor, 2018, p. 23). Siguiendo a Lledó, Lorenzo-Lledó y Lorenzo (2018) este modelo pretende reducir las barreras de aprendizaje en relación al acceso a la información, así como a la expresión y acción en los aprendizajes. Además, promueve potenciar la implicación, el interés y la motivación, favoreciendo el autoconocimiento y evaluación en el proceso de aprendizaje.

En concreto, los módulos y asignaturas que comprenden el Programa son los siguientes:

Tabla 1. Distribución de los módulos y asignaturas del Programa FEVIDA

Módulo 1. Formación en comunicación, habilidades sociales, emocionales, entrenamiento cognitivo <ul style="list-style-type: none">▪ Habilidades Sociales y de la Comunicación▪ Gestión de las Emociones y el Conflicto▪ Seminario Inglés Básico Funcional▪ Seminario TICs
Módulo 2. Formación específica/vocacional <ul style="list-style-type: none">▪ Itinerarios personales de inserción socio-laboral▪ Habilidades básicas para la autogestión previa al empleo▪ Seminarios de Empleabilidad: Emprendimiento, Nuevas Fórmulas de Economía Colaborativa, Arte y Creatividad; Solidaridad y sus puentes a la empleabilidad
Módulo 3. Formación en habilidades laborales <ul style="list-style-type: none">▪ Auxiliar de reposición y servicios comerciales▪ Auxiliar de protocolo y eventos culturales y sociales
Módulo 4. Módulo 4: Apoyos para la Autonomía

- Apoyos para la Autonomía y Vida Independiente

Módulo 5: Prácticas en Empresa

Módulo 6: Acción Tutorial

Módulo 7: Semana de Inmersión Comunitaria para la Vida Autónoma

Fuente: elaboración propia a partir de la memoria académica del Programa Fevida (UPO, 2020).

A través de la asignatura de *Habilidades sociales y de la comunicación* se pretende desarrollar actitudes y aptitudes en el alumnado para facilitar su inserción en el mercado laboral, desarrollar las habilidades sociales y competencias necesarias para conseguir y mantener un puesto de trabajo y aumentar la empleabilidad del alumnado.

Por otro lado, la asignatura *Gestión de las emociones y el conflicto* tiene como objetivos el facilitar el reconocimiento y gestión de sentimientos y emociones, así como dotar de herramientas al alumnado para la gestión del estrés, la resolución de conflictos y entrenamiento de la comunicación asertiva.

Consideramos que es muy importante tener unos conocimientos básicos para la comunicación en inglés, puesto que esto supone un valor añadido para el currículum de la persona adaptándose al contexto globalizador del mercado de trabajo. Por ello, a través de la asignatura de *Inglés nivel básico* se pretende dotar de destrezas comunicativas (lectura, escritura, expresión y comprensión oral) a un nivel básico y con carácter funcional, entre otros.

Siguiendo esta adaptación al mercado laboral y a la sociedad digital en la que vivimos, es de gran importancia la asignatura de *TICs*, que pretenden dotar al alumnado de conocimientos y habilidades para el uso de las nuevas tecnologías en la docencia universitaria, en la búsqueda de empleo y en el uso cotidiano de las mismas. Esta asignatura se ha convertido en uno de los pilares que facilitan la formación a raíz de la pandemia del Covid-19, puesto que el alumnado ha de aprender el uso de internet, plataformas educativas digitales, manejo del correo electrónico y otras competencias digitales para poder adaptarse a la docencia online cuando no es posible la presencial.

Centrándonos en la necesidad de conocer el mercado laboral, desde la asignatura de *Itinerarios Personales de Inserción Socio-Laboral* se prepara al alumnado para acceder al mismo y optar a diversas oportunidades de empleo. Esta asignatura se suma a la de *Habilidades Básicas para la Autogestión Previa al Empleo*, que tiene como objetivo el facilitar habilidades previas al empleo para generar autonomía en el manejo de los propios recursos: gestión del dinero, autogestión bancaria, etc.

Complementando estos conocimientos y partiendo de la importancia que tiene la creatividad como forma de empoderamiento de la persona, así como de las posibilidades de empleo y de las economías colaborativas dentro del mundo del arte y la solidaridad, desde los *Seminarios de Empleabilidad* se imparten dos talleres: a) Emprendimiento: nuevas fórmulas de economía colaborativa, arte y creatividad; b) Solidaridad y sus puentes a la empleabilidad.

Por otro lado, este Programa proporciona formación específica sobre dos profesiones concretas, como son la de *Auxiliar de Reposición y Servicios Comerciales* y la de *Auxiliar de Protocolo y Eventos*, y sus objetivos son dotar de conocimientos y herramientas para el adecuado desarrollo versátil en estos ámbitos de trabajo. Estos conocimientos se complementan con el contenido de los *Seminarios de Empleabilidad II*, a través de la cual se realizan conferencias con las que se pretende acercar a la universidad a especialistas que expliquen buenas prácticas de empleo para personas con diversidad funcional cognitiva en diversos ámbitos. Las temáticas a tratar se eligen en función del análisis de los perfiles e itinerarios profesionales que se detecte entre el alumnado a lo largo las asignaturas antes mencionadas, por lo que puede variar en cada edición.

Un elemento característico a esta formación es la de contar con personal de *apoyo para la autonomía y vida independiente*, que suponen una herramienta para que el alumnado pueda elevar su grado de autonomía y reflexionar sobre las posibilidades de una vida independiente, detectando las necesidades de apoyo para que esto sea posible. En concreto, se trata de dos personas proveniente de las entidades colaboradoras antes citadas, que acompañan al alumnado para que éste pueda empoderarse en el entorno universitario. No se trata de acompañantes de manera continuada, de modo que su presencia se va reduciendo conforme no es necesaria, dotando al alumnado de herramientas de autogestión como estudiantes y fomentando habilidades para el desarrollo independiente de sus vidas.

Así mismo, la asignatura de *Prácticas en Empresas* se desarrolla bajo la «Metodología del Empleo con Apoyo» (ECA) como estrategia de incorporación de las personas con discapacidad al empleo ordinario. De este modo, el personal de las entidades ofrece apoyo individualizado con estrategias que permiten al alumnado desarrollar satisfactoriamente y de forma autónoma una actividad laboral. Estas prácticas se desarrollan durante los meses de abril-mayo a lo largo de 100 horas, en empresas mercantiles de Sevilla, unidades de la Universidad Pablo de Olavide y organizaciones sociales.

Durante el Programa 2019-20 el listado de empresas externas, formando la *Red de Empresas Inclusivas*, se ha ampliado como en cada edición. Éstas colaboran con FEVIDA en el desarrollo de las prácticas externas del alumnado, y para ello se ha firmado el correspondiente Convenio de Cooperación Educativa con cada una. Debido a la situación generada por el COVID-19, se ha visto afectada el proceso final de asignación de las prácticas y el desarrollo de las mismas en el calendario inicialmente previsto, a pesar de que toda la gestión relativa a la solicitud de ofertas de plazas de prácticas a las entidades con las que tenemos convenios de colaboración, búsqueda de nuevo centros de prácticas y contacto con los mismos para la gestión de los convenios y ampliación de la Red de empresas inclusivas, etc. ya se había realizado.

Con la finalidad de informar sobre los objetivos del Programa a la comunidad empresarial, sensibilizar al tejido de empresas respecto a la empleabilidad de las personas con diversidad funcional intelectual y premiar a las entidades inclusivas que han sabido generar valor en sus empresas facilitando prácticas laborales a personas con discapacidad intelectual del Programa FEVIDA, desde la Comisión Académica se organiza anualmente un *Encuentro Académico de Empresas Inclusivas*, con todas las entidades que colaboran con el Programa. En dicho acto se reconoce con una Placa Distintiva la labor de estas entidades que contribuyen a la formación práctica de estudiantes con

discapacidad intelectual y que se constituyen como centros de prácticas de este título propio de la Universidad Pablo de Olavide.

Por otro lado, se realiza una *atención tutorial individualizada* a cada estudiante, a través de la figura de las tutoras/tutores, que se encargan de realizar un acompañamiento académico de apoyo en la vida del campus y la propuesta de objetivos y retos individuales. También se realizan, si son necesarias, tutorías grupales de seguimiento y resolución de conflictos en el grupo. Así mismo, se realiza un acompañamiento y atención a las familias o tutoras legales, a través de cuatro *talleres de acompañamiento familiares* a lo largo del curso. En estas sesiones se tratan temas de interés para las familias, tales como vida independiente, sexualidad...

A continuación, después de haber hecho un recorrido por las materias que estudia el alumnado de FEVIDA, pasaremos a desarrollar algunas de las novedades y experiencias exitosas de esta formación académica.

3. La inmersión Comunitaria como forma de autonomía y empoderamiento.

Nuestro Programa incorpora como elemento de innovación docente una experiencia de fomento de la vida autónoma denominada *Semana de Inmersión Comunitaria*, durante la cual el alumnado se aloja durante una semana en la residencia universitaria Flora Tristán⁵²⁸ y que en cada edición es valorada como la actividad más significativa para el alumnado y las familias.

Durante esta semana el alumnado convive con las personas que residen en la residencia, que suelen ser estudiantes de grado y posgrado. Es una manera de poner en práctica lo aprendido en las asignaturas que ha ido estudiando a lo largo de los meses previos, y de vivir sin sus familias o tutoras/es para experimentar esa vida independiente que vertebraba, como *leitmotiv*, las bases de esta formación académica.

Todo ello, con el añadido de que la residencia se encuentra en una zona de Sevilla considerada como Zona con Necesidades de Transformación Social, que, según define el Ayuntamiento de Sevilla (2016:3) “presenta altos índices de exclusión social marcados por elevadas tasas de desempleo, niveles socioeducativos bajos, altas tasas de absentismo y abandono escolar prematuro, tráfico y consumo de drogas, espacios públicos degradados, deficiencias higiénico sanitarias, inseguridad ciudadana, multitud de viviendas ocupadas irregularmente, delincuencia y claros fenómenos de desintegración social”. Por ello, entre otros motivos, el Polígono Sur cuenta con un estigma negativo en el ideario social de la ciudadanía de Sevilla.

De este modo, tanto el alumnado como sus familias han de abrirse a nuevas realidades y ser capaces de vencer los miedos que provocan los prejuicios y descubrir que muchas veces estos son injustamente infundados (Sánchez-Márquez, Escarti y Segura, 2019). Descubrir a las personas que lo habitan, el entramado social y organizativo de la zona, su fuerte vertiente artística, cultural y social, las asociaciones que trabajan diariamente en el barrio y un movimiento vecinal muy desarrollado, son algunas de las sorpresas que acogen a quienes se permiten descubrir la zona. Como explica el Comisionado para el Polígono Sur, “la amplia diversidad de procedencias, orígenes, culturas o formación-

⁵²⁸ <https://www.upo.es/floratristan>

ocupación de las familias que fueron poblando el Polígono Sur desde los años 60, son la fuente del enorme potencial humano y riqueza de la actual población del Polígono Sur. Esta diversidad también es el embrión del movimiento vecinal del Polígono Sur, así como de la riqueza artística y actitud solidaria de los vecinos y vecinas de esta parte de la ciudad de Sevilla”.

La residencia universitaria Flora Tristán cuenta con una dilatada experiencia en intervención social comunitaria en la misma desde el año 2004, y está muy implicada en los diversos barrios que componen el Polígono Sur de Sevilla. La residencia ofrece becas de colaboración para el alumnado residente, que colabora cada semana en proyectos del vecindario y las entidades del barrio, cumpliendo así con su objetivo de «ser un espacio de formación práctica, de formación como personas integrales y comprometidas con la realidad». Además, en este lugar se alojan estudiantes de diversas nacionalidades y procedencias, por lo que supone un lugar de intercambio intercultural (Blázquez y cols., 2012). Esto conlleva que el alumnado de FEVIDA se integre de manera activa durante una semana en todas las actividades cotidianas que la residencia promueve o en las que colabora.

El equipo de FEVIDA, apoyos, coordinadora de la actividad y coordinadora del Programa, están con el alumnado en algunos momentos, pero no duermen en la residencia ni les acompañan siempre. Se elabora junto al alumnado un calendario de actividades, y en algunos momentos realizan actividades con residentes de la residencia, con personas del barrio en asociaciones o realizando labores de voluntariado en un centro educativo. Además, el alumnado propone actividades de ocio que dinamizan ellas/os mismas/os, tales como talleres, salidas o encuentros.

La organización de las comidas se realiza también previamente en las sesiones de organización de esta actividad, y es el propio alumnado el que decide qué se comprará, el que va a comprar con los apoyos y el que se organiza para cocinar de modo completamente independiente. Por parejas o tríos viven en casas con salón, cocina, habitaciones y baño, además de poder usar los espacios comunes de la residencia. La gestión de la vida cotidiana la realizan de modo independiente, y cuentan con el apoyo natural de “compañeras/os de referencia”, que son dos personas designadas al efecto, que residen usualmente en la residencia, y a las que se les otorga una beca para que durante esa semana estén disponibles para acompañar al alumnado de FEVIDA en las cuestiones que necesiten, tales como explicarles dónde ir a comprar ciertas cosas, enseñarles a llegar a la parada de autobús, avisar a la coordinadora en caso de urgencia..., siempre desde un enfoque de empoderamiento a la persona promoviendo su autonomía.

La presencia del alumnado de FEVIDA no deja indiferente a las personas que les conocen, y con cada edición que pasa se siente más y más el cariño, buena acogida y respeto que el vecindario y la residencia les dan. A la vez que el alumnado cambia su mirada y rompe con los prejuicios y miedos sobre el barrio, las personas con las que se relacionan amplían su mirada hacia ellas en particular y hacia la diversidad funcional cognitiva en general.

Así mismo, el alumnado crece exponencialmente durante esta semana, y es capaz de percibirse así mismo de una manera más adulta y empoderada, con derechos y deberes, a la par que en ocasiones es capaz de verbalizar a sus familias su deseo de vivir sola/o o

con compañeras/os. Las familias también se ven transformadas en este proceso, porque a ellas les toca la parte importante de gestionar sus miedos, confiar en sus hijas/os y de soltar. A la vuelta, en ocasiones las cosas ya no son como eran antes en casa, y eso requiere un nuevo reajuste familiar.

A continuación, seguiremos compartiendo, desde este enfoque transformador, otra de las experiencias que más marcan al alumnado y a quienes les rodean.

4. Asignaturas inclusivas de Grado, aprendizajes de ida y vuelta.

El nombre de la presente comunicación tiene su origen en el título de este apartado, pues en las dos últimas ediciones del Programa FEVIDA cada vez está tomando mayor envergadura la experiencia que el alumnado vive integrándose en lo que hemos denominado *Asignaturas Inclusivas de Grado*.

Se trata de diversas asignaturas de los Grados que se ofertando en la UPO, y que acogen al alumnado de FEVIDA pudiendo participar con estudiantes sin discapacidad, compartiendo espacio, actividades y algunos objetivos curriculares. Comenzamos esta experiencia contando con una asignatura que abra sus puertas a nuestro alumnado, y en la cuarta edición contamos ya con 16 asignaturas y 4 facultades implicadas (Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Experimentales, Facultad de Ciencias del Deporte, Facultad de Ciencias Empresariales), contando con la participación del Grado de Trabajo Social, Grado de Educación Social, Grado conjunto de Trabajo Social y Educación Social, Grado conjunto de Sociología y Trabajo Social, Grado de Ciencias del Deporte, y el Grado de Administración y Dirección de Empresas. Las asignaturas concretas que se ofrecen actualmente son:

Tabla 2. Correlación de Facultades, Grados y asignaturas implicadas en la experiencia de "Asignaturas inclusivas"

Facultad de Ciencias Sociales	Grado en Educación Social	▪ Educación para la Salud
	Grado en Trabajo Social	▪ Trabajo Social y Servicios Sociales con personas con discapacidad
		▪ Educación para el Desarrollo y la Cohesión Social
		▪ Gestión del conflicto
		▪ Trabajo Social Individual y Familiar II
	Grado en Trabajo Social. Doble Grado en Educación Social y Trabajo Social. Doble Grado de Sociología y Trabajo Social	▪ Bases teóricas y epistemológicas del Trabajo Social
		▪ Política Social y Bienestar Social
Grado en Sociología	▪ Sociología política	

Facultad de Ciencias Empresariales	Grado en Administración y Dirección de empresas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirección de empresas y marketing
Facultad de Ciencias Experimentales	Grado en Ciencias Ambientales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ecología Acuática (Limnología Aplicada)
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Técnicas de campo del medio físico
Facultad de Ciencias del Deporte	Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expresión corporal y danza
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actividad Física y Deportiva para personas con discapacidad
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Biomecánica de las Técnicas Deportivas
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundamentos de la Actividad Física y el Deporte
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundamentos de los deportes IV: baloncesto, rugby y atletismo II

Fuente: elaboración propia a partir de la memoria académica del Programa Fevida (UPO, 2020).

El alumnado del FEVIDA asiste a las clases de grado en relación horizontal con el alumnado sin discapacidad, adaptándose a la docencia online o presencial según la pandemia del Covid-19 lo permite. Es el propio alumnado, orientado por las figuras de apoyo, quienes deciden qué asignaturas de Grado deciden cursar. Aunque en los comienzos de esta experiencia era posible que gran parte del grupo cursara una asignatura, actualmente se procura que en cada una no haya más de dos estudiantes de FEVIDA, pues entendemos que esto sería una proporción más ajustada a la vida real en la que convivimos personas con y sin discapacidad.

El alumnado de Grado se sorprende usualmente cuando descubre las potencialidades, interés e implicaciones del alumnado de FEVIDA, y son frecuentes los comentarios donde se sienten interpelados para participar más en clase e implicarse con motivación e ilusión en sus estudios profesionales. Conocer al alumnado con discapacidad supone un antes y después en su visión. Esto apunta a que, a la hora de ejercer sus profesiones, sean cuales fueran, la mirada hacia la discapacidad será de acogimiento, igualdad, reconocimiento, respeto y valoración. Es aquí donde enlazamos con la frase de “miradas de ida y vuelta”, puesto que el hecho de que personas con diversidad funcional cognitiva vengán a estudiar a la universidad no sólo las transforma a ellas y a sus familias, sino que transforma a toda la comunidad universitaria, y eso a su vez permitirá que cada cual ejerza su profesión y viva su vida desde una mirada respetuosa con la diversidad.

5. Evaluando y desvelando retos de futuro.

Para valorar cada edición se pasa un cuestionario al alumnado y al personal docente, y todas las ediciones han sido valoradas positivamente por los actores implicados,

habiendo constatado el incremento del nivel de empoderamiento y autonomía del alumnado que ha cursado el Programa.

La valoración del alumnado con respecto a la III Edición del Programa FEVIDA ha sido muy favorable, obteniendo mayoritariamente una puntuación comprendida entre el 8 y 9, si bien debemos destacar que uno de los ítems ha obtenido una puntuación inferior. Ésta es la cuestión en la que se valoraba la *“Eficacia de los medios puestos a su disposición para resolver las dudas y problemas técnicos (centro de informática, apoyo de la Fundación para para cumplimentar ÍCARO...)”* cuya puntuación ha sido de 7,69. Si bien se ha promovido en todo momento facilitar y resolver los problemas surgidos durante el desarrollo del curso, consideramos que se ha obtenido esta puntuación debido a las consecuencias acaecidas por el estado de alarma declarado a partir del 14 de marzo debido a la COVID-19.

Esta situación excepcional y sin precedente ha dificultado el desarrollo de la docencia. Además, el paso de la docencia presencial a la docencia online sin estar previamente contemplado, ha ocasionado ciertas dificultades, no solo en el profesorado al tener que adaptar el contenido a los recursos existentes, sino también en el alumnado, al no poseer, en algunos casos, de los recursos necesarios y adaptados a las circunstancias.

Con respecto al mejor ítem valorado, ha sido el número 23 en el que se hacía una valoración global del curso. La puntuación obtenida ha sido de 9,44. Esto demuestra que, a pesar de las adversidades ocasionadas por la COVID-19, el alumnado se encuentra muy satisfecho con el Programa FEVIDA, recibiendo comentarios y opiniones de los y las estudiantes como *“Ha sido un buen año en la UPO y muy bien organizado el curso este año”* o *“Para mi está muy bien como esta tal cual”*

Atendiendo a la valoración realizada por el profesorado que ha impartido docencia, observamos cómo un curso más, el ítem peor valorado es el de *“la duración del módulo ha sido la adecuada en relación a los contenidos”*, si bien ha aumentado respecto del curso anterior (2018/2019) de un 6,83 a un 7,07, los y las/os docentes siguen considerando que deberían disponer de más tiempo para poder impartir el contenido previsto.

En relación al ítem mejor valorado, es necesario hacer alusión a dos cuestiones que han sido puntuadas con un 9,60. Éstas son: *“Las sesiones presenciales han contribuido a facilitar el proceso de aprendizaje”* y *“Las actividades y ejercicios prácticos han permitido al alumnado comprender mejor los contenidos teóricos”*. En estas cuestiones se observa la implicación del personal docente y la importancia que le otorgan a la docencia presencial. A pesar de la situación ocasionada por la COVID-19, la docencia presencial ha intentado ser sustituida utilizando herramientas que permitieran el trato directo y cercano con el alumnado, asegurando de ese modo ocasionar los menores perjuicios y conseguir transmitir el contenido planificado. Y, ante todo, ofreciendo un continuo sostén emocional ante lo que el confinamiento supuso para el alumnado, ofreciendo un poco de seguridad en sus vidas al continuar con las clases, acogiendo los miedos e inseguridades. De hecho, se reforzaron durante los meses del confinamiento las horas de docencia, aumentando las mismas, las tutorías y las actividades que se les presentaban al alumnado.

Ante el actual escenario de emergencia sanitaria derivadas de la pandemia Covid-19, las dos últimas ediciones de FEVIDA se han visto afectadas y hemos tenido que adaptarnos

a las necesidades de la docencia online, la docencia mixta (sincrónica online, diacrónica online y presencial), así como a la docencia presencial con medidas de higiene y seguridad en los comienzos de la presente edición. No sabemos a día de hoy cómo se verá afectada la asignatura de Inmersión Comunitaria que tanto éxito ha suscitado en las anteriores ediciones, y de momento la hemos pospuesto con la esperanza de que en los meses venideros podamos realizarla, dado que entendemos que tener una experiencia real de autonomía y vida independiente es muy empoderador y enriquecedor para el alumnado, e indirectamente también para sus familias. Tampoco sabemos a ciencia cierta cómo se podrán desarrollar las prácticas externas, y tal vez tengamos que adaptarlas tal y como hicimos en la última edición. A pesar de que se pospusieron varios meses, finalmente tuvieron que configurarse como talleres de simulación laboral.

Por otro lado, las asignaturas inclusivas no pueden ser presenciales, puesto que estamos en una etapa donde casi toda la docencia es online. Entendemos que lo personal, la cercanía, el contacto de persona a persona, nunca podrán verse comparados con lo virtual. Pero, aun así, la virtualidad funciona y nos permite explorar nuevas maneras de relacionarnos y de fomentar la integración.

La pandemia cambia considerablemente algunos de los aspectos de la docencia en FEVIDA, pero esto no merma en modo alguno nuestras capacidades de resiliencia como Comisión Académica y como equipo docente, y además salen a relucir muchas capacidades del alumnado, capaz de adaptarse a las nuevas tecnologías y de continuar con energías y motivación su formación académica.

Otro reto de futuro es el conseguir que FEVIDA sea económicamente independiente de subvenciones externas a la universidad, de modo que no dependa de la existencia o no de éstas para su desarrollo. Esta independencia y sostenibilidad sería además un indicador fehaciente de que el compromiso de la Academia en general, y de la UPO en particular, tiene una fortaleza tal que la apuesta por la inclusión educativa de las personas con diversidad funcional cognitiva se legitime desde unos presupuestos universitarios que permitan que FEVIDA se mantenga, desarrolle y fortalezca en el tiempo. Entendemos que la estabilidad presupuestaria es un reto aplicable al resto de programas universitarios que a día de hoy integran a este colectivo en las universidades españolas.

La Fundación ONCE, gestora de la financiación de la Unión Europea que dota a este Programa, ha valorado a FEVIDA como el mejor proyecto de las universidades españolas en el pasado curso académico. Se considera así necesaria su divulgación científica, contribuyendo al fomento de políticas públicas encaminadas a la inserción de las personas con discapacidad intelectual en las universidades.

Alcanzar el objetivo integrador es complejo, por ello requiere de una metodología innovadora y adaptada a la diversidad del grupo destinatario, así como la inclusión y trabajo colaborativo de los diversos agentes implicados. De esta forma se benefician, no solo las personas con diversidad funcional, sino también sus familias, su entorno cercano, alumnado de grado, profesorado y personal de administración y servicios.

Estamos plenamente convencidas de que es necesaria la apuesta real y efectiva de las universidades en materia de integración, donde todas y todos, con nuestras capacidades, resiliencias, fortalezas y también nuestras discapacidades, podamos

sumar, hilar fuerzas, y construir un mundo donde todas las personas tengamos oportunidades de desarrollarnos de manera autónoma e independiente. Y, a pesar de eso, aceptando que somos seres interdependientes, donde esas miradas de ida y vuelta nos nutren y nos hacen cada vez más grandes y libres.

6. Referencias bibliográficas

- Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) (2008) Protocolo de evaluación para la verificación de títulos universitarios oficiales (grado y máster). Recuperado de <http://www.aneca.es/Programas-de-evaluacion/Evaluacion-de-titulos/VERIFICA/Verificacion-de-Grado-y-Master/Documentacion-y-herramientas>
- Ayuntamiento de Sevilla. Bienestar Social y Empleo. Dirección General de Acción Social. Servicio de Intervención de los Servicios Sociales. (2016). Diagnóstico de Zonas con Necesidades de Transformación Social. Recuperado de <https://www.sevilla.org/servicios/servicios-sociales/publicaciones/diagnostico-zonas-necesidades-transformacion-social.pdf>
- Blázquez Muñoz, A. y Martínez-Lozano, V. (2012). La residencia universitaria Flora Tristán: un ejemplo de formación humana y de compromiso con la sociedad: The Flora Tristán Residence Hall: an Example of Human Education and Commitment to Society. Madrid: Ministerio de Educación.
- Bowman, P. y Skinner, L. (1994). Inclusive Education: Seven Years of Practice. *Developmental Disabilities Bulletin*, 22(2), pp. 47-52.
- Cerrillo, R.; Izuzquiza, D. y Egido, I. (2013). Inclusión de jóvenes con discapacidad intelectual en la universidad. *Revista de Investigación Educativa*, 11(1), 41-57.
- Comisionado para el Polígono Sur. Recuperado de <http://www.poligonosursevilla.es/joomla/index.php/quienes-somos/poligono-sur> y de <http://www.poligonosursevilla.es/joomla/index.php/que-hacemos/plan-integra>
- Díaz, R. (2019). Memoria académica Programa Fevida. Sevilla. Universidad Pablo de Olvide
- Díaz-Jiménez, R.M., Terrón-Caro, T. y Muñoz, R. (2019) Universidad y alumnado con diversidad funcional cognitiva. Herramientas para la inclusión en la educación superior. En R. M. Díaz-Jiménez (dir) *Universidad Inclusiva. Experiencias con personas con diversidad funcional cognitiva* (pp. 19-35). Madrid: Pirámide.
- Hart, D., Grigal, M., Sax, C., Martínez, D. y Will, M. (2006). Postsecondary Education Options for Students with Intellectual Disabilities. *Research to Practice*, 45.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) El empleo de las personas con discapacidad. Serie 2009-2014. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Recuperado de <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=1792>
- Izuzquiza, D. (2012). El valor de la inclusión educativa de jóvenes con discapacidad intelectual en las instituciones de educación superior: el programa Promentor. *Bordón*, 64(1), 109-125. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10486/661134>.

- Lledó Carreres, A., Lorenzo-Lledó, A. y Lorenzo, G. (2018). Metodologías inclusivas percibidas por el alumnado del Grado de Maestro desde el diseño universal para el aprendizaje. En R. Roig-Vila (ed.). *El compromiso académico y social a través de la investigación e innovación educativas en la Enseñanza Superior* (pp. 837-848). Barcelona: Octaedro.
- McDonald, L., Macpherson-Court, L., Franks, S., Uditsky, B. y Symons, F. (1997). An inclusive university program for students with moderate to severe developmental disabilities: Student, parent and faculty perspectives. *Developmental Disabilities Bulletin*, 25(1), pp. 43-67.
- Salovita, T. (2000). An inclusive adult education program for students with mild to severe developmental disabilities: experiences from a pilot Project in Finland. *Developmental Disabilities Bulletin*, 28, pp. 27-39.
- Pastor, C. A. (2018). Diseño Universal para el Aprendizaje un modelo didáctico para proporcionar oportunidades de aprender a todos los estudiantes. *Padres y Maestros/Journal of Parents and Teachers*, (374), 21-27.
- Rodríguez, S y Cano, A. (2015). *Discapacidad y políticas públicas*. Madrid: Catarata
- Lobban, M. (2002). Up the Hill Project. Pathways 6 Conference 2002: Taking their place: People with Intellectual Disability at University. Recuperado de <http://www.adcet.edu.au/StoredFile.aspx?id=966&fn=Malcolm%20Lobban.pdf>.
- Sánchez-Márquez, I., Escarti Hernández, J.A. y Segura Rodríguez, A.M^a. (2019) Inclusión comunitaria del alumnado universitario con discapacidad intelectual en la Residencia Universitaria Flora Tristán. Una experiencia de vida. En R. M. Díaz-Jiménez (dir) *Universidad Inclusiva. Experiencias con personas con diversidad funcional cognitiva* (pp. 151-176). Madrid: Pirámide.
- Uditsky, B. y Hughson, A.E. (2006). Inclusive postsecondary education for students with significant developmental disabilities: challenging legal, moral and pragmatic assumptions. Recuperado de <http://www.nl.edu/dse/docs/Uditsky%20and%20Hugson.Inclusive%20postsecondary%20education.Pdf>
- Weinkauf, T. (2002). College and University? You've got to be kidding: Inclusive postsecondary education for adults with intellectual disabilities. *Crossing Boundaries - an interdisciplinary journal*, 1 (2). Recuperado de https://thinkcollege.net/sites/default/files/files/resources/College_and_University_You_ve_Got_to_be_Kidding_Weinkauf_RL.pdf



La esterilización forzada en mujeres con discapacidad: un abordaje paradigmático

María de las Mercedes Serrato Calero, María Dolores Yerga Míguez y Antonia Corona Aguilar⁵²⁹.

RESUMEN⁵³⁰

La comunicación presentada explora las relaciones teóricas entre la investigación en materia de Esterilización Forzada en mujeres con discapacidad y los principales paradigmas del campo de la Discapacidad.

Mediante una revisión sistematizada llevada a cabo con la metodología del framework Salsa, se obtuvo una muestra inicial de 256 documentos que finalmente quedaron concretados en 98.

La metasíntesis de los resultados permitió analizar como la esterilización involuntaria en la muestra, aparece recogida como una cuestión abordada desde las políticas públicas de estados y regiones, como cuestiones sanitarias abordadas desde políticas de salud y como una vulneración de los DD.HH. Estos diferentes enfoques, se relacionan de forma directa con el paradigma tradicional, el médico rehabilitador y el social o de vida independiente.

De este modo, podemos observar cómo desde la década de los cuarenta, en que encontramos el primer documento de la muestra, el mundo académico ha ido cambiando su percepción sobre la esterilización forzada en mujeres con discapacidad, cuestión que en la actualidad es prioritaria en la agenda de reivindicaciones del movimiento social de las mujeres con discapacidades.

Palabras clave: Mujeres con Discapacidad, Esterilización Forzada, Revisión Sistematizada, Paradigmas Teóricos, Políticas Sociales

ABSTRACT

The communication presented explores the theoretical relationships between research on Forced Sterilization in women with disabilities and the main paradigms of the field of Disability.

Through a systematized review carried out with the methodology of the Salsa framework, an initial sample of 256 documents was obtained, which finally resulted in 98.

The metasynthesis of the results made it possible to analyze how involuntary sterilization in the sample appears as an issue addressed by the public policies of states and regions, as a sanitary issue addressed by health policies and as a violation of human rights. These different approaches are directly related to the traditional paradigm, the rehabilitative medical paradigm and the social or independent living paradigm.

⁵²⁹ María de las Mercedes Serrato Calero. Doctoranda en Ciencias Sociales EDUPO, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. Profesora Sustituta Interina del Dpto. Sociología, Trabajo Social y Salud Pública de la Universidad de Huelva, España.

María Dolores Yerga Míguez. Doctoranda en Ciencias Sociales, Colaboradora Honoraria del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

Antonia Corona Aguilar. Doctora en Ciencias Sociales, Profesora Contratada Doctora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

⁵³⁰ Parte de esta investigación se llevó a cabo gracias a la financiación de una Beca Oportunidad al Talento en modalidad de Doctorado, de Fundación ONCE y el Fondo Social Europeo (2017-2018)

Thus, we can see how since the 1940s, when we found the first document in the sample, the academic world has been changing its perception of forced sterilization of women with disabilities, an issue that is now a priority in the agenda of demands of the social movement of women with disabilities.

Keywords: Women with Disabilities, Forced Sterilization, Systematized Review, Theoretical Paradigms, Social Politics.

1. Introducción: Punto de partida epistémico y político

El trabajo que aquí se presenta, comienza asumiendo que las cuestiones referentes a mujeres y niñas con diversidad funcional o con discapacidades⁵³¹, son un fenómeno poco investigado a nivel académico, infrecuente en el desarrollo de políticas públicas e invisibilizado a nivel social (Morris, 1991, 2008, Lloyd, 1992; Toboso-Martín y García-Rojero, 2012; CERMI, 2013; Corona y Díaz, 2016: 591-593; Cavalcante, 2018: 16) incluso siguen siendo cuestiones invisibilizadas en los movimientos sociales de la discapacidad o colectivos feministas (Arnau, 2005, Corona y Díaz, 2016: 593).

Afortunadamente, en las últimas décadas esta tendencia está cambiando sustancialmente, aunque aún deben ser muchos los esfuerzos académicos, políticos y sociales para que las cuestiones invisibles dejen de serlo.

En este sentido, la aportación que presentamos, además de un trabajo de investigación, pretende contribuir a visibilizar determinadas cuestiones del ámbito de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres con discapacidades, posicionándonos así en lo que podríamos denominar como "activismo académico".

En la primera parte de la comunicación se revisa la literatura sobre esterilización en mujeres con diversidad funcional o discapacidad.

Este fenómeno, como se puede deducir por lo dicho al comienzo de este apartado, ha sido poco investigado, por lo que actualmente no disponemos de gran cantidad de datos, sobre todo a nivel estadístico (Yupanqui y Ferrer, 2019: 387).

La "esterilización" se define como "un proceso o acto que incapacita a un individuo para la reproducción sexual". Se considera que la esterilización es "forzada" cuando se esteriliza a una persona después de rechazar específicamente el procedimiento, cuando se produce sin su conocimiento o cuando no se da a la persona la oportunidad de dar su consentimiento. También se produce cuando se utilizan incentivos económicos o de otro tipo, información errónea o tácticas de intimidación para obligar a una persona a someterse al procedimiento. Las mujeres con discapacidad son especialmente vulnerables a la esterilización forzada, realizada bajo el auspicio de una atención médica legítima, o el consentimiento de otras personas en su nombre. (Mosby's Medical Dictionary, 2009; Open Society Foundations, 2011).

La esterilización forzada, no informada, coaccionada o involuntaria, supone una violación de los derechos humanos de las mujeres, adolescentes y niñas con

⁵³¹ Actualmente, en el tejido asociativo de la Discapacidad existe un debate teórico y terminológico sobre la utilización e identificación con la "diversidad funcional" o la "discapacidad". Conociendo las diferencias entre ambas corrientes, y estando este debate presente entre las propias autoras que firman esta comunicación, se emplearán los dos términos.

discapacidad, tal y como se especifica por ejemplo en el artículo 39 del Convenio de Estambul (FCM y EDF, 2018: 13), ya que atenta contra su integridad personal, corporal y sexual, a la vez que anula y limita sus capacidades reproductivas y su derecho a la maternidad (FCM y EDF, 2018: 12; Serrato, Díaz y Corona, 2018: 134; Wu, 2019: 268; Yupanqui y Ferrer, 2019: 382).

Pese al debate sobre cuándo una esterilización es forzada (Denkin, 1982; Kingdom, 1985; Reilly, 2015), hay que señalar que cuando se produce en una situación de imposición legal o de consentimiento no informado, esta práctica está vinculada a una o varias formas de violencia, ya sea institucional, administrativa o familiar (Gomiz, 2016: 140-142).

Tras exponer la metodología que hizo posible la revisión de la literatura en que nos basamos, se presentan los resultados relacionados con el objeto de la presente comunicación.

Por último, en una discusión reflexiva de los resultados se plantean las conexiones entre la cuestión de la esterilización forzada y las políticas sociales en que esta se ha soportado a lo largo del tiempo.

2. Material y Método: Revisión Sistematizada y Metasíntesis de los Resultados de la Esterilización Forzada en Mujeres con Discapacidad en el campo de las CC. Sociales

Con el objetivo general de explorar las contribuciones en el campo de las Ciencias Sociales sobre la esterilización forzada de mujeres con discapacidad, surge la necesidad de realizar una revisión rigurosa de la literatura⁵³² para conocer los precedentes académicos del fenómeno (Guirao-Goris, Olmedo y Ferrer, 2008: 4; Onwuegbuzie y Frels, 2016: 3; Codina, 2018: 4). Además, esta comunicación persigue los objetivos de conocer cómo se interrelaciona la producción científica del fenómeno con los paradigmas teóricos de la discapacidad, lo cual nos permitirá discutir y reflexionar sobre la relación que existe entre la esterilización forzada en niñas y mujeres con diversidad funcional y su tratamiento en las políticas sociales.

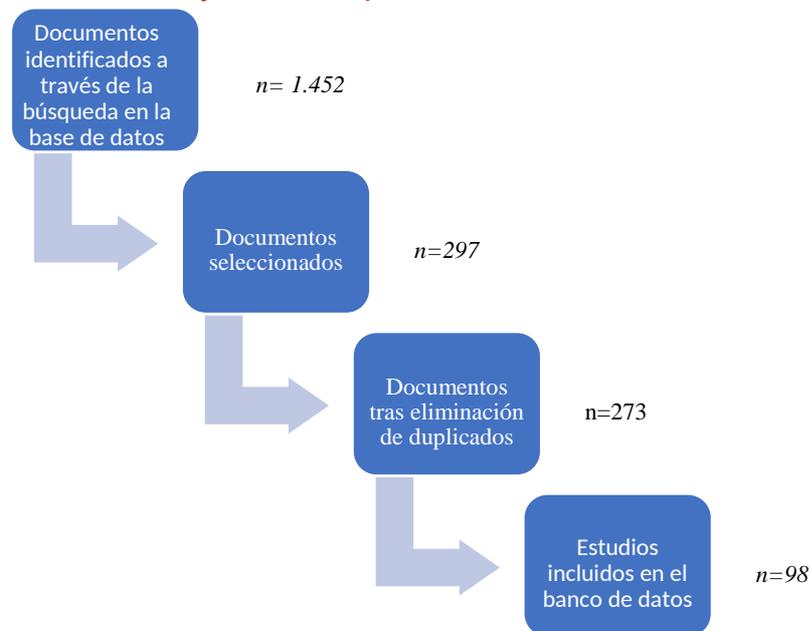
La Revisión Sistematizada (Granth y Booth, 2009: 95) se considera el mejor método para abordar esta investigación. Por un lado, lo es porque nuestro punto de partida es el campo de las Ciencias Sociales, por lo que otros métodos provenientes de las Ciencias Médicas o Naturales no permitirían conocer el fenómeno adecuadamente (Codina, 2018: 10-13); y, por otro lado, porque la metasíntesis de los resultados permite analizar las narrativas y acercarnos al fenómeno a través de resultados cualitativos (Granth y Booth, 2009: 95).

Para desarrollar los objetivos ya mencionados, adoptamos el proceso de revisión del denominado "Framework SALSA", el cual recibe este nombre por sus siglas en inglés. Este método de revisión organiza el proceso en cuatro fases, a saber: Búsqueda, Evaluación, Síntesis y Análisis (Grant & Booth, 2009: 95; Codina, 2018: 4).

⁵³² El trabajo completo de esa investigación se puede encontrar en el artículo publicado por Serrato Calero, Delgado-Vázquez y Díaz Jiménez (2020) que encontrará en las referencias bibliográficas de la presente comunicación.

Asumiendo la investigación desde una perspectiva de CC. Sociales, la *Búsqueda* se realiza a través de tres bases de datos bibliográficas en esta línea; Social Work Abstracts, Sociological Abstracts y Social Services Abstracts, y dos índices de citas; WOS y Scopus. En el siguiente diagrama se exponen las fases de búsquedas:

Figura 1: Diagrama de flujo con el proceso seguido en la revisión sistemática de la esterilización forzada de mujeres con discapacidad en el ámbito de las ciencias sociales.



Fuente: elaboración propia

Tras múltiples ajustes de los algoritmos de búsqueda, se procede a depurar el producto, eliminando documentos duplicados. Así, se obtiene un total de 256 documentos que conforman el Banco de Documentos (Codina, 2018: 21).

En la siguiente fase se procede a *Evaluar* dicho material, utilizando unos criterios de inclusión y exclusión que permiten concretar la muestra; es decir, seleccionando únicamente aquellos documentos cuyo objeto de análisis sean los procesos de esterilización en niñas y mujeres con diversidad funcional. Esta concreción, junto con la eliminación de documentos que no son localizables, constituyen una muestra de 98 trabajos que deben analizarse en las fases posteriores.

En la fase de *Síntesis* se genera un marco analítico en el que se establecen las dimensiones, variables e indicadores que organizan la sistematización de los trabajos revisados. Como pilares básicos, se adoptan cuatro puntos fundamentales: el objeto de estudio y la forma de abordarlo; el método que se siguió en cada trabajo para analizar el fenómeno; los paradigmas teóricos utilizados para contextualizar los diferentes discursos; y por último, los principales agentes que intervienen en los procesos de esterilización forzada.

Empleando un gestor bibliográfico online, se realiza la codificación de los materiales bajo lo establecido en el marco analítico.

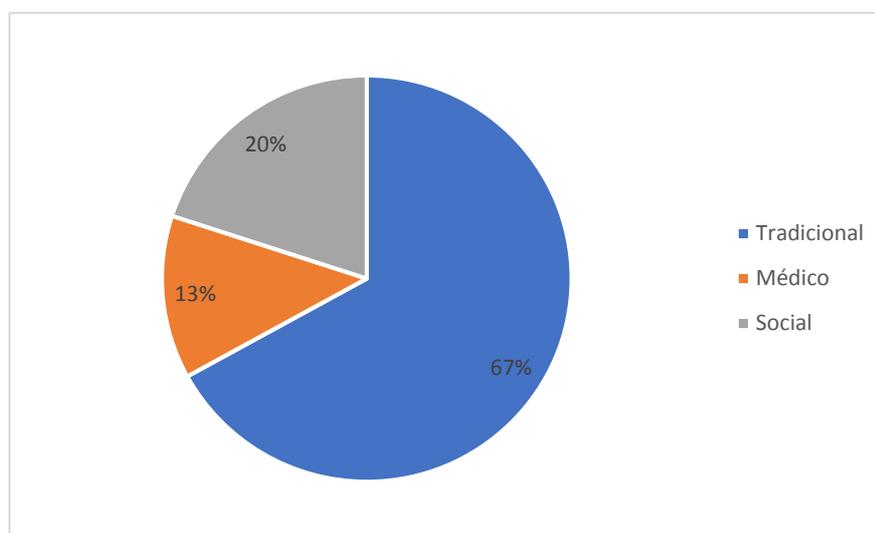
En la última fase se *Analiza* lo obtenido en la síntesis de los documentos, poniendo en correlación los datos con la interpretación que da sentido a los mismos.

3. Resultados: El fenómeno de la esterilización forzada en mujeres con discapacidades y los paradigmas teóricos de los Estudios de Discapacidad

La conceptualización paradigmática que se adopta en este análisis se articula en "Paradigma tradicional, del sometimiento o de la marginación", "Paradigma médico o de la rehabilitación" y "Paradigma Social, de la autonomía personal o de la vida independiente" (Jiménez y Huete, 2010: 138).

Desde este punto de partida, se identifica el enfoque desde el que se han generado las diferentes investigaciones analizadas. Esto a su vez permite obtener referentes relacionales del fenómeno de la esterilización forzada con las políticas que la sustentan.

Figura 2: Estudios según los paradigmas de la discapacidad

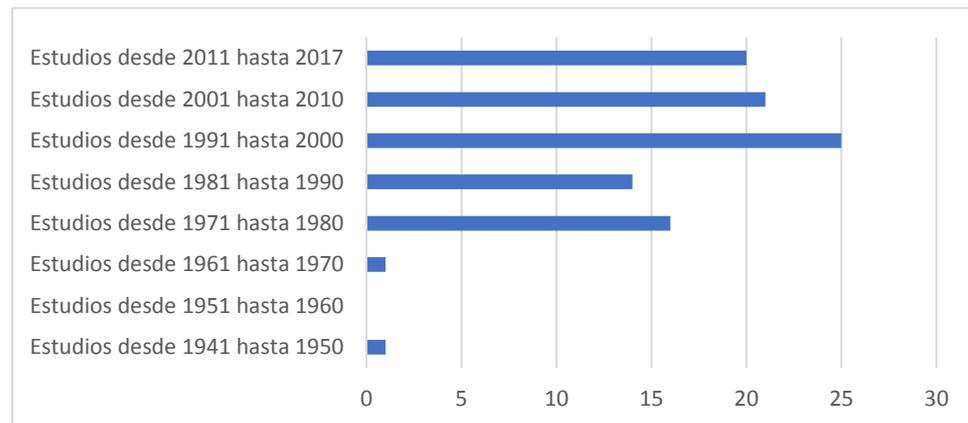


Fuente: elaboración propia

Vemos como el grupo más numeroso lo conforman los documentos analizados que se corresponden con el paradigma tradicional, se encuentran menos investigaciones con enfoque médico rehabilitador y una representación algo mayor de investigaciones tendentes a tratar la discapacidad desde un enfoque social.

Aportando otro resultado del análisis, el de la producción científica analizada en relación a los años de publicación, podría encontrarse cierta explicación para el resultado anterior, ya que los diferentes paradigmas se relacionan con las reivindicaciones sociales de su tiempo.

Figura 3: Temporalidad de las publicaciones



Fuente: elaboración propia

El análisis fija el punto de partida en la década de 1940, con la producción científica aumentando notablemente durante la década de 1970.

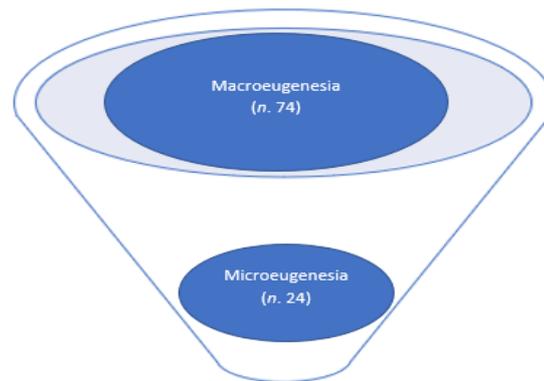
Es precisamente en los años setenta cuando Suecia inicia una reforma legal y médica en materia de esterilización forzada (FCM y EDF, 2018: 25). Lo cual genera un importante precedente a nivel mundial.

Por último, cabe destacar otro dato importante para el desarrollo de esta comunicación, y es como la esterilización se vincula a las políticas sociales.

En este sentido, la esterilización aparece como un elemento dentro del constructo de la eugenesia (David, Fleischaker y Honhn, 1988; Noack y Fangerau, 2007; Reilly, 2015), y como una práctica independiente (Parker, 2013). Está presente en las políticas públicas (Raine, 2012) de acuerdo con la macroeugenesia, tratando de suprimir las capacidades reproductivas de una parte de la población.

Al mismo tiempo, se encuentra en políticas de salud (Kingdon, 1985), vinculándose al concepto de microeugenesia (Güvercin y Arda, 2008), que limita la capacidad reproductiva de individuos específicos -en este caso, mujeres con diversidad funcional (Cepko, 1993; Wu, 2019).

Figura 4: Proceso publicaciones Macroeugenesia y microeugenesia



Fuente: elaboración propia

4. Discusión: Esterilizaciones forzadas, mujeres con discapacidades y políticas sociales

Como ya se ha esbozado en el apartado de resultados, para identificar el contexto político de la esterilización forzada, nos centramos en las políticas eugenésicas, ya que son relevantes para el fenómeno (Raine, 2012). Siguiendo con esta idea, se ha anticipado como durante el análisis se detectan las diferencias entre la "macroeugenesia" y la "microeugenesia", determinando que la primera tiene una presencia muy relevante en materia de esterilización dentro del contexto de las políticas públicas de una región o país, permitiendo realizar esterilizaciones masivas en grupos específicos, mientras que la segunda tiene un impacto menor en la población, permitiendo a los servicios médicos realizar esterilizaciones en individuos específicos (Güvercin y Arda, 2008; Rothman, 2020: 712). Si bien, las premisas bajo las que se realizan estas esterilizaciones argumentan cuestiones sanitarias o de beneficio para la persona, en el fondo se relacionan directamente con las hipótesis tradicionales de la eugenesia (Kingdom, 1985; FCM & EDF, 2018: 24).

Pero independientemente del impacto de las políticas que sustenten la esterilización, es preciso poner el acento en la filosofía que sustenta las mismas. Si bien a finales del siglo XIX o comienzos del XX las teorías eugenésicas tenían gran predicamento, no sería arriesgado pretender que en la actualidad revisemos la cuestión desde un punto de vista diferente.

En la actualidad, la configuración de las políticas sociales pasan por incorporar enfoques abiertos y más respetuosos con la diversidad humana (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014).

También la necesidad de incorporar los enfoques éticos en las políticas públicas, así como en todas las profesiones (Martínez Bargeño, 1997) puede ser una de las claves para reconceptualizar como los sistemas públicos deben intervenir, y no intervenir en la libertad sexual y reproductiva de las mujeres con discapacidad.

5. Conclusiones

A modo de conclusiones, se plantean de forma muy sintetizada tres aspectos fundamentales que se han abordado a lo largo de esta comunicación.

Si bien la esterilización forzada en mujeres con discapacidad comienza a estudiarse en el ámbito académico desde un paradigma social, ha sido un fenómeno muy abordado conceptualmente desde enfoques tradicionales. Este cambio de tendencia nos permite identificar como la esterilización forzada ha sido parte de una formulación macroeugenesica de las políticas públicas, para posteriormente integrarse en las políticas de salud con un enfoque microeugenésico.

Poniendo el acento en el papel que las políticas públicas tienen en esta cuestión, la revisión pasaría necesariamente por compromisos éticos vinculados al respeto de la libertad sexual y reproductiva de las niñas y mujeres con diversidad funcional o discapacidad.

6. Referencias Bibliográficas

- Arnau Ripollés, M.S. (2005) "Otras voces de mujer: El feminismo de la Diversidad Funcional" *ASPARKIA: Investigación Feminista*, 16, 15-26.
- Cavalcante Carvalho, A. M. (2018). Discriminación interseccional: concepto y consecuencias en la incidencia de violencia sexual contra mujeres con discapacidad". *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, 0(7), 15 - 25. <http://dx.doi.org/10.15366/jfgws2018.7.002>
- CERMI, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. (2013). *La Transversalidad de género en las políticas públicas sobre discapacidad*. Volumen II. Madrid: Cinca.
- Corona Aguilar, A. y Díaz Jiménez, R. (2016) La participación de las mujeres con diversidad funcional física en el Sur de Europa. Un análisis desde la interseccionalidad, en La Barbera, MC y Cruells, M (coords) 2016 *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (591-623)
- David, H. P., Fleischacker, J. & Hohn, C. (1988). Abortion and Eugenics in Nazi Germany. *Population and Development Review*, 14(1), 81-112. <https://doi.org/10.2307/1972501>
- Denkin, J. F. (1982). In re Grady--voluntary sterilization and the retarded. *Rutgers Law Review*, 34(3), 567-590. Disponible en: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-0020097291&partnerID=40&md5=eb8be4ee0f6c9c6f1843ffe01544f294>
- FCM & EDF (2018). *Poner fin a la Esterilización Forzosa de Mujeres y Niñas con Discapacidad*. Colección Generosidad. Madrid: Cinca.
- Gomiz Pascual, M. P. (2016). La sexualidad y la maternidad como factores adicionales de discriminación (y violencia) en las mujeres con discapacidad. *Revista Española de Discapacidad*, 4(2), 123-142. <https://doi.org/10.5569/2340-5104.04.02.07>
- Grant, M. J. & Booth, A. (2009). A typology of reviews: analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information and Libraries Journal*, 26(2), 91-108. <https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x>

- Guirao-Goris, J. A., Olmedo Salas, A. & Ferrer Ferrandis, E. (2008). El artículo de revisión. *Revista Iberoamericana de Enfermería Comunitaria*, 1(1), 1-6. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/268518751_El_articulo_de_revision
- Jiménez Lara, A. & Huete García, A. (2010). Políticas públicas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los Derechos. *Política y Sociedad*, 47(1), 137-152. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010130137A>
- Kingdom, E. (1985). Consent, coercion and consortium: The sexual politics of sterilisation. *Journal of Law and Society*, 12(1), 19-34. <https://doi.org/10.2307/1410245>
- Lloyd, M. (1992). Does she boil eggs? Towards a feminist model of disability. *Disability, Handicap and Society*, 7(3): 207-221.
- Martínez Bargueño, M. (1997): "La ética, nuevo objetivo de la gestión pública". *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, 10, 19-32. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.vi10.125>
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014). *Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora*. Madrid. Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado. Disponible en: <http://www.mites.gob.es/ficheros/rse/documentos/eerse/EERSE-Castellano-web.pdf>
- Morris, J. (2008). «Lo personal y lo político», en Barton, L. (coord.), *Superar las barreras de la discapacidad*. Madrid: Ediciones Morata.
- Morris, J. (1991). *Pride against prejudice: Transforming attitudes to disability. Celebrating the Difference*. London: The Women's Press.
- Mosby's Medical Dictionary (8th ed.). (2009). St. Louis, MO: Mosby Elsevier
- Noack, T., y Fangerau, H. (2007). Eugenics, euthanasia, and aftermath. *International Journal of Mental Health*, 36(1), 112-124. <https://doi.org/10.2753/IMH0020-7411360111>
- Onwuegbuzie, A. & Frels, R. (2016). *7 Steps to a Comprehensive Literature Review: A Multimodel & Cultural Approach*. London: Sage.
- Open Society Foundations (2011). *Sterilization of Women and Girls with Disabilities. Public Health Program*. Recuperado de: <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/sterilization-women-and-girls-disabilities-0>
- Raine, S. (2012). Federal sterilization policy: Unintended consequences. *Virtual mentor*, 14(2), 152-157 <https://doi.org/10.1001/virtualmentor.2012.14.2.mhst1-1202>
- Reilly, P. R. (2015). Eugenics and Involuntary Sterilization: 1907–2015. *Annual Review of Genomics and Human Genetics*, 16(1), 351-368. <https://doi.org/10.1146/annurev-genom-090314-024930>

- Rothman, B. K. (2020). *Weaving a Family: Untangling Race and Adoption*. Boston: United States [Kindle Android version]
- Serrato Calero, M. M., Díaz Jiménez, R. M. & Corona Aguilar, A. (2018). Violencias contra mujeres con discapacidad en España: La incansable lucha por ser visibles. *Revista Latinoamericana en Discapacidad, Sociedad y Derechos Humanos*, 2(2), 132-145. Disponible en: <http://redcdpd.net/revista/index.php/revista/article/view/116>
- Serrato Calero, M.M., Delgado-Vázquez, Á.M. & Díaz Jiménez, R.M. (2020) "Systematized Review and Meta-synthesis of the Sterilization of Women with Disabilities in the Field of Social Science: from Macroeugenics to Microeugenics." *Sexuality Research and Social Policy*: <https://doi.org/10.1007/s13178-020-00488-0>
- Toboso-Martín, M. y García-Rogero, J. (2012). «Diseño para todos» en la investigación social sobre personas con discapacidad. *Revista Española de Investigaciones sociológicas REIS*, 140: 163-171, <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=revistas&numero=140>
- Wu, J. et al. (2019). Looking back while moving forward: a justice-based, intersectional approach to research on contraception and disability. *Contraception*, 99(5), 267-271. <https://doi.org/10.1016/j.contraception.2019.01.006>
- Yupanqui Concha, A. & Ferrer Pérez, V. A. (2019). Análisis de la producción científica mundial sobre esterilización forzada de mujeres con discapacidad entre 1997 y 2016. *Gaceta Sanitaria*, 33(4), 381-388 <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2018.08.008>

La atención y el cuidado de la sexualidad como clave de inclusión de hombres y mujeres con discapacidad

Inma Ruiz de Lezana Marañón⁵³³

RESUMEN

Una de las claves fundamentales para que las personas con discapacidad puedan mejorar su calidad de vida y conquistar el espacio de participación social que les corresponde consiste en contribuir a la posibilidad de su reconocimiento como mujeres y hombres sexuados, así como al desarrollo de su dimensión sexual en toda su biografía. Cada niño, niña; cada hombre y mujer, sean cuales sean sus hechos de diversidad, se convierte en protagonista de su vida, también de su sexualidad, tal y como recogen los derechos sexuales fundamentales. Resulta crucial asumir la importancia del rol que todos desempeñamos como apoyos activos en el reconocimiento de su sexualidad y como facilitadores de entornos de aprendizaje y experimentación que posibilitan el empoderamiento sexual. La sobreprotección que en muchas ocasiones los diferentes contextos educativos y de socialización crean en torno a las mujeres y hombres con alguna discapacidad, dificulta el acceso a una educación sexual accesible, a experiencias básicas de aprendizaje, a la intimidad necesaria para el reconocimiento del propio cuerpo y placer; dificultando así la toma de decisiones sobre su participación, experiencias, proyectos de vida, vínculos, afectos y placer, que posibilitan el proceso de empoderamiento. Esta invitación a la reflexión desde una perspectiva inclusiva pretende orientar hacia los primeros pasos para abordar la cuestión sexual incidiendo en una idea principal como un valor a fomentar: el beneficio de incluir la atención de la sexualidad en nuestras intervenciones; es un beneficio para toda la sociedad, un bien común a considerar como criterio de inclusión y de calidad; así como realizar un esbozo de revisión sexológica del Modelo de Calidad de Vida.

Palabras clave: sexualidad y discapacidad, inclusión, empoderamiento sexual, educación sexual, atención de la sexualidad, cuidado de la sexualidad, modelo calidad de vida con perspectiva sexual.

1. El descuido de lo sexual

Es evidente que en el momento histórico en el que nos encontramos conviven diversos modelos de acercamiento a lo sexual que confunden y generan cierto desconcierto. Gran parte de los profesionales, agentes comunitarios y educativos en activo que acompañan y atienden a las personas con alguna discapacidad, se educaron en un modelo que prohibía y reprimía los contenidos de índole sexual. Por otra parte, el tratamiento que actualmente se hace de la sexualidad, evidencia la importancia de atender, acompañar y educar nuestra dimensión sexuada, en un entorno que muestra modelos tan variados y sobredimensionados a través de todos los canales de comunicación activos, virtuales o no.

Así que nos encontramos con un asunto considerado como importante de tratar e incluir, pero sin saber cómo empezar a hacerlo. Aunque tengamos acceso a información, a nuevos materiales, y haya un relativo acuerdo sobre la conveniencia y necesidad de incorporar la atención y cuidado de la sexualidad en todas nuestras intervenciones;

⁵³³ Inma Ruiz de Lezana Marañón. Sexóloga y Psicóloga, www.inmaruizdelezana.com. Landaize. Escuela Vasca de Sexología.

hasta el momento, esto no ha sido suficiente para activar la iniciativa de todas las entidades y profesionales, para impulsar el compromiso con los programas de atención de la sexualidad.

Actualmente este compromiso depende principalmente: de la sensibilización de iniciativas personales influidas por la propia biografía, experiencias y sistema de valores; de contar con el respaldo de la entidad, del resto del equipo y agentes educativos (familias); además de que las instituciones competentes doten de recursos para ello.

2. Empecemos por el principio ¿Qué es lo sexual, a qué nos referimos?

Partimos en primer lugar de la confusión que existe sobre el término “sexual”, ya que se utiliza con muy diversos significados que tienden a confundir. Si queremos comprender la realidad, es imprescindible dejar de confundir nociones. Hay quien llama sexo a los genitales o a determinadas prácticas como el coito. Aclarar que una cosa son los genitales que se tienen, otra la práctica que se hace y otra el sexo que se es. Es importante atender todos estos registros partiendo de la base fundamental que es el sexo que somos.

2.1. Nuestro sexo es un hecho.

El sexo hace referencia al hecho de ser hombres y mujeres; o, mejor dicho, al hecho de ir haciéndonos hombres y mujeres, puesto que se refiere a un proceso: el proceso de sexuación, por el que nos vamos sexuando a lo largo de toda la vida, con rasgos de ambos sexos. Es el hecho que viene a evidenciar que cada una y cada uno somos sexuados de una forma única a lo largo de un proceso biográfico que comienza y termina con la vida. Nacemos crecemos y nos relacionamos como tales creando ese infinito registro de singularidades a educar, acompañar y cultivar dando valor a cada diferencia, además de a todas sus interacciones.

El sexo se refiere a un hecho que se desarrolla en un proceso, por el que nos vamos sexuando a lo largo de toda la vida, con rasgos de ambos sexos. Cada una y cada uno somos sexuados de una forma única.

2.2. Nuestro sexo nos diferencia.

Nuestra condición sexuada es un agente productor de diferencias, productor de diversidad; que desde luego incorporamos y subrayamos como un valor. Esta condición sexuada, no es un hecho con dos formas polarizadas, masculina o femenina al servicio de la concepción; sino una infinidad de matices masculinos y femeninos que nos conforman a través del proceso de sexuación, expresándose de forma única en cada cual, y generando tantas formas diversas de ser hombre o mujer, como hombres o mujeres hay. El sexo es un agente que genera diferenciación, diversidad y singularidad; y por tanto resulta un factor fundamental en la estructura de la personalidad, la identidad y la noción de sí, que debe ser acompañado y educado con criterios de calidad.

El sexo es un factor fundamental en la estructura de la personalidad, la identidad y la noción de sí, que debe ser acompañado y educado con criterios de calidad.

2.3. Nuestro sexo nos relaciona.

Gracias a que nos sexuamos; es decir, que nos identificamos como niños o niñas; y a que somos reconocidos como tales, adquirimos la una fundamental conciencia de sí (yo) y

como consecuencia, de la conciencia del otro. Nuestra condición vincular y relacional se activa a partir de esta clasificación, para que a partir de ahí se pueda producir sinergia, cooperación, comunicación, encuentro, placer, relación, vínculo e incluso, en ocasiones, concepción.

El hecho de sexuarnos nos permite tomar conciencia propia y conciencia del otro y nos motiva a relacionarnos.

2.4. Nuestro sexo nos satisface.

Nuestra condición sexuada aporta la satisfacción que se siente al pertenecer a un grupo de iguales y de reconocer al otro, de experimentar las sensaciones placenteras de nuestro cuerpo a solas o compartidas, de experimentar el deseo y sentir que te desean. Además, la autonomía que proporciona responsabilizarse de las decisiones que sobre esta dimensión se toman, también es satisfactoria. Son infinitud de experiencias las que en, el citado proceso de sexuación, van aportando satisfacción y estructura a nuestra identidad, junto con las validaciones del entorno que nos acreditan y las experiencias fundamentales que nos enseñan y preparan para vivir.

Infinitud de experiencias en el proceso de sexuación, van aportando satisfacción y estructura a nuestra identidad, junto con las validaciones del entorno que nos acreditan.

Las experiencias nos enseñan y preparan para vivir. En este diálogo entre la necesidad de individuarnos, de relacionarnos y de experimentar, vamos realizando aprendizajes y estructurando nuestra personalidad en un recorrido biográfico o proceso de sexuación lleno de asuntos y experiencias sexuales, frente a los que una educación de calidad debe posicionarse en modo acompañamiento facilitador.

3. Sexualidad y discapacidad

Si tienes una discapacidad, todos estos asuntos tan primordiales no se tienen en cuenta de igual forma. La diversidad de discapacidades es otra de las dimensiones de expresión de la diversidad humana. Suelen definirse según las funcionalidades a las que afecten: sensoriales, físicas, cognitivas, comunicativas, motoras, etc. Cada chico y cada chica; tenga o no discapacidad, presenta unas características peculiares que también se expresarán en su sexualidad. Pero es bastante habitual encontrarnos con la idea de que la sexualidad de quien tiene una discapacidad es de alguna forma “especial”, que se refleja en creencias erróneas como estas, muy comunes sobre su sexualidad:

- No tienen sexualidad, son “ángeles” o tienen “infancia eterna”.
- Tienen una sexualidad muy desbordada y activada.
- No causan atracción sexual a nadie.
- No saben vivir en pareja.
- No tienen deseo sexual hacia nadie.
- Si reciben educación sexual se despertará su sexualidad.
- No deben procrear.

Estas falsas ideas nacen del temor a la vulnerabilidad que se les atribuye frente a situaciones de daño, abuso o frustración; o del temor a un embarazo no deseado y afectan a la consideración básica de seres sexuados como hombres o mujeres, y a la

acreditación social que supone el reconocimiento como tal y que posibilita el empoderamiento sexual.

Frente a estos temores, cada contexto educativo y comunitario (familias, centros educativos, entidades, entorno social...) responde de diferente forma, habitualmente silenciado e invisibilizado contenidos y experiencias que tengan que ver con lo sexual.

Entorno familiar	→	sobreprotección y control
Entorno institucional	→	silencio, evitación y control
Entorno comunitario	→	estigma y estereotipos

La vulnerabilidad es lo que se quiere evitar; pero la evitación de experiencias, la sobreprotección y el silencio en torno a contenidos para realizar los aprendizajes básicos en relación a lo sexual, exponen inevitablemente a aquello que se intenta evitar; como una profecía que se cumple a sí misma. Quiriendo evitar daños, no se proporcionan situaciones de capacitación y desarrollo de habilidades para evitarlos, ni el reconocimiento básico de que las propias personas con discapacidad pueden ser capaces de actuar. La sexualidad de las personas con discapacidad necesita de situaciones de aprendizaje y experimentación, que procuren el empoderamiento y la toma de decisiones que garanticen su calidad de vida y bienestar.

La atención y educación de la sexualidad es un derecho fundamental a promover, que contribuye al desarrollo ajustado de la autoestima, el crecimiento, la maduración, ayuda a superar las ideas que limitan nuestras posibilidades y a protegernos de lo que no deseamos que nos ocurra.

4. Consideraciones básicas sobre la sexualidad y discapacidad

Las mujeres y hombres con alguna discapacidad son sexuados desde que nacen y en esto no se diferencian del resto de hombres y mujeres; aportando y enriqueciendo la diversidad con cada una de las peculiaridades; por tanto, también la diversidad de la sexualidad humana. En lo que sí se diferencian es en las consecuencias que la sobreprotección, la evitación y silencio hacia lo sexual en el que crecen, provoca en su sexualidad. Las principales consecuencias son:

- descredificación social como hombres y mujeres
- restringido acceso a su intimidad
- desconocimiento de su cuerpo, fisiología y sensaciones
- falta de socialización sexual
- negación de experiencias de aprendizaje

Por lo tanto, serán asuntos a considerar en términos inclusivos las siguientes consideraciones:

4.1 Primera consideración: Acreditación de la sexualidad

Un cambio de mirada que vea a los hombres y mujeres de los que hablamos en su particular proceso biográfico de sexuación que hay que acompañar, atender y educar.

Nuestra identidad sexual se va construyendo «de adentro afuera» pero necesita de un requerimiento, ha de ser identificada o reconocida desde fuera por los demás.

Pautas:

- Acreditar con nuestra mirada pública a los hombres y mujeres con discapacidad como niña, chica, mujer, niño, chico u hombre sexuado que se es.
- Facilitar su posibilidad de conocerse y vivir expresándose como tal conforme a sus capacidades.

Cambiamos la mirada para reconocer a las personas con discapacidad como mujeres y hombres con su posibilidad de conocerse y vivir expresándose como tales.

4.2 Segunda consideración: La intimidad

El espacio y el tiempo de intimidad es esencial para nuestro desarrollo, por múltiples razones. En intimidad conectamos con los propios deseos, integramos la imagen corporal sexuada, establecemos los importantes límites del pudor, descubrimos sensaciones placenteras a solas o en compañía, estructuramos nuestras emociones y una importantísima, aprendemos la diferencia entre lo íntimo y lo público.

Pautas:

- Facilitar los espacios y tiempos de intimidad, pues es difícil construir este límite esencial si no se dispone de intimidad. Ambos: público e íntimo, se aprenden uno en relación al otro y si no se facilitan referencias claras y aprendidas hay riesgo de confundir o mezclar lo íntimo con lo público.
- Permitir conocer y experimentar esta diferencia entre lo íntimo y lo público que ayuda a integrar las normas sociales con respecto a los tiempos y espacios y con ello; el aprendizaje de qué se hace en la intimidad y qué se hace en público. Con este límite claramente constituido, además aprendemos a defender y proteger la propia intimidad.

Para aprender lo que se hace en la intimidad y lo que se hace en público, hace falta tener espacios para la intimidad.

4.3 Tercera consideración: El cuerpo

Otro de los aprendizajes fundamentales es el del conocimiento del propio cuerpo y el del otro sexo, de sus funcionamientos, de los cambios propios de cada edad y de las sensaciones que podemos experimentar a través de él y también en compañía. Este aspecto va a facilitar el reconocimiento de situaciones de índole erótica, que es fundamental para el proceso de toma de decisiones. Muchas personas que se acercan a su espacio corporal no suelen explicar para qué lo hacen y eso no ayuda a diferenciar unas situaciones de otras.

Pautas:

- Cada persona que se acerque a su espacio corporal e íntimo (higiene, cuidado de salud, afecto, deseo...) es importante que explique su función, de forma que se diferencie unas situaciones de otras con carga erótica.
- Respetar el pudor y el espacio privado en situaciones de desnudez o excitación, porque el pudor es una forma de marcar un límite a la intimidad, una señal que nos advierte de un espacio que no debe ser vulnerado.
- Cultivar y adecuar el aspecto a su propio gusto estético: el peinado, la ropa y forma de vestir son signos de identidad que acompañan a la expresión de las múltiples formas de masculinidad o feminidad que en determinados momentos de desarrollo cobran vital importancia y apoyan el desarrollo de una imagen corporal rica y nutritiva.

El conocimiento del cuerpo, su funcionamiento y aprender a distinguir situaciones de acercamiento (higiene, cuidado salud, deseo...) de los demás, es clave para prevenir y evitar situaciones de vulneración o abusos.

4.4 Cuarta consideración: La socialización

Ya hemos señalado como peculiar característica de la sexualidad y la discapacidad, la continua tutela y sobreprotección que los diferentes contextos educativos ejercen provocando en ocasiones cierto aislamiento y dificultades para la socialización. El entorno social de mujeres y hombres con discapacidad suele ser cerrado, habitualmente el mismo grupo de personas se conoce y relaciona desde siempre en los mismos espacios. Esto provoca relaciones endogámicas: triangulaciones, celos...

Pautas:

- Facilitar espacios inclusivos de socialización para la interacción y las relaciones, en los que ensayar y aprender las habilidades para la convivencia con otros hombres y mujeres tengan o no discapacidad. En estos espacios se van ensayando y aprendiendo las normas de convivencia y de relación social, se aprenden a establecer límites y a interpretar el significado de gestos y de determinadas conductas.
- Posibilitar la experimentación en ambientes y círculos nuevos de personas con las que interactuar y enriquecerse según vayan cambiando sus intereses y curiosidades.
- Apoyar a cada mujer y hombre para crear una red nutritiva y rica de relaciones en la que ensayar y aprender las habilidades sociales básicas, y en la que aprender a diferenciar entre los distintos tipos de relaciones.

Los espacios inclusivos aportan satisfacción, experiencias, aprendizaje para relacionarse y diferenciar entre distintos tipos de relación e incluso establecer límites.

4.5 Quinta consideración: Experiencias de aprendizaje y experimentación

Gran parte de lo que conocemos y sabemos sobre sexualidad, lo realizamos mediante procesos habituales de aprendizaje; a través de la autoexploración, el aprendizaje vicario o de imitación o la influencia externa formal o informal. Básicamente

aprendemos mediante experiencias que nos proporciona la vida y que vamos eligiendo vivir, lo que se denomina educación incidental o informal.

Pero la restricción respecto a contenidos y experiencias de naturaleza sexual que viven quienes tienen alguna discapacidad, limita las experiencias necesarias para experimentar las propias habilidades, límites y conocimientos que nos permiten realizar aprendizajes.

En ocasiones se controla la experiencia para prevenir la frustración que pudiera generar un “no vales, no puedes, no me gustas, no me seduces”.

Es bastante común incluir en los programas de educación sexual dirigidos a mujeres y hombres con alguna discapacidad, el objetivo estratégico de “aprender a decir que no” como factor de protección frente a situaciones difíciles. Pero es imposible aprender a decir que no, sin saber a qué se refiere esa negación.

Pautas:

- Posibilitar el acceso a experiencias que desarrollen habilidades y gestión de emociones; aprendizajes sobre la sensibilización al placer y gestión del dolor.
- Acompañar y apoyar para que extraigan aprendizajes de experiencias como duelos, desilusiones... y convertirlos en resiliencia necesaria para vivir, en lugar de evitar la frustración o las experiencias dolorosas, ya que eso no prepara para la vida.
- Construir el sí de la experiencia, el reconocimiento de la posibilidad de acceso y valía para ella, que da coherencia al proceso de toma de decisiones, en lugar de centrarse en el aprendizaje a decir “no”.

Se necesitan experiencias para aprender a vivir, en unas se sufre, en otras se disfruta, en eso consiste la vida.

Todas estas consideraciones contribuyen al reconocimiento y validación social que necesitamos para afirmarnos como niña o niño, chica o chico y hacernos mujeres u hombres:

- con una identidad única pero visibilizada y visible
- con capacidad para aprender de sus experiencias y desarrollar habilidades para tomar las decisiones
- con derecho a disfrutar del cuerpo y de la intimidad a solas o en compañía
- con habilidades para relacionarse al nivel que sea posible y al disfrute y desarrollo del propio potencial sensorial y erótico.

Todas ellas son claves para el empoderamiento y preparación para una vida de calidad y factores preventivos hacia la vulnerabilidad frente al abuso o las situaciones de violencia.

5. Modelo de calidad de vida y atención a la sexualidad

El modelo de calidad de vida como medida de bienestar, se utiliza cada vez más como marco teórico para en el desarrollo y evaluación de servicios en intervención comunitaria y salud. Su aplicación es ya primordial en entidades y servicios que

acompañan y atienden a mujeres y hombres con alguna discapacidad como criterio de calidad; y viene a subrayar la participación de la persona en la planificación de actividades y programas, protagonizando su propio proyecto de vida.

Si nos apoyamos en la definición de la calidad de vida, como un estado deseado de bienestar personal multidimensional, con propiedades éticas y émicas (conducta interna) ligadas a la cultura, con componentes objetivos y subjetivos e influido por factores personales y ambientales; ¿se puede comprender una idea de calidad de vida que no incorpore la dimensión sexual?

La condición humana es, como describía antes sexuada relativa y relacional, y se expresa en todas las dimensiones de nuestra existencia: biofisiológicas, psicológicas, relacionales y socio-comunitarias. Esta comprensión posibilita trazar intervenciones de calidad teniendo en cuenta las implicaciones que se derivan del hecho de ser sexuales: identidades, vivencias, expresiones, deseos, gestos, proyectos de vida y relaciones, ampliando así las posibilidades de la intervención social y educativa en los diferentes contextos y realidades que esta se dé.

Así que, el modelo de calidad de vida que incorpora la atención a la sexualidad de forma transversal, asume entre otros los siguientes principios esenciales:

- La calidad de vida incluye la perspectiva de la diversidad que para las mujeres y hombres con discapacidad se compone de los mismos factores sexuales de diferenciación y relación que para el resto de hombres y mujeres: una persona con discapacidad tendrá manifestaciones sexuales peculiares y elecciones propias y no necesariamente iguales a las de otras personas; siendo un valor de inclusión que aporta riqueza y diversidad.
- La calidad de vida mejora cuando las personas perciben que tienen poder para participar en decisiones que afectan a sus vidas. Durante mucho tiempo hombres y mujeres con discapacidad han visto limitada su posibilidad de toma de decisiones, debido a la sobreprotección de las familias, bien los profesionales, o ambos. Las decisiones que afectan a la esfera de lo sexual tienen un alto poder significativo en nuestras vidas: acceso al cuerpo o al placer, a la intimidad, a experiencias de aprendizaje en vínculos, socialización, pareja, procreación... y forman parte esencial de los deseos y proyectos de vida humanos y por su puesto de su calidad de vida.
- La calidad de vida aumenta mediante la inclusión y plena participación de la persona en su comunidad. Así, la participación en la vida de nuestra comunidad y el reconocimiento y validación de la mujer u hombre que cada cual es, la socialización como tal y el reconocimiento y aceptación por parte de los semejantes; son factores esenciales para la percepción de calidad de la vida y para constituir nuestra identidad y autoestima; sean cuales sean nuestras capacidades, funcionalidades
- Se experimenta calidad de vida cuando se cumplen las necesidades básicas y cuando se tienen las mismas oportunidades que los demás para perseguir y lograr deseos y metas en los contextos de vida principales, como son la intimidad, la procreación, el acceso al propio cuerpo y placer, la pareja, la socialización significativa, el trabajo...

Una de las versiones del modelo de calidad de vida más aplicados (R. Schalock y M. Verdugo); plantea ocho dimensiones centrales que constituyen una vida de calidad: bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos. Todas y cada una de estas ocho dimensiones tienen posibilidad de mejora, si en su lectura se incorpora la perspectiva sexual, presente en todas y cada una de las dimensiones.

Una lectura con perspectiva sexual de cada una de las dimensiones incorporaría los detalles e indicadores que cada dimensión implícitamente incorpora; y que resulta pertinente explicitar para evitar que se eludan los esenciales aspectos que la sexualidad aporta a la calidad de vida. Veamos los ejemplos de cada una de las dimensiones incorporando la atención a la sexualidad:

Bienestar emocional: el bienestar emocional también se consigue si se atiende a la identidad sexual más o menos ajustada a los estereotipos de género, la imagen corporal, la autoestima, la orientación del deseo hacia hombres o mujeres, los afectos y vínculos, los enamoramientos... provocan infinidad de situaciones emocionalmente significativas que deben ser explicitadas en la dimensión del bienestar emocional del modelo de atención, para que ésta sea de calidad. La sexualidad es parte esencial de la vida de cada persona, con o sin discapacidad. Las experiencias (afectivas, eróticas, sexuales...) definen y construyen quienes somos a lo largo de nuestras vidas y nos brindan la posibilidad de sentirnos vivos (queridos, acompañados, amados por otras personas). El respeto a la diversidad de deseos, necesidades, etc., como un valor a fomentar y cultivar, en la certeza de que cada hombre y mujer son únicos.

Relaciones interpersonales: nuestra condición sexuada nos determina siendo seres relacionales y esta característica fundamental de todos los hombres y mujeres, nos facilita el crecimiento y evolución a través de los vínculos con otras personas. La identidad sexual y personal se define y fortalece a través de la interacción en las relaciones, vínculos y afectos. En el encuentro con otras personas, cada cual va definiendo, identificando y expresando los propios deseos, sentimientos y emociones. El cultivo de las relaciones y vínculos como un valor fundamental.

Desarrollo personal: El desarrollo de nuestra dimensión sexual es inherente al desarrollo personal. De forma evolutiva en cada etapa, la condición sexuada de la niña, niño, chico, chica hombre o mujer va a expresarse inevitablemente. Para que las mujeres y los hombres con alguna discapacidad puedan desarrollarse y crecer como tales, es fundamental que reciban una educación sexual accesible y un plan de apoyos personalizado que garantice la atención y cuidado de la sexualidad. Es necesario garantizar la protección de sus espacios de intimidad que garanticen la expresión y vivencia de sus experiencias en intimidad, que posibilitan el ajuste y desarrollo personal; de la necesidad vital de relacionarse con iguales y vivir las manifestaciones sexuales propias de cada edad y de descubrir las posibilidades de sentir placer

Bienestar físico: En la dimensión que habla de nuestro bienestar físico, es esencial incorporar una imagen corporal completa; o sea el mapa corporal sexuada y sensuado (sensorial). También se integran el aprendizaje de hábitos saludables y de cuidado de la sexualidad, la toma de conciencia y responsabilidad sobre la propia

salud sexual, las habilidades para el auto cuidado para la salud sexual, para las relaciones de buen trato, son también aspectos fundamentales que incrementan al bienestar físico que nos apoya en la vida independiente.

Autodeterminación: la toma de decisiones con respecto al propio proyecto de vida y sexualidad autónoma para poder elegir y expresar deseos, poner límites, gestionar emociones, ensayar habilidades en el terreno de la erótica y amorosa, poder expresar la imagen que cada cual desee, tomar decisiones sobre relaciones, placer, intimidad... y dirigir la propia vida sexual. Un sistema organizado de apoyos, va a ir acompañando el camino de aprendizajes y experiencias que su propia biografía sexual requiere y formulando sus metas y planes de futuro, así como las estrategias, medios y acciones para conseguirlas.

Inclusión social: Para que las mujeres y los hombres con alguna discapacidad puedan conquistar el espacio que les corresponde como ciudadanos, es fundamental que sean reconocidos como mujeres y hombres también sexuados. La participación de las personas con discapacidad en cualquier contexto requiere un compromiso firme por parte de las administraciones públicas, asociaciones o entidades profesionales, investigadores, familias y la sociedad en general; pero especialmente de que cada cual reconozca con su mirada el hombre o mujer que son como un valor de diversidad y enriquecimiento.

Derechos: Es importante potenciar la defensa de sus propios derechos, así como la toma de decisiones al respecto y un compromiso con el reconocimiento y respeto de los derechos sexuales que recoge la declaración del 13º Congreso Mundial de Sexología, 1997 en Valencia, España revisada y aprobada por la Asamblea General de la Asociación Mundial de Sexología, WAS, el 26 de agosto de 1999, en el 14º Congreso Mundial de Sexología, Hong Kong, República Popular China.

- El derecho a la libertad sexual: la posibilidad de todas las personas a expresar su sexualidad de manera libre y la exclusión de todas las formas de coerción sexual, explotación y abuso en cualquier periodo y situaciones de la vida.
- El derecho a la autonomía sexual, integridad sexual y seguridad del cuerpo sexual: la capacidad de tomar decisiones autónomas o con los apoyos precisos sobre su vida sexual, dentro del contexto de la propia ética personal y social.
- El derecho a la privacidad sexual: poder expresar y manifestar su sexualidad en la intimidad siempre que estas conductas no interfieran en los derechos sexuales de otros.
- El derecho a la equidad sexual: oposición a todas las formas de discriminación, por razones de sexo, género, orientación sexual, edad, raza, clase social, religión o presencia de enfermedad o discapacidad (intelectual, física o sensorial).
- El derecho al placer sexual: legitimar el placer erótico, incluyendo el autoerotismo, fuente de bienestar físico, psicológico e intelectual
- El derecho a la expresión sexual emocional: cada persona tiene derecho a expresar su sexualidad a través de la comunicación, el contacto, la expresión emocional y el amor
- El derecho a la libre asociación sexual: posibilidad de tener pareja, casarse o no, de divorciarse y de establecer otros tipos de asociaciones sexuales.
- El derecho a tomar decisiones reproductivas, libres y responsables: derecho a decidir y el derecho al acceso a los métodos de regulación de la fertilidad y a procedimientos y métodos de reproducción asistida.

- El derecho a la información basada en el conocimiento científico: información sexual generada a través de un proceso científico, libre de presiones externas, y difundido de forma apropiada en todos los niveles sociales.
- El derecho a la educación sexual comprensiva: desde el nacimiento, en todas las etapas evolutivas e involucrando a todas las instituciones sociales, adaptadas a las necesidades de cada persona.
- El derecho a la atención clínica de la salud sexual: disponible para la prevención y el tratamiento de todas las dificultades, limitaciones y preocupaciones relativas a la vivencia de la sexualidad.

Bienestar económico: Con un adecuado desarrollo de los puntos anteriores, es más fácil acceder al empleo y, por tanto, al bienestar económico. Este aspecto redundaría en la toma de decisiones, mayores oportunidades, independencia familiar para las relaciones en otros espacios y contextos, ampliar redes, proyectos de vida independiente, adquisición de productos de apoyo para una sexualidad autónoma.

6. Planificación centrada en la persona

La Planificación Centrada en la Persona es el principal enfoque metodológico en el apoyo a personas con distintas discapacidades, ofreciendo un plan dinámico de estrategias, basadas en valores y en el empoderamiento para construir el propio proyecto de vida.

Un enfoque de la intervención en el que la persona se convierte en el eje central de un sistema de apoyos diseñado para garantizar el desarrollo de su proyecto vital.

La biografía es la razón esencial de la singularidad y, como ya hemos expuesto; es sexuada a lo largo de toda nuestra biografía; así que la Planificación se centrará en la mujer y el hombre que somos en cada etapa vital; en la que se van encadenando experiencias que hacen de nuestra existencia una vida enriquecida, deseada, que construimos con otros en una red de relaciones significativas, en la que todos damos y recibimos, en esa búsqueda de lo que consideramos vida realizada.

Cada mujer y cada hombre tiene su propio proyecto vital; por tanto, la atención personalizada debe dirigirse a apoyar proyectos de vida propios y significativos; que respondan a los deseos e integren esta dimensión sexuada de toda existencia y que posibilite la autodeterminación también en su esfera sexual.

7. Crear entornos amables de crecimiento y experimentación

La intervención comunitaria como agente transformador del entorno de las mujeres y hombres con discapacidad, aprovecha el potencial de todas las redes de apoyo comunitaria y sensibiliza para el compromiso hacia la inclusión de toda la comunidad para que transforme las dificultades en posibilidades. En esta clave resulta esencial incorporar la perspectiva de atención a la sexualidad que permite poner en valor el potencial individual de cada hombre y mujer, tenga o no discapacidad y comprender las motivaciones y deseos básicos.

Para llevar a la práctica con éxito la inclusión es necesario romper el aislamiento profesional tan frecuente en algunos programas y entidades y potenciar el intercambio de ideas, conocimientos, experiencias, recursos y profesionales. Es necesario fomentar la colaboración entre profesionales, agentes educativos y comunitarios y otras

instituciones del entorno; y potenciar las relaciones entre la intervención comunitaria y la sociedad mediante iniciativas de carácter inclusivo que aúnen sus objetivos entorno a la atención de la sexualidad.

Se trata de organizar en torno al contexto comunitario de intervención experiencias en contextos preparados, para que ensayar aprendizajes y habilidades que pueden luego extrapolar a la vida autónoma. El compromiso del programa de atención a la sexualidad desde esta perspectiva comunitaria, tratará de organizar a los agentes comunitarios y educativos implicados en el entorno local más cercano al hombre y mujer protagonista como un sistema de apoyos que garanticen su inclusión.

Para ello es esencial que los diferentes contextos en los que se desenvuelven, asuman la importancia del rol que desempeñan a la hora de reconocimiento de su condición sexuada como hombres y mujeres, así como de ser apoyos activos para facilitar entornos de aprendizaje y experimentación.

La sobreprotección que las familias, entidades y profesionales ejercen, dificulta el acceso a una educación sexual accesible, el acceso a las experiencias básicas de aprendizaje que se producen a través de la interacción en una normal socialización. Se dificultan el aprendizaje para la toma de decisiones sobre la participación en actividades de aprendizaje sobre emociones, vínculos, afectos y placer, así como al acceso a la intimidad necesaria para el reconocimiento del propio cuerpo y placer.

Es necesario abrir espacios que faciliten la reflexión sobre los mitos que encubren su dimensión sexuada, sobre la responsabilidad y compromiso de las familias, entidades y profesionales, para el respeto de su identidad sexuada, su intimidad y su socialización; ya que hablamos de derechos vinculados al bienestar y la dignidad humana que deben ser garantizados.

Los profesionales de apoyo en sus intervenciones necesitan frecuentemente acceder a la sexualidad y vida privada e íntima de las personas y familias. Es importante desde esta perspectiva, ser capaz de contextualizar esta posición con el respeto a la vida privada e intimidad, y tener herramientas y recursos para respetar los derechos sexuales básicos de las mujeres y hombres con discapacidad.

Este modelo de atención a la sexualidad, garantiza el reconocimiento de la sexualidad de las mujeres y hombres con discapacidad en todas sus dimensiones, partiendo de unas claves fundamentales de intervención que garantizan la inclusión y participación social; y sensibiliza para reconocer la presencia de esta dimensión sexual en todos los procesos y relaciones vitales.

Esta invitación a la reflexión desde una perspectiva inclusiva pretende orientar hacia los primeros pasos para abordar la cuestión sexual incidiendo en una idea principal como un valor a fomentar: el beneficio de incluir la atención de la sexualidad en nuestras intervenciones y programas educativos y comunitarios; es un beneficio para toda la sociedad, un bien común a considerar como criterio de inclusión y de calidad.

Discapacidad, estigma social e inclusión laboral: impacto potencial del marketing social para resolver la solución

Marco Antonio Cruz Morato y Carmen Dueñas Zambrana⁵³⁴

RESUMEN

A pesar de los esfuerzos que se vienen llevando a cabo desde el ámbito político (principalmente basados en la regulación), así como desde el propio ámbito privado y el movimiento asociativo, la inclusión laboral de las personas con discapacidad en países como España sigue siendo un problema. La persistencia de la situación, a pesar de los esfuerzos realizados para atajarla, parece apuntar hacia la necesidad de abordar otro tipo de enfoques más innovadores, que permitan avanzar hacia una verdadera y robusta integración del colectivo. Así, en este trabajo, el Marketing Social se presenta como una poderosa herramienta para superar el problema, haciendo frente al estigma social que suelen sufrir las personas con discapacidad, permitiendo que no sólo desde el ámbito público sino también las ONG, asociaciones y la sociedad en su conjunto pueden participar en la búsqueda de la solución. De esta manera, se analizará un ejemplo concreto, la campaña de la Fundación ONCE “No seas mi límite”, para poder obtener conclusiones al respecto. El estudio de casos de éxito y el potencial del Marketing Social para abordar la exclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral podría ser un punto de partida muy interesante para impulsar acciones orientadas en este sentido, y permitir aumentar el bienestar de todos los grupos de población.

PALABRAS CLAVE: discapacidad, Marketing Social, exclusión social, inclusión laboral.

1. Introducción.

En la actualidad hay cada vez una mayor sensibilidad hacia la situación de exclusión social generalmente sufrida por colectivos como las personas con discapacidad. Sin embargo, aún hay un largo camino por recorrer en distintas esferas de la vida y una de ellas es el mercado laboral. Especialmente dramática parece la situación de inclusión laboral del colectivo en economías como España, con bajas tasas de actividad (ver INE, 2016; Cruz Morato y García Lizana, 2011).

La necesidad de usar todas las herramientas de marketing para temas sociales se refleja perfectamente en la investigación llevada a cabo por Karl et al. (2016). En este sentido, encontramos una herramienta como el Marketing Social, que promueve la aplicación de las técnicas comerciales habituales del Marketing Tradicional para perseguir una modificación en los comportamientos que permita alcanzar unos determinados objetivos a nivel social (Andreasen, 1995; o Dann, 2010).

Así pues, el objetivo del presente trabajo será analizar las potencialidades del Marketing Social como herramienta para favorecer la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral, a través de campañas que buscan concienciar a la sociedad y normalizar la situación de dicho colectivo en el empleo, luchando contra la situación de estigma social del colectivo (en la línea de trabajos como los de Cruz Morato y García Lizana, 2011 o Cruz Morato et al. 2017a).

PANEL 13: Discapacidad

⁵³⁴ Marco Antonio Cruz Morato, Universidad de Málaga
Carmen Dueñas Zambrana, Universidad de Málaga

Para ello, se llevará a cabo un estudio del impacto potencial del Marketing Social para impulsar la inclusión social de las personas con discapacidad, mediante el análisis de contenidos del marco teórico del Marketing Social (y su relación con aspectos psicológicos) y del estudio de casos. De esta forma, en el segundo apartado del presente trabajo de investigación se expondrán los antecedentes y el marco teórico de la intervención. Por su parte, en el tercer apartado, se describirá un ejemplo de campaña de Marketing Social desarrollada bajo la perspectiva anterior, en concreto la campaña “No seas mi límite” llevada a cabo en España a finales de 2016. En el siguiente apartado mencionaremos las principales consecuencias y efectos en términos de bienestar social y calidad de vida, tanto a nivel específico del colectivo de personas con discapacidad como a un nivel macro general de toda la sociedad en su conjunto. Por último, en el quinto apartado recogeremos las conclusiones del trabajo y posibles líneas de investigación futuras.

2. Marco teórico.

Según los trabajos de investigación anteriormente citados, las personas con discapacidad, así como otros grupos de población (como las mujeres), parecen estar sufriendo algún tipo de discriminación social en el mercado laboral. Esto provoca un estigma social en este grupo y podría estar explicando las bajas tasas de actividad mencionadas. Así, la implementación de una intervención desde el ámbito del Marketing Social podría ser útil en la lucha contra esta exclusión social en el colectivo de personas con discapacidad. A continuación, en el presente capítulo profundizaremos en los detalles del modelo teórico y fundamentación de cómo podría desplegarse dicho conjunto de medidas, así como la importancia y relevancia de las mismas.

En este sentido, cabe señalar lo que Kotler et al. (2006) argumentaron, en cuanto a que la reducción de la pobreza y la exclusión social requiere inducir un cambio de comportamiento a través de programas de Marketing Social. Además, “[...] las técnicas de marketing social aumentan tanto la inclusión social [...] como la cohesión social” (Kobayashi et al. 2013, p.2). Así pues, como decíamos, en el presente capítulo se desarrollará, de manera esquemática, el marco teórico que sustenta todas las micro y macro acciones que pueden desarrollar las empresas privadas y otras organizaciones, así como el Sector Público.

No obstante, cabe preguntarse: ¿qué entendemos por Marketing Social? De esta manera, “el marketing social es el diseño, implementación y control de programas calculados para influir en la aceptabilidad de las ideas sociales y que involucran consideraciones de planificación de productos, precios, comunicación, distribución e investigación de mercados” (Kotler y Zaltman, 1971, p. 5). Según Andreasen (1995, p. 7) podría definirse como: “[...] la aplicación de tecnologías de marketing comercial al análisis, planificación, ejecución y evaluación de programas diseñados para influir en el comportamiento voluntario del público objetivo con el fin de mejorar su bienestar personal y el de su sociedad”. Wiebe (1951-52), que podría considerarse un precursor del Marketing Social, formula “¿Por qué no se puede vender la fraternidad y el pensamiento racional como se vende detergente?” (Wiebe 1951-52, pág.679). En McMahon (2002); Dann (2010); French y Gordon (2015); Saunders et al. (2015); o Gordon et al. (2016) se pueden encontrar más detalles sobre los fundamentos y definiciones del Marketing Social.

El Marketing Social tiene como objetivo cambiar el comportamiento en el público objetivo para beneficiar a la población en general o aquellos colectivos particulares que se encuentran en una situación de desventaja. En nuestro caso, el problema social sería la lucha contra la exclusión laboral de las personas con discapacidad, acción deseable tanto para toda la comunidad y sociedad en general como para este colectivo en particular (mejorando sus opciones para salir de esta situación), así como para dar a conocer y visibilizar la problemática (en cuanto a posibles determinantes, implicaciones, etc.), cambiando los comportamientos mencionados en las empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro a nivel micro, y también los gobiernos a nivel macro.

A pesar de que no es nuestro objetivo principal delimitar una conceptualización exhaustiva, sería necesario resaltar que el Marketing Social no debe confundirse con las acciones que realizan las organizaciones cuyo fin último es la obtención de un beneficio privado (Marketing Social Corporativo), que, según Donovan (2011) o Hastings y Angus (2011), entre otros autores, aunque estas acciones contribuyan al bien común, no sería estrictamente Marketing Social. En este caso, las acciones filantrópicas solo constituyen una forma de conseguir el objetivo más importante para todas las empresas: incrementar las ventas y los beneficios (Smith y Alcorn, 1991). Por lo tanto, una aplicación incorrecta podría tener consecuencias devastadoras (si el propósito de la campaña parece no estar relacionado con las estrategias centrales del negocio, los clientes tienden a sospechar, y esta situación puede tener un contraproducente impacto negativo en la propia imagen empresarial, ver Andreasen, 2006). Kotler y Lee (2005) definen el Marketing Social Corporativo como un tipo de iniciativas sociales corporativas (en relación con la Responsabilidad Social Corporativa, RSC), entre otras como el Marketing con Causa, la Filantropía Corporativa, o el Voluntariado Comunitario (se puede encontrar una descripción completa de estas actuaciones en el mencionado estudio; y, además, Kotler y Lee, 2009, agregan otra tipología adicional).

Acerca de otras intervenciones públicas a nivel macro, “El gobierno está utilizando cada vez más el Marketing Macro-Social para llevar a cabo el cambio social. Proponemos que el uso del Marketing Macro-Social junto con otras intervenciones, como la regulación, la legislación, los impuestos, la movilización comunitaria, la investigación, la financiación y la educación, es un enfoque de sistemas eficaz que en realidad es una ingeniería social positiva” (Kennedy y Parsons, 2012, pág.37). Según estos autores, el sector público debe actuar no solo en diferentes niveles (estatal, local, etc.), sino que también debe trabajar con las comunidades, organizaciones y las propias personas. En cuanto a la lucha contra la situación de exclusión social de las personas con discapacidad, obviamente también es necesario trabajar con los agentes del sector empresarial. Esta idea sobre la necesidad de que los sectores público y privado trabajen juntos por el bien público también fue estudiada por Kadirov (2018), entre otros.

Sin embargo, recordemos brevemente que el Marketing Macro-Social consiste en el ámbito en el que los actores “upstream”, los agentes públicos, utilizan el Marketing Social dentro de un enfoque de sistemas para el cambio social (Domegan, 2008; Kennedy y Parsons, 2012). Es el gobierno el que lidera los niveles macro de cambio, no el cambio individual (Domegan, 2008). Según Kennedy y Parsons (2012, p. 40): “El Marketing Macro-Social como parte de un enfoque de sistemas para el cambio social, junto con otras intervenciones, es en realidad parte de una intervención de ingeniería social positiva y es comúnmente utilizado por los gobiernos para dar forma al contexto

de los cambios de comportamiento en sus sociedades”. Además, French (2012 y 2013) destaca la necesidad de que los responsables de la formulación de políticas tengan en cuenta estos procedimientos en sus estrategias de desarrollo.

No obstante, se van a destacar algunas limitaciones del Marketing Social, relacionadas con variables psicológicas. Según Nicholson y Xiao (2011), existen algunas críticas relacionadas con la falta de una base teórica firme del Marketing Social (Wallack, 2002) y la ausencia de un cuerpo sólido de teoría psicológica. Por lo tanto, “[...] el campo estaba dominado por técnicas de gestión de marketing estándar, con poco compromiso con la teoría psicológica a pesar de su objetivo declarado de un cambio de comportamiento beneficioso” (Nicholson y Xiao, 2011, p. 2358). Según Kotler et al. (2006), los programas de Marketing Social deben buscar que las personas en situación de pobreza o exclusión social adopten un comportamiento de escape de la coyuntura desfavorable a cambio de un comportamiento de permanencia en la misma (más probable). Por lo tanto, una mejor comprensión de las características, motivaciones y probables barreras de los comportamientos individuales ayudará a construir mensajes de Marketing Social multinivel más efectivos.

En cuanto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, resulta fundamental incluir la Psicología en el modelo. Esto no se realiza exclusivamente para conseguir un mejor desarrollo de la intervención de Marketing Social (ver Lefebvre y Kotler, 2012; o French, 2013, entre otros), sino para abordar también otros elementos previamente analizados, así como para ahondar en los comportamientos de la sociedad (personas con discapacidad y el resto de la población, que podría estar desarrollando, conscientemente o no, procesos de discriminación / estigmatización hacia este grupo) e impulsar el empoderamiento de este colectivo de manera efectiva.

Parece claro que se requiere una mejor explicación de la situación para superar realmente el problema (no solo como un objetivo deseable, sino también como una forma de alcanzar un crecimiento económico inclusivo). En este sentido, en cuanto a la relación entre empoderamiento y Marketing Social, así como la influencia de factores psicológicos, en Oliveira Santos (2012, p. 34) se dice que: “[...] en una campaña [Marketing Social] es prioritario proceder a la eliminación paulatina de las declaraciones oficiales de pobreza y exclusión social, es decir, desmitificar estigmas y representaciones sociales en torno a este colectivo, eliminando los aspectos que restringen la calidad de sus procesos de integración ”.

Así, tal y como hizo Myrdal (1944), podríamos preguntarnos sobre los efectos psicológicos de la discriminación (o estigmatización, existen autores que utilizan estos conceptos indistintamente, por ejemplo, Scheid, 2005) en personas sometidas a estos procesos de discriminación / estigmatización. Muy brevemente, el estigma puede definirse como un atributo especial que tiene una persona, provocando un amplio descrédito en el resto de personas, relegando a esta persona a un rol social diferente a la normalidad (Goffman, 1963). En Crocker, Major y Steele (1998) se pueden encontrar las razones más comunes para estigmatizar a otras personas y entre ellas destaca la justificación de un sistema basado en la desigualdad (las personas que estigmatizan podrían pensar, consciente o inconscientemente, que las personas estigmatizadas merecen esta situación).

Según Miller y Major (2000), tener un estigma social es una fuente potencial de estrés psicológico. Tal estrés podría llevar a la persona estigmatizada (las personas con discapacidad en este caso) a preferir no participar en las actividades económicas y el mercado laboral, restringiendo su empoderamiento. De acuerdo con Mandiberg y Warner (2012, p. 1736), citando a Corrigan y Watson (2002): “El estigma lleva a algunos a reducir su exposición a la discriminación de la comunidad en general restringiendo sus actividades en ella”.

Así, desde una perspectiva psicológica, la persona con discapacidad podría estar sufriendo estrés, pero que decida (consciente o inconscientemente) participar o no en el mercado laboral depende de cómo pueda o quiera afrontar el estrés mencionado anteriormente. Y es que, si realmente creemos en la libertad individual, tal vez podría reconsiderarse conceder tanta importancia a factores exógenos (los procesos de estigmatización) en la elección de decisiones individuales. No obstante, en la práctica, es necesario reconocer las limitaciones cognitivas que, como decía Simon (1951), podrían introducir algunas circunstancias; así como todo tipo de condicionamientos que pudieran afectar la voluntad humana.

Compas et al. (2001) llevaron a cabo una clasificación completa de las posibles estrategias de afrontamiento. En resumen, estas estrategias pueden ser positivas (funcionales) o negativas (disfuncionales). De acuerdo con estos autores, la mayoría de estas estrategias de afrontamiento son disfuncionales, ya que no participar en actividades económicas es el comportamiento menos arriesgado para la persona estigmatizada. Sin embargo, también existen estrategias funcionales de afrontamiento y algunas personas con discapacidad parecen estar optando por participar en el mercado laboral, generalmente relacionado con una mayor provisión de capital humano y recursos (empoderamiento).

Así, Viswanathan et al. (2014) defienden la importancia del empoderamiento y la educación, además del coste emocional que genera la situación de exclusión social y cómo se daña la autoestima, especialmente en aquellos con bajos niveles de alfabetización.

De acuerdo con Saatcioglu y Corus (2014), en la línea de lo anterior, habría dos opciones para manejar el estigma social: quedarse “estancado” o afrontar el estigma social. Sin embargo, “[...] la estigmatización social negativa agrava otras privaciones como la falta de educación, el bajo nivel de alfabetización y la falta de un empleo estable que podría haberse logrado mediante la escolarización” (Saatcioglu y Corus, 2014, p. 128). De esta manera, el proceso se retroalimenta, ya que se ha mencionado la importancia del capital humano en el empoderamiento para desarrollar estrategias funcionales de afrontamiento al estrés provocado por el estigma social, y así superar la situación.

Por otro lado, en cuanto al análisis de los aspectos psicológicos sobre el resto de agentes económicos (consumidores y empresas), más allá de los procesos de estigmatización (que, de forma voluntaria o involuntaria, podrían estar desarrollando contra el colectivo de personas con discapacidad), cabe mencionar otro tipo de acciones diferentes. Y es que no se deben olvidar algunas actuaciones que desde la generosidad y la filantropía algunas personas también llevan a cabo, tales como caridad, voluntariado, etc., no siempre a nivel individual, sino también desarrollado por organizaciones. Se podría volver a mencionar aquí lo comentado en cuanto a Responsabilidad Social Corporativa,

o Marketing Social Corporativo, etc. Estas acciones pueden mejorar el empoderamiento de personas excluidas (como el colectivo de las personas con discapacidad), despertando su participación en el mercado (como potenciales clientes u oferentes de trabajo, realizando acciones de emprendimiento, etc.).

Con respecto al Marketing Social, Calderwood y Wellington (2013) expusieron algunas estrategias de Marketing Social para personas estigmatizadas. Así, las campañas de Marketing Social suelen estar orientadas al público en general, pero las personas estigmatizadas también deben ser consideradas como público objetivo, con el fin de evitar las consecuencias negativas que estas campañas de comunicación podrían tener para ellos (hay que tener en cuenta sus circunstancias especiales, para no perpetuar el estigma).

n resumen, un enfoque de Marketing Social puede ser útil para afrontar la situación, centrándose en las personas con discapacidad (aumentando las estrategias funcionales de afrontamiento), y también en el resto de la sociedad (reduciendo la discriminación de estas personas que genera el estigma social; y también promoviendo la generosidad y el altruismo, lo que ayudaría a este colectivo a poder acceder a los recursos productivos y potenciar su empoderamiento, según investigaciones previas citadas anteriormente).

3. Método del caso: Análisis de la campaña “No seas mi límite” de la Fundación ONCE.

Relacionado con el marco anterior, en este apartado se describirá la campaña de Marketing Social “No seas mi límite” que llevó a cabo la Fundación ONCE en España en 2016, entre otras acciones desarrolladas por esta asociación relacionadas con este tema. Se ha realizado un análisis de contenido de dicha campaña, en consonancia con el modelo teórico propuesto.

Presentada a finales de 2016, en esta campaña, personas con diferentes tipos de discapacidad defienden ocupar el lugar que les corresponde en el ámbito laboral (así como en otros aspectos de la vida). La campaña utiliza el lema “No seas mi límite”, que pretende hacer entender a la gente que, en muchas ocasiones, es el resto de la sociedad quien (consciente o inconscientemente) se convierte en una limitación a sus posibilidades de desarrollo personal y profesional. Además, estas situaciones de estigmatización o discriminación limitan su empoderamiento y afectan, por ejemplo, a la inclusión laboral de este colectivo.

Como se dice en el spot: “Quiero ser quien te cure; Quiero ser quien te enseñe; Quiero ser la novia de tu hijo; Quiero ser tu pareja de baile; Quiero ser tu mejor amigo; Quiero ser quien te defienda; Puedo ser su madre; Puedo ser quien te escuche; Puedo ser tu compañero de trabajo o, por qué no, tu jefe. El 74% de las personas con discapacidad no tiene trabajo. Estoy preparado para ser lo que quiero ser. No seas mi límite”.

El spot tiene un tono solemne, serio y emotivo (además de informativo, positivo y alentador), con música clásica, y un elegante diseño cinematográfico en blanco y negro (con una puesta en escena y un lenguaje claros y accesibles: subtítulos, lengua de signos, etc.) Las distintas personas con discapacidad (un fisioterapeuta ciego, un profesor en silla de ruedas, una niña sorda, etc. personas reales con diferentes realidades en cuanto a discapacidad) van apareciendo una a una, expresando lo que quieren hacer o ser.

Como se ha dicho anteriormente, el objetivo es poner en conocimiento del público objetivo (el resto de la sociedad) la discriminación que podrían estar sufriendo estas personas en diferentes aspectos de la vida y el trabajo. También tiene como objetivo intentar resaltar el hecho de que son tan capaces como el resto de la sociedad.

Esta campaña se retransmitió en los medios de comunicación más importantes. Además de un spot de televisión y cine (45", 30" y 20"), la campaña cuenta con piezas para prensa escrita e internet. Además de redes sociales como Facebook, el vídeo se puede encontrar a su vez en YouTube, con más de 5.000 visualizaciones. También se creó una web durante esta campaña en la que se recogieron una serie de vídeos denominados "Más que un casting", con el objetivo de rendir un pequeño homenaje a todas las personas con discapacidad que se presentaron al casting.

4. Impactos en términos de bienestar y calidad de vida.

No cabe duda de que este tema (la alta inactividad laboral de las personas con discapacidad) se relaciona y afecta negativamente al nivel de bienestar y calidad de vida de las personas con discapacidad. No solo de manera cuantitativa y objetiva (no tener trabajo, dinero, etc.) sino también de manera cualitativa y subjetiva (estatus, autoestima, autorrealización...). En Simões y Santos (2017) se puede encontrar un estudio sobre el impacto de las características personales y ambientales en la calidad de vida de las personas con discapacidad (pero centrándose en el caso de la discapacidad intelectual).

La calidad de vida (ver Tonon, 2015, para profundizar) engloba diferentes enfoques (como el económico, social o psicológico, Leitao y Alves, 2016). Según Hagerty et al. (2001), dentro de la dimensión subjetiva, las personas otorgan un peso específico (importancia) diferente a los diferentes ámbitos de su vida.

Así, desde un punto de vista subjetivo, la calidad de vida de las personas con discapacidad también dependerá de la importancia que otorguen a su necesidad de inclusión laboral. Dada la importancia que parecen darle a la inserción laboral (a la luz de los datos), se evidencia la situación de bajo bienestar o calidad de vida del grupo. De esta forma, a partir del marco de intervención desarrollado, sería necesario promover respuestas positivas de afrontamiento de las personas con discapacidad (también a través del propio uso del Marketing Social) para convertir esta importancia en acción y emprender medidas que les permitan incrementar sus niveles de bienestar. Sin embargo, sería necesario a su vez reducir la discriminación del resto de la sociedad a través del Marketing Social para abordar de forma integral la situación de las personas con discapacidad.

En resumen, este caso de estudio sobre la campaña "No seas mi límite" desarrollada por la Fundación ONCE en España en 2016 es un importante punto de partida para estudiar y desarrollar acciones prácticas para mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas con discapacidad, pero también de toda la sociedad. Es necesario recordar que, al menos en la dimensión cuantitativa, la lucha contra la exclusión social también tiene un impacto positivo en el propio crecimiento económico (ver Cruz Morato et al. 2017b).

En cualquier caso, el impacto real en la calidad de vida de estas campañas (en términos de inclusión laboral) es difícil de englobar y medir, aunque podríamos decir que la

campaña analizada (que se desarrolló en 2016), parece que no logró grandes resultados, a la luz de la persistencia de la problemática. Sería necesario realizar algún análisis adicional de las posibles causas (en consonancia con el modelo teórico basado en la Psicología aquí planteado) o la idoneidad del enfoque de la campaña (además, según las cifras de visualizaciones de YouTube mostradas anteriormente, parece que no tuvo un gran impacto en número de visualizaciones y presencia en las redes sociales).

En este sentido, aunque la visión holística e integral del Marketing Social es defendida por ser más completa (ver Andreasen, 2006), también es necesario tener en cuenta los posibles riesgos de que una intervención basada en el Marketing Social pueda perpetuar el estigma social si las acciones no son planificadas o ejecutadas de la forma más idónea (Calderwood y Wellington, 2013; Gurrieri et al. 2013).

5. Conclusiones.

De acuerdo a la investigación llevada a cabo en el presente trabajo, el estudio de casos de éxito y la potencialidad del Marketing Social para afrontar la exclusión laboral de las personas con discapacidad puede suponer un punto de partida muy interesante para promover e impulsar actuaciones orientadas en este sentido, y conseguir asegurar un futuro más sostenible y próspero para todos. Y es que no debemos olvidar que la lucha contra la exclusión social tiene, además, un impacto positivo sobre el propio crecimiento económico (y no sólo en términos de mayor equidad o justicia social, ver Cruz Morato et al. 2017b).

De esta forma, de modo esquemático, podemos resumir las principales conclusiones del presente estudio en los siguientes puntos:

- El Marketing Social es una herramienta poderosa para abordar el problema de la exclusión laboral de las personas con discapacidad, luchando contra los procesos de estigmatización o discriminación que sufre dicho colectivo en el ámbito del mercado laboral, provocando una disminución en su participación laboral.
- En consonancia con el marco conceptual llevado a cabo, el caso analizado de campaña de Marketing Social (la campaña “No seas mi límite” de la Fundación ONCE) arroja algo de luz sobre intervenciones prácticas en ese sentido.
- Las bajas tasas de participación en el mercado laboral de las personas con discapacidad afectan a sus niveles de bienestar y calidad de vida de forma negativa, tanto en una dimensión cuantitativa como cualitativa.
- La exclusión social de las personas con discapacidad en el mercado laboral también produce una limitación en la calidad de vida de la sociedad en general, al menos en la dimensión cuantitativa, ya que supone un freno y una limitación al crecimiento económico.
- A la luz de los datos, parece que la campaña analizada no logró una mejora sustancial en la inclusión laboral de personas con discapacidad, por lo que habría que estudiar en profundidad si el enfoque y la estrategia desplegada en dicha campaña fue o no el más adecuado, de acuerdo con el modelo teórico de intervención propuesto.

6. Bibliografía

- Andreasen, A.R. (1995). *Marketing Social Change*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Andreasen, A.R. (2006). *Social Marketing in the 21st century*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Calderwood, K.A. y Wellington, W.J. (2013). Social Marketing Strategies for Stigmatized Target Populations: A Case Example for Problem Gamblers and Family Members of Problem Gamblers. *The Qualitative Report*, 18 (97), 1-19.
- Carvalho, H. C., y Mazzon, J. A. (2013). Homo economicus and social marketing: Questioning traditional models of behavior. *Journal of Social Marketing*, 3(2), 162-175.
- Compas, B.E., Connor-Smith, J.K., Saltzman, H., Thomsen, A.H. y Wadsworth, M.E. (2001). Coping with stress during childhood and adolescence: Problems, progress and potential in theory and research. *Psychological Bulletin*, 127 (1), 87-127.
- Corrigan, P.W. y Watson, A.C. (2002). The paradox of self stigma and mental illness. *Clinical Psychology: Science and Practice*, 9 (1), 35-53.
- Crocker, J., Major, B. y Steele, C. (1998). Social stigma. En Gilbert, D.T., Fiske, S.T. y Lindzey, G. (Ed.), *Handbook of social psychology*, (pp. 504-553). Boston: McGraw Hill.
- Cruz Morato, M.A. y García Lizana, A. (2011). La economía y la psicología ante el problema de la inactividad de las personas con discapacidad. *Revista de Fomento Social*, 262(66), 251-284.
- Cruz Morato, M.A., García Lizana, A. y García Mestanza, J. (2017a). El problema de la exclusión social en la Unión Europea: ¿Puede el Marketing Social resolver la situación? Una perspectiva desde la Economía del Comportamiento. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa, Special Issue "New Dimensions in Social Marketing"*, 16 (3), 28-43.
- Cruz Morato, M.A., García Lizana, A. y García Mestanza, J. (2017b). El Impacto de la Exclusión Social sobre el Crecimiento Económico en la Unión Europea. *Revista de Economía Mundial*, 45, 43-64.
- Dann, S. (2010). Redefining social marketing with contemporary commercial marketing definitions. *Journal of Business Research*, 63, 147-153.
- Domegan, C. (2008). Social Marketing: Implications for Contemporary Marketing Practices Classification Scheme. *Journal of Business and Industrial Marketing*, 23 (2), 135-141.
- Donovan, R. (2011). Social marketing's mythunderstandings. *Journal of Social Marketing*, 1 (1), 8-16.
- French, J. (2012). Business as Unusual: The Contributions of Social Marketing to Government Policymaking and Strategy Development. En Hastings, G., Angus, K. y Bryant, C. (Ed.), *The SAGE Handbook of Social Marketing* (pp. 359-374). London: SAGE Publications Ltd.

- French, J. (2013). Social Business, social behavior and social marketing: Three cornerstones of future social development. *Social Business*, 3 (4), 285-296.
- French, J. y Gordon, R. (2015). *Strategic Social Marketing*. London: SAGE Publications.
- Fundación ONCE (2016). Recuperado el 1 de marzo de 2021 <https://blog.fundaciononce.es/articulo/2016-12-02/no-seas-mi-limite>
- Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Gordon, R., Russell-Bennett, R. y Lefebvre, R.C. (2016). Social marketing: the state of play and brokering the way forward. *Journal of Marketing Management*, 32 (11-12), 1059-1082.
- Gurrieri, L., Previte, J. y Brace-Govan, J. (2013). Women's Bodies as Sites of Control: Inadvertent Stigma and Exclusion in Social Marketing. *Journal of Macromarketing*, 33 (2), 128-143.
- Hagerty, M.R., Cummins, R.A., Ferriss, A.L., Land, K., Michalos, A.C., Peterson, M., Sharpe, A., Sirgy, J. y Vogel, J. (2001). Quality of life indexes for National Policy: Review and agenda por research. *Social Indicators Research*, 55, 1-96.
- Hastings, G. y Angus, K. (2011). When is social marketing not social marketing?. *Journal of Social Marketing*, 1 (1), 45-53.
- Instituto Nacional de Estadística (2016). *El Empleo de las Personas con Discapacidad*. Notas de prensa. Recuperado el 1 de marzo de 2021. https://www.ine.es/prensa/epd_2016.pdf
- Kadirov, D. (2018). Towards a Theory of Marketing Systems as the Public Good. *Journal of Macromarketing*, 38 (3), 278-297.
- Karl, F. M., Smith, J., Piedt, S., Turcotte, K., y Pike, I. (2018). Applying the health action process approach to bicycle helmet use and evaluating a social marketing campaign. *Injury Prevention*, 24(4), 288-295.
- Kennedy, A.M, y Parsons, A. (2012). Macro-social marketing and social engineering: a systems approach. *Journal of Social Marketing*, 2 (1), 37-51.
- Kobayashi, Y., Boudreault, P., Hill, K., Sinsheimer, J.S. y Palmer, C.G.S. (2013). Using a social marketing framework to evaluate recruitment of a prospective study of genetic counseling and testing for the deaf community. *BMC Medical Research Methodology*, 13 (145), 1-13.
- Kotler, P. y Lee, N. (2005). *Corporate Social Responsibility. Doing the Most Good for Your Company and Your Cause. Best practices from Hewlett-Packard, Ben & Jerry's, and other leading companies*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Kotler, P. y Lee, N. (2009). *Up and Out of Poverty: The Social Marketing Solution*. Upper Saddle River, New Jersey: Wharton School Publishing (Pearson Education).
- Kotler, P., Roberto, N. y Leisner, T. (2006). Alleviating Poverty: A Macro/Micro Marketing Perspective. *Journal of Macromarketing*, 26 (2), 233-239.

- Kotler, P. y Zaltman, G. (1971). Social Marketing: An Approach to Planned Social Change. *Journal of Marketing*, 35 (3), 8-12.
- Lefebvre, R. C. y Kotler, P. (2012). Design Thinking, Demarketing and Behavioral Economics: Fostering Interdisciplinary Growth in Social Marketing. En Hastings, G., Angus, K. y Bryant, C. (Ed.), *The SAGE Handbook of Social Marketing* (pp. 80-94). London: SAGE Publications Ltd,
- Leitao, J. y Alves, H. (2016). *Entrepreneurial and Innovative Practices in Public Institutions. A Quality of Life Approach*. Springer, Switzerland.
- Mandiberg, J.M. y Warner, R. (2012). Business development and marketing within communities of social service clients. *Journal of Business Research*, 65 (12), 1736-1742.
- McMahon, L. (2002). The Impact of Social Marketing on Social Engineering in Economic Restructuring. *Journal of Nonprofit and Public Sector Marketing*, 9 (4), 75-84.
- Miller, C.T. y Major, B. (2000). Coping with stigma and prejudice. En Heatherton, T.F., Kleck, R.E., Hebl, M.R. y Hull, J.G. (Ed.), *The social psychology of stigma* (pp. 243-272). New York: Guilford.
- Myrdal, G. (1944). *An American Dilemma*. New York: McGraw-Hill.
- Nicholson, M. y Xiao, S.H. (2011). Consumer behavior analysis and social marketing practice. *The Service Industries Journal*, 31 (15), 2529-2542.
- Oliveira Santos, C. (Ed.) (2012). *Melhorar a Vida. Um Guia de Marketing Social*. [Improving Life. A Social Marketing Guide] Hardmondsworth: Fund. CEBI.
- Saatcioglu, B. y Corus, C. (2014). Poverty and Intersectionality: A Multidimensional Look into the Lives of the Impoverished. *Journal of Macromarketing*, 34 (2), 122-132.
- Saunders, S.G., Barrington, D.J. y Sridharan, S. (2015). Redefining social marketing: beyond behavioural change. *Journal of Social Marketing*, 5 (2), 160-168.
- Scheid, T.L. (2005). Stigma as a barrier to employment: Mental disability and the Americans with Disabilities Act. *International Journal of Law and Psychiatry*, 28 (6), 670-690.
- Simões, C. y Santos, S. (2017). The Impact of Personal and Environmental Characteristics on Quality of Life of People with Intellectual Disability. *Applied Research in Quality of Life*, 12 (2), 389-408.
- Simon, H.A. (1951). *Models of Man*. New York: Wiley.
- Smith, S.M. y Alcorn, D.S. (1991). Cause Marketing: A New Direction in the Marketing of Corporate Responsibility. *Journal of Services Marketing*, 5 (4), 21-37.
- Tonon, G. (Ed.). (2015). *Qualitative Studies in Quality of Life: Methodology and Practice*. <https://www.springer.com/gp/book/9783319137780>
- Viswanathan, M., Jung, K., Venugopal, S., Minefee, I. y Jung, W. (2014). Subsistence and Sustainability: From Micro-Level Behavioral Insights to Macro-Level Implications on Consumption, Conservation, and the Environment. *Journal of Macromarketing*, 34 (1), 8-27.

Wiebe, G.D. (1951-52). Merchandising Commodities and Citizenship on Television.
Public Opinion Quarterly, 15, (winter), 679-691.

PANEL 14: DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA



Administración electrónica y personas mayores: retos metodológicos para el estudio de la exclusión digital entre la población mayor de edad

Francisco Eduardo Haz-Gómez y Salvador Manzanera-Román⁵³⁵

RESUMEN

Las sociedades occidentales están viviendo un proceso envejecimiento y tal como refleja el INE (2021), las personas de 65 y más años supondrán el 25,2% del total de la población española en el 2033. La carencia de habilidades tecnológicas de las personas mayores está detrás de una nueva forma de exclusión social, la brecha digital se suma al proceso de dependencia de los mayores. Las autoridades avanzan en la Administración Electrónica como elemento de modernización. Sin embargo, este proceso conlleva un riesgo añadido al limitar el acceso a cada vez más servicios públicos y mermar derechos sociales. Así, es necesario analizar las mejores vías de adaptación y proponer medidas para mejorar la inclusión de las personas mayores. Este trabajo forma parte de la investigación *Mejoras en el acceso y uso de la Administración Electrónica por personas mayores* financiada por la Fundación COTEC para la Innovación. Su objetivo principal es exponer un modelo metodológico mixto basado en la técnica Delphi, que permita evaluar y describir cuáles son las causas que impiden la normalización de este servicio público a este grupo de edad. Esa propuesta se fundamenta sobre dos herramientas metodológicas de corte cualitativo y cuantitativo, permitiendo la triangulación de la información a través de tres paneles (jurídico, derechos sociales y tecnológico). En ellos han participado informantes clave de diferentes ámbitos implicados en la implantación de la Administración Electrónica, analizando los hándicaps que impiden el acceso y uso de la Administración Electrónica por los mayores, así como las dificultades que encuentra la Administración en su adaptación.

Palabras clave: Brecha digital; Exclusión digital; Administración Electrónica; Mayores; Metodología Delphi.

1. Introducción

Este trabajo forma parte de la investigación *Mejoras en el acceso y uso de la Administración Electrónica por personas mayores (2020-2021)* financiada por la Fundación COTEC para la Innovación y desarrollado por los profesores del Departamento de Sociología de la Universidad de Murcia, Salvador Manzanera Román y Francisco Eduardo Haz Gómez. Su principal objetivo es establecer cuáles son las causas que impiden la normalización en el acceso y uso de la Administración Electrónica por parte de las personas mayores para que, así, sean usuarias de todos los recursos y servicios que las distintas entidades administrativas ponen a disposición de la ciudadanía.

Esta comunicación expone la metodología utilizada en la aplicación de la técnica Delphi con una variación mixta en la que se incluyen diferentes tipos de preguntas que permiten un análisis cuantitativo-cualitativo. Esta fue probada en tres diferentes

⁵³⁵ Francisco Eduardo Haz- Gómez y Salvador Manzanera-Román, Departamento de Sociología. Universidad de Murcia

paneles de expertos en los diferentes ámbitos de estudios que cuenta esta investigación (Jurídico-administrativo; Derechos sociales-políticas públicas; Tecnológico-digitalización).

2. Sociedad digital, Administración Electrónica y personas mayores

El proceso de implantación de las nuevas tecnologías, o Tecnologías de la Información y la Comunicación, en las últimas décadas ha implicado numerosos e importantes cambios en todas las esferas de la vida social. Desde el espacio productivo y las formas de organización del trabajo hasta el ámbito reproductivo y las propias relaciones sociales se han visto transformadas o modificadas de manera notable. Hasta tal punto es así que se considera la actual como la sociedad de la información (Castells, 1997), en la que la tecnología tiene un papel muy significativo al provocar transformaciones en la acción y estructura social.

El papel de la tecnología es crucial pero no se debe caer en la consideración, por un lado, de que ésta responde a un proceso independiente y autónomo de desarrollo, de forma que su desarrollo viene determinado por una lógica interna o, por otro lado, que determina el curso de la historia (Frey, 2019).

Como uno de los ámbitos que se han visto afectados por la introducción de la tecnología, se encuentra la relación que mantiene la ciudadanía con las administraciones públicas. Éstas han seguido un proceso de modernización constante en el intento por adaptarse a los cambios tecnológicos que se estaban produciendo en su entorno. A ese proceso responde la implantación de la Administración Electrónica, entendida como un “modelo de administración pública, basado en el uso intensivo de las tecnologías de la información y el conocimiento” (Cerrillo, 2006: 176) o según el Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019) es el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes. Todo ello con el fin último de “mejora de la eficiencia interna, las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las relaciones interadministrativas” (Cerrillo: 2006: 176).

En el caso español, el esfuerzo viene de hace décadas y se concreta en la generación de un marco normativo, con las siguientes normas o leyes:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta Ley incorporó la necesidad de considerar las técnicas informáticas y telemáticas en la relación entre las administraciones públicas y la ciudadanía. (Gobierno de España, 1992).
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. La solución que aportó la norma como necesaria para garantizar el acceso electrónico a las administraciones públicas fue la capacitación del funcionariado (Gobierno de España, 2007: 9) y la disponibilidad de puntos de acceso electrónico públicos en sedes administrativas, junto con la necesidad de “regular la validez de los documentos y sus copias y la forma de que el documento electrónico opere con plena validez en modo convencional” (Gobierno de España, 2007: 9).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Este conjunto de normas reconoció el derecho a comunicarse a través de un Punto de Acceso General Electrónico de la Administración, así como el derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos; igualmente, reguló los sistemas de identificación y firma electrónica, así como la representación del interesado y los registros electrónicos de apoderamientos.

En este contexto, el grupo social de personas mayores se encuentra en una situación de vulnerabilidad digital muy significativa, viéndose amenazado por la imposición de medios digitales para la comunicación con las administraciones públicas. El riesgo se encuentra en que este colectivo, cada vez más numeroso, se encuentra afectado por la brecha digital, entendida como las diferencias entre aquellos ciudadanos usuarios y no usuarios de Internet (Van Dijk, 2006), o como las dificultades que determinados actores sociales con características sociodemográficas concretas encuentran en el acceso y, sobre todo, en el uso de la tecnología digital. Fundamentalmente, los problemas se encuentran en la falta de competencias digitales por parte de las personas mayores que, por tanto, son mantenidas al margen del uso de esta tecnología. Y, lo que es más importante, de los derechos sociales y civiles más elementales que definen la participación ciudadana en las democracias modernas.

Este escenario de vulnerabilidad y riesgo se ha visto, además, intensificado muy significativamente en el último año debido a la situación pandémica provocada por la Covid-19. Así, se hace más necesaria la investigación sobre este contexto y la construcción de un diseño metodológico riguroso que se ajuste al objetivo principal, analizar para generar propuestas de mejora.

3. El diseño de Técnica Delphi mixta para el análisis de la Administración Electrónica.

El Método Delphi es una técnica con un largo recorrido para la recogida de información. Esta fue creada por Dalkey y sus colaboradores en la década de los años 1950. Su principal propósito es obtener una valoración sobre un tema en busca de un consenso en relación con un problema propuesto. En su desarrollo (Linstone y Turoff, 1975; Landeta, 2002), este método se ha ido caracterizando por su capacidad para obtener una evaluación grupal de carácter exploratorio con cierta rapidez.

Los principales objetivos que permite el uso de esta herramienta metodológica para esta investigación son los siguientes:

- a) Conocer las opiniones, valoraciones e interpretaciones diferenciadas de distintos expertos sobre la situación actual de la Administración Electrónica en relación con sus usuarios. Para ello, se elaboraron tres paneles de expertos (Jurídico-administrativo; Derechos sociales-políticas públicas; y Tecnológico-digitalización).
- b) Elaborar un modelo metodológico mixto (cuantitativo y cualitativo), que permita la búsqueda de un consenso entre los expertos sobre las distintas dimensiones de análisis.
- c) Identificar las soluciones que, según los diferentes entrevistados, serían las adecuadas para mejorar la implantación de la Administración Electrónica en

España y, en especial, con las personas mayores. Del mismo modo, se busca lograr evaluaciones profundamente meditadas.

Seguidamente, se expondrán las diferentes fases que se han utilizado para la construcción de un modelo metodológico Delphi mixto, introduciendo en la propia técnica un cuestionario que recoge las aportaciones de los participantes de los distintos paneles.

La finalidad de su parte cuantitativa es la exploración estadística mediante la valoración de las preguntas a través de una escala de Likert con valores comprendidos entre el 0 y el 10. La información recogida permitirá establecer la relación estadística respecto al consenso dentro de las variables propuestas.

Por su parte, la recogida de las valoraciones directas de los expertos sobre los resultados del panel permite introducir un elemento descriptivo y profundizar en el análisis, enriqueciendo esta etapa de la investigación.

3.1. Propuesta metodológica

La Técnica Delphi mixta utilizada en este trabajo tiene como propósito principal conocer la opinión de diversos expertos en los ámbitos jurídico-administrativo, derechos sociales y políticas públicas, y tecnológico y digitalización de la sociedad sobre cuestiones relacionadas con el acceso y uso de la Administración Electrónica por personas mayores. A la hora de implementar estos tres paneles Delphi se llevaron a cabo una serie de fases de diseño y puesta en marcha. Estos tuvieron lugar entre los meses de junio y agosto de 2020. Cabe señalar que, tanto el muestreo como el seguimiento se realizaron de manera directa por los investigadores. Por otra parte, el diseño, envío y recogida de los datos fueron gestionados mediante la herramienta digital Google Docs, ya que esta permite la elaboración y envío de formularios (Baelo y Haz, 2019). Al mismo tiempo, el tratamiento estadístico de las respuestas se llevó a cabo con el paquete estadístico SPSS de IBM.

A continuación, se pasa a dar detalles sobre las diferentes fases llevadas a cabo en la utilización de esta técnica dentro del estudio:

1) *Diseño del Panel de Expertos Delphi*. En esta fase se procedió a la identificación, la negociación y la selección de los expertos participantes los paneles. Estas personas fueron seleccionadas siguiendo un criterio de muestreo intencional, atendiendo a las siguientes características: conocedor de la materia, alto prestigio-reconocimiento profesional, además de representatividad de colectivos relacionados con su ámbito de desarrollo profesional.

Tras obtener el visto bueno de los participantes la muestra quedó constituida por un total de 31 expertos:

- 11 profesionales del ámbito académico (jurídico, social y tecnológico);
- 14 profesionales de la Administración Pública;
- 6 profesionales del sector privado y del Tercer Sector de acción social relacionados con el tema del estudio.

Cabe añadir que, previamente a la elaboración del cuestionario se realizaron una serie de entrevistas en profundidad a expertos sobre estos tres espacios de investigación (jurídico, social y tecnológico). De estas entrevistas se extrajeron las preguntas que

formaron parte de los diferentes bloques temáticos. Además de otras, que los directores de este proyecto consideraron oportunas introducir en los diferentes paneles, de cara a conseguir un mayor ajuste con los objetivos de la investigación.

En relación con los tres cuestionarios, estos estuvieron compuestos por cinco bloques de preguntas (Marco general; Marco Normativo/administrativo; Derechos de la ciudadanía; Brecha digital; Marco tecnológico/sociedad de la información). Las preguntas incluidas dentro de estos bloques temáticos son de tres tipos. En primer lugar, preguntas de escala aquellas en las que el entrevistado muestra su grado de desacuerdo/acuerdo a través del uso de una escala Likert cuyos niveles más bajos de acuerdo se sitúan en 1 y los más altos en 10. El segundo tipo de preguntas son de naturaleza mixta, en ellas se combina una pregunta de escala con una pregunta de carácter abierto, esto permite que, sin límite de extensión, se expresen las razones o motivos de la valoración numérica. Por último, también se incluyen preguntas abiertas orientadas, principalmente, a la recogida de discursos sin que ello implique una cuantificación sobre el nivel de consenso en la cuestión propuesta. Es preciso señalar que en este último tipo de preguntas los entrevistados contemplaron aspectos que, en muchos casos, no se recogían en el cuestionario, enriqueciendo así la propia investigación.

Tabla 1. Bloque de preguntas: Marco General

Preguntas	Tipo de pregunta
1. Nivel de accesibilidad a la Administración electrónica	Mixta
2. Valoración positiva o negativa de los procesos de servicios telemáticos Administración Electrónica	Mixta
3. Inconvenientes de la implantación de la Administración electrónica	Abierta
4. Ventajas de la implantación de la Administración electrónica	Abierta
5. Importancia sobre el uso de la Administración electrónica en el presente	Escala
6. Importancia sobre el uso de la Administración electrónica en el presente en el futuro (10 años)	Escala
7. Retos que asume la implantación de la Administración Electrónica	Abierta

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el *Tabla 1. Bloque de preguntas: Marco General* este se encuentra compuesto por un total de siete preguntas. Este apartado se compone por tres tipos de preguntas, tres preguntas abiertas, tres preguntas de escala y dos mixtas. Este bloque fue incluido en los tres paneles Delphi.

Tabla 2. Bloque de preguntas: Marco normativo/administrativo

Preguntas	Tipo de pregunta
1. Las distintas administraciones públicas (estatales, autonómicas y locales) están completamente adaptadas para la implantación generalizada de la Administración Electrónica.	Mixta
2. La legislación en materia de Administración Electrónica está más avanzada que la propia realidad social de los usuarios.	Mixta
3. La implantación de la Administración Electrónica supone un riesgo de vulnerabilidad/inseguridad jurídica (y en especial para las personas mayores)	Mixta
4. Hay que simplificar los trámites administrativos para favorecer el uso de la Administración Electrónica por parte de toda la ciudadanía.	Mixta
5. El funcionariado, en general, tiene una formación adecuada al uso generalizado de la Administración Electrónica.	Mixta
6. Las distintas administraciones públicas (estatales, autonómicas y locales) asisten a las personas físicas que lo solicitan en el uso de medios electrónicos.	Mixta
7. Es conveniente la habilitación de funcionarios especializados para ayudar en el trámite administrativo a personas mayores	Mixta
8. La presente situación provocada por la pandemia del Covid-19 acelerará la implantación de la Administración Electrónica.	Mixta
9. Todos los colectivos sociales, incluso los más vulnerables, están en igualdad de condiciones en cuanto al uso generalizado de la Administración Electrónica.	Mixta
10. Se necesita una adaptación específica de la normativa que regula la Administración Electrónica a los colectivos más vulnerables, como es el caso de las personas mayores.	Mixta

Fuente: Elaboración propia.

El bloque sobre el marco normativo/administrativo está compuesto por un total de diez preguntas. Como se aprecia en el Tabla 2, todas ellas son de carácter mixto (escala y preguntas abiertas). Están enunciadas en afirmativo para recoger el grado de acuerdo/desacuerdo con dichas proposiciones. Este bloque solo está incluido en el panel dirigido a expertos en el ámbito jurídico-administrativo.

Tabla 3. Bloque de preguntas: Derechos de la ciudadanía

Preguntas	Tipo de pregunta
1. La implantación de la Administración Electrónica en España provocará mayor desigualdad en el acceso a servicios públicos	Mixta
2. Todos los colectivos o grupos sociales tienen garantizado el uso y acceso a la Administración Electrónica	Mixta
3. La extensión de la Administración Electrónica es una medida discriminatoria y/o barrera social para los grupos más vulnerables.	Mixta
4. Las distintas administraciones públicas y especialmente las del ámbito municipal están impulsando la creación de un cuerpo de técnicos de asistencia para asistir a colectivos vulnerables (personas mayores, personas con discapacidad, etc.).	Mixta
5. La implantación de la Administración Electrónica favorecerá el desarrollo, protección e impulso de los derechos sociales.	Mixta
6. El acceso universal a banda ancha de internet en toda España debe ser un derecho de ciudadanía.	Mixta

Fuente: Elaboración propia.

En el Tabla 3 se muestra el bloque de preguntas sobre derechos de la ciudadanía. Este conjunto está compuesto por seis preguntas, todas ellas de carácter mixto (escala y preguntas abiertas). Este forma parte del cuestionario de dos paneles, el panel a expertos en el ámbito jurídico-administrativo y el panel de expertos en derechos sociales y políticas públicas.

Tabla 4. Bloque de preguntas: Brecha digital (Vulnerabilidad sociodigital)

Preguntas	Tipo de pregunta
1. ¿Cómo definiría en sus propias palabras el término "brecha digital"?	Abierta
2. Los servicios públicos deberían de hacer algún tipo de formación para aquellas personas y/o colectivos con más carencias en competencias digitales	Mixta
3. En su opinión, ¿cuáles son las principales dificultades que tienen las personas mayores en el uso y acceso a la Administración Electrónica?	Abierta
4. En relación al riesgo de exclusión social de los colectivos más vulnerables (mayores, personas en riesgo de exclusión social, personas con discapacidad, etc.), ¿qué consecuencias podrían darse en los próximos años si se extiende el modelo de Administración Electrónica?	Abierta
5. En su opinión, ¿cuáles son las estrategias seguidas por el colectivo de personas mayores para el uso y acceso de la Administración Electrónica?	Abierta
6. La brecha digital está afectando de una manera más significativa a las personas mayores, ¿cuáles podrían ser las medidas de políticas públicas a implantar (por parte de las distintas administraciones públicas) para favorecer su alfabetización digital?	Abierta

Fuente: Elaboración propia.

El bloque *Brecha digital: vulnerabilidad digital* (Tabla 4) está compuesto por seis preguntas, de las cuales solo una es mixta, el resto son abiertas. Este se incluye en los cuestionarios de dos paneles, el panel a expertos en el ámbito de los derechos sociales

y las políticas públicas, y el panel de expertos en tecnología y digitalización de la sociedad.

Tabla 5. Bloque de preguntas: Tecnología/sociedad de la información

Preguntas	Tipo de pregunta
1. La Administración Electrónica implica que la tecnología se ha situado como el instrumento central a la hora de tratar con las instituciones públicas.	Mixta
2. El funcionariado, en general, está preparado para dar el salto a la Administración Electrónica.	Mixta
3. Será necesario un “reciclaje” o proceso formativo específico del personal de las Administraciones Públicas.	Mixta
4. Los servicios presenciales que ofrece la Administración Pública se reducirán al mínimo necesario tras la implantación de la Administración Electrónica.	Mixta
5. España está al mismo nivel de implantación de la Administración Electrónica que los países más desarrollados de nuestro entorno.	Mixta
6. A nivel técnico, ¿cuál es el mayor problema al que se enfrenta la Administración Electrónica para su implantación?	Abierta
7. Según su opinión, ¿cuáles serían las adaptaciones necesarias de la Administración Electrónica a la situación actual de las personas mayores (brecha digital)?	Abierta
8. ¿Cómo será en el futuro la relación con las Administraciones Públicas (en relación con el uso de las tecnologías de la información)?	Abierta

Fuente: Elaboración propia.

El bloque *Tecnología/Sociedad de la información*, tal y como se aprecia en el Tabla 5, se encuentra configurado por ocho preguntas, de las cuales cinco tienen naturaleza mixta (escala y preguntas abiertas) y tres de ellas son preguntas abiertas. Este conjunto de preguntas solo se incluyó en el panel de expertos en tecnología y digitalización de la sociedad.

Tabla 6. Composición de los cuestionarios de los paneles de expertos

Panel	Bloque temático	Número de preguntas
Panel 1. Jurídico /Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • General • Normativo/administrativo • Derechos de la ciudadanía 	23
Panel 2. Exclusión Social/Derechos	<ul style="list-style-type: none"> • General • Derechos de la ciudadanía • Brecha digital 	19
Panel 3. Tecnología/Sociedad de la Información	<ul style="list-style-type: none"> • General • Brecha digital • Tecnología/Sociedad de la información 	21

Fuente: Elaboración propia.

Por último, una vez descritos los diferentes bloques de preguntas se pasará a una descripción de la composición de los cuestionarios de los diferentes paneles de

expertos. Como se puede apreciar en el Tabla 6, una de las principales características es que en cada uno de ellos hay un bloque de preguntas generales (Marco General) que permite la comparación de las respuestas entre todos los participantes. Del mismo modo, algunos conjuntos de preguntas se incluyen en distintos paneles permitiendo el contraste de resultados y posiciones entre expertos. Así, se puede apreciar que el bloque de derechos de la ciudadanía aparece en los paneles 1 y 2, jurídico-administrativo y derechos sociales-políticas públicas, respectivamente. O que el bloque sobre brecha digital está compartido por el panel 2 y el panel 3 (derechos sociales-políticas públicas y tecnológico-digitalización).

2) *Primera fase (Elaboración del cuestionario)*. Esta es la fase de recogida de información. En ella se realizó una entrevista abierta a uno de los mayores expertos a nivel estatal en el ámbito jurídico en materia de Administración Electrónica. La información recogida y los diferentes discursos fueron analizados con la técnica de "análisis de contenido", y los resultados obtenidos sirvieron como base para el diseño del cuestionario por dimensiones, categorías e indicadores cualitativos y cuantitativos.

3) *Primera Ronda Delphi (pretest)*. Esta etapa tuvo el propósito de validar la herramienta. Dio comienzo con la evaluación del diseño de los tres paneles y los perfiles asociados a cada uno de ellos. En ella, se encargó a tres profesionales de los tres principales ámbitos la evaluación de los cuestionarios (tanto en los contenidos como en el diseño). Una vez recibidos los correspondientes informes de evaluación, se procedió a las modificaciones y cambios oportunos.

En ella también se hizo un análisis de contenido de los testimonios y argumentos emitidos por los participantes, al mismo tiempo que, una relación de ítems a partir de los diferentes informes de los evaluadores. Posteriormente, se agruparon las aportaciones por dimensiones y por perfil de los participantes (subgrupo de expertos en cada panel). En tercer lugar, se recalibraron y reformaron aquellas variables que tenían cierta disonancia con el sistema de categorías e indicadores (unidades de análisis). Finalmente, se dispuso de un nuevo diseño mejorado para iniciar la recogida de datos.

4) *Segunda ronda de consulta Delphi*. Para esta fase se puso en marcha el cuestionario a partir del sistema categorial identificado en la fase anterior. En este cuestionario se le pidió a los miembros de cada uno de los paneles que valoraran cualitativa y cuantitativamente cada una de las variables propuestas en cada bloque. El propósito metodológico de esta fase era la recogida de información desde una doble vía. Por una parte, valorando cada uno de los elementos en una escala Likert de cara a obtener un consenso medido en términos cuantitativos, utilizando una escala construida entre los valores 1 y 10, una de las más conocidas popularmente. Por otra parte, que cada uno de los entrevistados pudiera aportar su valoración de los diferentes ámbitos a tratar en las preguntas de cada uno de los paneles. Por tanto, el diseño de este Delphi, en esta fase, utiliza una metodología mixta.

Para el análisis cuantitativo de la información aportada por las preguntas de escala se obtuvieron medidas de tendencia central (medias y porcentajes de convergencia), rango y desviación típica que informan de cuál es la tendencia central y la dispersión de los datos para cada variable (Real Deus, 2016, p.93). El uso de estos estadísticos, no solo permiten establecer el punto medio de la valoración de los ítems propuestos, sino también la distancia entre las respuestas más extremas (rango) y la proximidad entre

respuestas. Estos datos permitieron identificar en aquellas variables grado de consenso entre los participantes, así como las discrepancias entre los subgrupos de expertos. También fue de interés localizar a aquellos participantes que discrepaban del conjunto de forma significativa (casos atípicos). A esto se le suma que las explicaciones de las discrepancias o la justificación de las diferentes puntuaciones vienen recogidas en las distintas aportaciones dentro de las respuestas a las preguntas abiertas. Además, cabe añadir que, en esta fase alguna de las preguntas fue reformulada para la siguiente ronda, basándose en los criterios manifestados por los expertos en sus *verbatim*, siempre respetando el valor original de la variable para no alterar el elemento de análisis.

5) *Tercera y última ronda de consulta Delphi*. Dado el consenso obtenido en la ronda anterior en la mayor parte de los ítems, en esta se decidió solicitar una valoración de la relevancia e impacto de los ítems seleccionados y finalizar la consulta Delphi. Para construir este cuestionario se identificaron e incluyeron solamente aquellos elementos con un consenso igual o superior al 75% en la fase anterior. En este cuestionario, en cada uno de los paneles, al lado de cada ítem se indicó la media alcanzada por el grupo de expertos en la fase previa, con el fin de que los participantes conociesen esta tendencia y pudieran identificar el nivel de consenso y así recalibrar su respuesta. Se trató de un cuestionario semi abierto, donde se combinaron preguntas cerradas (valoración y ordenación) y un apartado final con valoraciones y justificaciones en relación con los resultados presentados en esta tercera vuelta (preguntas abiertas).

Los resultados obtenidos fueron similares a los realizados en la segunda ronda. El interés se centró en la interpretación y valoración de las medidas de tendencia central (medias y porcentajes de convergencia) y de los estadísticos de dispersión y variabilidad (rango y desviación típica). Igualmente, se realizó una nueva recogida de información sobre los puntos de convergencia-divergencia por los diferentes subgrupos de expertos para identificar y comparar las posiciones de cada subgrupo.

6) *Análisis de los resultados*. Para el análisis de la información recogida y registrada se utilizaron procedimientos cualitativos y cuantitativos, atendiendo a la naturaleza de los datos y los propósitos descriptivos, identificativos e interpretativos de nuestros objetivos, hasta culminar con los resultados definitivos del estudio.

3.2. Descripción de los paneles Delphi

Para cada uno de los ámbitos de estudio de la Administración Electrónica estipulados y señalados anteriormente se diseñaron tres paneles de expertos. Éstos debían responder un cuestionario específico que estaba organizado en distintos bloques de preguntas.

En primer lugar, el cuestionario del *panel de expertos del ámbito jurídico-administrativo* se dispuso con un bloque de preguntas de carácter general sobre la implantación de la Administración Electrónica. Otro con cuestiones relativas a la naturaleza y desarrollo de los procesos administrativos, los cambios en Administración a nivel jurídico, de recursos humanos. Y, finalmente, un último bloque con preguntas relacionadas con las consecuencias de la implantación de la Administración Electrónica sobre los derechos sociales y los colectivos vulnerables, como es el caso de las personas mayores.

En segundo lugar, el cuestionario del *panel de expertos del ámbito de derechos sociales y políticas públicas* se compuso de un bloque de preguntas generales sobre la implantación de la Administración Electrónica. Otro concerniente a las implicaciones de dicho proceso sobre los derechos sociales y un tercero vinculado con la vulnerabilidad

social. En este último se trataba, entre otros, el concepto de brecha digital y sus repercusiones, especialmente, entre aquellos de mayor edad.

Por último, el cuestionario del *panel de expertos del ámbito tecnológico y digitalización de la sociedad* se formó con un bloque de preguntas de carácter general sobre la Administración Electrónica y su proceso de implantación a nivel tecnológico, y otro con cuestiones referidas a la vulnerabilidad social generada por la brecha digital y la aplicación de la tecnología en los procesos administrativos en colectivos vulnerables como es el caso de las personas mayores.

En cuanto a los perfiles de los participantes en los paneles de expertos, se llevó a cabo un muestreo estratégico aplicado por igual en todos ellos. Se consideraron tres perfiles básicos de profesionales que serían excelentes informantes y con experiencia sobrada que podría generar reflexiones de interés para el análisis. Así, por un lado, se contó con expertos de la esfera o área académica y del conocimiento; por otro lado, se tuvieron en cuenta expertos de la esfera o área institucional con amplia experiencia en la gestión y planificación de la Administración Pública (en sus diferentes niveles: estatal, autonómico y local); y, finalmente, expertos de la esfera o área profesional con experiencia en la aplicación de procesos de digitalización y modernización de la Administración Pública. Previamente, se contó con un experto de cada uno de los ámbitos para testar preliminarmente cada uno de los cuestionarios a utilizar en la técnica Delphi.

4. Descripción de los paneles de expertos

En este apartado se va a hacer una descripción de los distintos paneles de expertos del ámbito jurídico-administrativo, del ámbito de derechos sociales-políticas públicas y del ámbito tecnológico-digitalización de la sociedad. Cabe señalar que entre los tres paneles se obtuvieron 576 citas o *verbatim*. Un número muy elevado y con relación directa con las valoraciones realizadas en cada una de las preguntas de cada uno de los paneles.

El *panel de expertos del ámbito jurídico-administrativo* estuvo conformado por 9 expertos con los que se representaban los perfiles de profesionales considerados como óptimos para la generación de reflexiones y valoraciones de interés sobre la dimensión jurídico-administrativa de la Administración Electrónica y su implantación. Estos perfiles se ofrecen en la Tabla 7, con el número asignado (P1 a P9) según el área de experiencia profesional.

Tabla 7. Perfiles profesionales del Panel de expertos del ámbito jurídico-administrativo (PJ)

Nº	Perfil profesional	Área/Esfera
P1	Profesor Titular de Universidad (Derecho administrativo)	Académica
P2	Catedrático de Universidad (Derecho administrativo)	Académica
P3	Catedrático de Universidad (Derecho administrativo)	Académica
P4	Profesor de Universidad	Académica
P5	Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno (Autonomía)	Institucional
P6	Jefe de Servicio de Administración e Innovación Pública (Autonomía)	Institucional
P7	Dirección General de Nuevas Tecnologías e Innovación (Local)	Institucional
P8	Secretaría Técnica Red de Entidades Locales por Transparencia y Buen Gobierno (Local)	Institucional
P9	Directivo en Asociación de juristas digitales	Asociativa

Fuente: Elaboración propia.

El panel de expertos del ámbito jurídico-administrativo se encuentra compuesto por nueve participantes. De los cuales, cuatro de ellos provienen del ámbito académico de las ciencias jurídicas, tres de ellos forman parte de las diferentes administraciones y otro de una asociación profesional. De este panel se obtuvieron 150 comentarios (citas) mediante el uso de las preguntas abiertas.

El panel de expertos del ámbito de derechos sociales y políticas públicas estuvo conformado por doce expertos con los que se representaban los perfiles de profesionales considerados como óptimos para la generación de reflexiones y valoraciones de interés sobre la dimensión social-derechos de ciudadanía de la Administración Electrónica y su implantación. Estos perfiles se ofrecen en la Tabla 8, con el número asignado (P1 a P12) según el área de experiencia profesional.

Tabla 8. Perfiles profesionales del Panel de expertos del ámbito de derechos sociales y políticas públicas (PS)

Nº	Perfil profesional	Área/Esfera
P1	Profesor Titular de Universidad	Académica
P2	Profesor Titular de Universidad	Académica
P3	Profesor de Universidad	Académica
P4	Profesor Titular de Universidad	Académica
P5	Profesor Titular de Universidad	Académica
P6	Subdirección Adjunta de Planificación, Ordenación y Evaluación (Estatal)	Institucional
P7	Dirección grupo de investigación (Estatal)	Institucional
P8	Técnico Servicio de Planificación y Evaluación (Autonomía)	Institucional
P9	Coordinador de Programas de Inclusión y cohesión social (Autonomía)	Institucional
P10	Técnico en Sección de Mayores de administración local (Local)	Institucional
P11	Técnico en Servicios Sociales de administración local (Local)	Institucional
P12	Técnico en departamento de tercera edad en ETSAS	Asociativa / profesional

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede comprobar, cinco de los expertos provienen del ámbito académico, principalmente sociología y política social, tres de ellos forman parte de las diferentes administraciones y uno de una asociación profesional. En relación con las respuestas obtenidas en términos cualitativos este panel obtuvo 183 aportaciones escritas.

El panel de expertos del ámbito tecnológico y digitalización de la sociedad es el más amplio, estuvo conformado por trece expertos con los que se representaban los perfiles de profesionales considerados como óptimos para la generación de reflexiones y valoraciones de interés sobre la dimensión tecnológica de la Administración Electrónica y su implantación. Estos perfiles se ofrecen en la Tabla 9, con el número asignado (P1 a P13) según el área de experiencia profesional.

Tabla 9. Perfiles profesionales del Panel de expertos del ámbito tecnológico y digitalización de la sociedad (PT)

Nº	Perfil profesional	Área/Esfera
P1	Profesor Titular de Universidad	Académica
P2	Profesor Titular de Universidad	Académica
P3	Profesor Titular de Universidad	Académica
P4	Profesor Titular de Universidad	Académica
P5	Profesor de Universidad	Académica
P6	Dirección General de Administración Digital (Autonomía)	Institucional
P7	Jefatura de Sección de Coordinación Informática (Autonomía)	Institucional
P8	Jefatura de Servicio de Modernización Administrativa y TIC (Diputación)	Institucional
P9	Técnico adscrito a Dirección General de Transformación Digital (Autonomía)	Institucional
P10	Secretaría de Comisión de Modernización administrativa (FEMP)	Institucional
P11	Consultor privado	Asociativa / profesional
P12	Consultor privado	Asociativa / profesional
P13	Consultor privado	Asociativa / profesional

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se observa en el Tabla 9, los expertos universitarios sobre sociedad de la información y tecnologías, y los expertos provenientes de la Administración pública, conforman los grupos más numerosos, con cinco participantes respectivamente. A estos, se le suman tres consultores privados del ámbito tecnológico/digital. Este panel de expertos ha sido el más prolífico con uno total de 243 *verbatim*.

5. Conclusiones

Como se ha indicado a lo largo de este trabajo, el diseño y la utilización de la técnica Delphi forma parte de uno de los instrumentos clave de la investigación *Mejoras en el acceso y uso de la Administración Electrónica por personas mayores*. Los resultados obtenidos verifican la funcionalidad de este diseño mixto. En este sentido, se trata de una herramienta muy versátil, su uso es muy adecuado, especialmente, para la realización de un análisis exploratorio. Su mayor fortaleza reside en la posibilidad de obtener respuestas y reflexiones de forma directa y selectiva. En el caso expuesto, la flexibilidad del diseño ha permitido la gestión de tres paneles de expertos y el tratamiento de las respuestas de una manera ágil. Sin embargo, hay que tener presente que el uso de esta metodología mixta requiere de una selección muy precisa de los perfiles a entrevistar, teniendo presente que la técnica Delphi está orientada, principalmente, al análisis rápido y se dirige a un número reducido expertos. Esto también implica realizar un seguimiento más exhaustivo de los plazos en las respuestas, siempre orientado al cumplimiento de la programación de las diferentes fases. Por último, el uso de herramientas digitales permite un ahorro de trabajo en el tratamiento de los datos y su transcripción. Una ventaja en relación con las entrevistas personales recogidas en archivos de audio.

6. Bibliografía

- Baelo, M., Haz-Gómez, F.E. (2019) Metodología de investigación en ciencias sociales y jurídicas. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Castells, M. (1997). La era de la información. La sociedad red (vol.1). Madrid: Alianza.
- Cerrillo, A. (2006). La regulación de la administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona. *Anuario del Gobierno Local*, número 1, pp. 179-214.
- Frey, C.B. (2019). The technology trap: capital, labor, and power in the age of automation. Princeton: Princeton University Press.
- Gobierno de España (1992). Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Boletín Oficial del Estado*, 285, 1-59.
- Gobierno de España (2007). Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. *Boletín Oficial del Estado*, 150, 1-33.
- Gobierno de España (2015). Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, 236, 89343-89410.
- Landeta, J. (2002). El método Delphi: una técnica de previsión para la incertidumbre. Barcelona: Ariel.
- Linstone, H. A., Turoff, M. (1975). The Delphi method: Techniques and applications. Reading, MA: Addison Wesley Publishing.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019). Diccionario de conceptos y términos de la Administración Electrónica. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Función Pública y Ministerio de Hacienda.
- Real-Deus, J. E. (2016). Manual de investigación para ciencias sociales y de la salud en grado y posgrado. Loja: Ecuador. Ediloja Cía. Ltda.
- Van Dijk, J. A. G. M. (2006). Digital divide research, achievements and shortcomings. *Poetics*, número 34, pp. 221-235.

La comunicación política en Twitter sobre los Servicios Sociales en España

Alfonso Chaves-Montero⁵³⁶

RESUMEN

De toda la comunicación que se lanza tanto en precampaña como en la campaña electoral, en este trabajo en curso, nos propusimos centrarnos en los mensajes emitidos en la red social Twitter con respecto al tema de Servicios Sociales. Para llevar a cabo dicho objetivo se realizó una búsqueda avanzada en Twitter de todos los mensajes emitidos en las cuentas de los principales partidos políticos a nivel nacional y de sus candidatos (PSOE, UP, PP, C's) durante las campañas electorales del 2015, 2016 y 2019 al Congreso de los Diputados, tomando como fecha de precampaña desde la firma de disolución de las Cortes hasta el inicio oficial de la campaña electoral y como campaña desde esta última hasta el día antes de la jornada de reflexión. Posteriormente, se seleccionaron aquellos mensajes que contenían los tópicos: Servicios Sociales Comunitarios; Equipos de Acción Social Básica; Equipos Multidisciplinares Específicos; Servicios Sociales de Atención Especializada; Servicios Sociales de Atención Social Básica; Servicios de Atención Social Primaria; Servicios Sociales de Base; Servicios Sociales Especializados; Servicios Sociales Generales; Servicios Sociales de Atención Primaria y Servicios Sociales Básicos.

Palabras clave: Comunicación Política; Servicios Sociales; Twitter.

1. Introducción

La irrupción de las redes sociales en el panorama comunicativo supuso un revulsivo en la forma de comunicarse, tanto a nivel individual como en la esfera de los medios de comunicación tradicionales. Según Cotarelo (2010) los motivos asociados a esta rápida implantación de las redes sociales en los medios tradicionales serían la multilateralidad, la interacción, la inmediatez y la gratuidad. Esto ha provocado un proceso de transformación significativa la esfera pública (Habermas, 1968), reconfigurándola en una esfera pública digital pasando de un modelo comunicativo vertical, jerarquizado y unidireccional a otro modelo multidireccional, horizontal y desjerarquizado (Rodotà, 2000, pp.45-46) donde el mayor beneficiado es el/la ciudadano/a.

Las redes sociales, y en especial Twitter, se han convertido en esa nueva esfera pública, reforzando el papel de esta red como termómetro del ambiente social (López-Meri, 2017). Twitter permite expresar ideas, quejas o propuestas políticas de los/as ciudadanos/as y en los servicios sociales se utiliza para poder analizar coaliciones, redes y comunidades desde el ámbito de la intervención social (Del Fresno García, 2015).

Las redes sociales han rediseñado el panorama de los medios de comunicación, y han aumentado la importancia que tienen en las campañas electorales, y en especial Twitter (Campos-Domínguez, 2017), siendo un instrumento consolidado en las campañas electorales, desde la primera campaña del Obama en el 2008 (Bohaty, 2009; Bimber, 2014), hasta las nuevas campañas electorales de políticos populistas (van-Kessel y

⁵³⁶ Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud Pública, Facultad de Trabajo Social. COIDESO: Centro de Investigación, Pensamiento Contemporáneo e Innovación para el Desarrollo Social. Universidad de Huelva, España.

Castelein, 2016) que dan prioridad a la agresividad y a propuestas programáticas simplistas, en lugar de propuestas complejas. Este nuevo estilo comunicativo inaugurado en la campaña electoral de Donald Trump (Enli, 2017), ha sido seguido entre otros en España por la formación política Vox (Rivas-de-Roca et al., 2020) y en Brasil por Bolsonaro (Aruguete et al., 2019), caracterizándose por la polarización de los usuarios en Twitter y la división entre grupos sociales (Hahn et al., 2015).

La participación tanto política como cívica de la sociedad ha evolucionado hacia nuevas formas de compromiso emergente, a ese cambio han contribuido los medios de comunicación (Hernández, 2011), estos cambios se producen por un cambio de las estructuras de la sociedad, caracterizadas por una organización estructural horizontal y flexibles, donde la línea entre lo público y privado queda difuminada, participación en manifestaciones espontáneas e irregulares y una implicación más individual que colectivo (Stolle y Hooghe, 2004).

Bennett et al. (2010) distingue dos formas de entender y ejercer la ciudadanía, un tipo de ciudadanía más tradicional tanto en estilo cívico como en el consumo comunicación denominada DC (Dutiful Citizenship) y un segundo tipo de ciudadanía más abierta y creativa tanto en el consumo como en la generación de comunicación denominada AC (Actualizing Citizenship). A la ciudadanía AC se la podría vincular con el uso de internet y las redes sociales, si bien Hernández (2011) aboga por la no existencia de dicha diferenciación y que al igual que en la esfera offline existen los dos tipos de ciudadanía, en la esfera online también. Este modelo AC no solo afectaría a los jóvenes, sino que afecta a toda la ciudadanía. Ejemplos actuales de este compromiso y participación lo podemos encontrar en el movimiento 15M (Feenstra et al., 2017) o la campaña MeToo (Kunst et al., 2019) donde las redes sociales y en concreto Twitter han tenido un papel preponderante en los procesos de comunicación.

La comunicación en las redes sociales se enmarca en lo que se denomina comunicación 2.0 (Benítez et al., 2018) proporcionando mecanismo para que el ciudadano pueda expresar sus opiniones e ideas interactuando con otros usuarios de la red y proporcionando mecanismos para la retransmisión de sus mensajes. A esta funcionalidad de comunicación de ideas y opiniones hay que añadir que es un medio para que los usuarios/as establezcan relaciones personales a través de la red (Chen, 2011). Tener presencia y actividad en la red y que exista una comunicación bidireccional entre los/as usuarios/as es gratificante y personaliza mucho la cercanía del titular de la cuenta con sus seguidores/as. Esta es la comunicación que debería prevalecer y normalizarse de forma habitual en Twitter, si bien la evidencia apunta a que dicha comunicación bidireccional no existe o es escasa entre los políticos y la ciudadanía (Alonso-Muñoz et al., 2016; Nulty et al., 2016). Estos mecanismos que tienen los/as ciudadanos/as para participar, debatir y opinar, fortalecen la opinión propia (Moya-Sánchez y Herrera-Damas, 2015), y supone una compensación inmaterial que forma parte del proceso de comunicación en Twitter, fortaleciendo el discurso que se genera en dicha red social (Fedi, 2001).

El potencial de la participación en Internet ha sido estudiado por diferentes autores en diversos ámbitos, como la participación de minorías, que tradicionalmente no participan en política (Bekafigo y McBride, 2013; Morris y Morris, 2013), la correlación existente, entre el uso de internet y la participación política en la juventud (Espinár-Ruiz y González-Río, 2015), argumentando que a mayor uso de internet mayor participación

online, y mayor participación offline. En este mismo sentido Gil de Zúñiga, Molyneux y Zheng (2014) afirman que las redes sociales tienen efectos directos sobre la participación política offline, idea ratificada por los estudios de Vaccari et al. (2015), De Marco y Robles (2012) y Valenzuela, Park y Kee (2009).

El uso de las redes sociales, principalmente Facebook y Twitter, ha sido estudiado desde el punto de vista de la participación social y los movimientos sociales, asociado con las acciones y movilizaciones de protesta, (Castells, 2012). Así mismo el uso de las redes sociales con fines informativos ejerce un impacto positivo en la participación de las personas en acciones cívicas y políticas, y por el contrario los usos recreativos de las redes sociales tienen un efecto negativo en dichas participaciones (Gil de Zúñiga, Jung y Valenzuela, 2012). Y desde el punto de vista de la participación cívica, el uso de las redes sociales con fines informativos ayuda a la construcción de una identidad personal al habilitar múltiples canales para la retroalimentación interpersonal y la aceptación entre pares (Harter, 1999) y ayudando al reforzamiento de los lazos y comunidades por la actualización constante de lo que sucede en su entorno (Park, Kee y Valenzuela, 2009). Por todo ello un mayor intercambio de información entre los miembros del grupo online ayuda a construir relaciones de confianza, ya que al hacer sentir a los mismos miembros de una comunidad y aumentando su conocimiento sobre los miembros de la misma aumenta el compromiso cívico y político.

Asociado al uso expresivo de las redes sociales se establece una relación positiva con otros atributos de la discusión interpersonal, como el razonamiento, la conexión con vínculos débiles y la exposición al desacuerdo. Por lo que respecta a la discusión interpersonal, internet y las redes sociales son un espacio de discusión pública donde se promueve el intercambio de información e ideas a través de la discusión (Kobayashi et al., 2006), por lo que la relación que se establece es de tipo positivo entre el uso expresivo y la discusión, y no dándose esta relación en un uso informativo o consultivo. Así mismo el intercambio de información facilita exponerse a puntos de vista diferentes, lo que aumenta la posibilidad de tener perspectivas diferentes ideológicamente a la propia, enriqueciéndose el razonamiento (McKenna y Bargh, 2000), promoviendo el intercambio deliberativo de ideas y pensamientos (Papacharissi, 2002). Y por último la conexión con vínculos débiles (también denominados lazos débiles) en la conformación de una red social heterogénea expone al sujeto más fácilmente a nuevas ideas produciendo mayor diversidad de pensamiento que una red conformada solo por vínculos o lazos fuertes (Granovetter, 1973).

Según lo expuesto se puede resumir que las redes sociales ofrecen una nueva forma de participación en la esfera pública online, y que dicha participación mantiene fuertes vínculos con la participación offline, complementándola y fortaleciéndola, por lo que las redes sociales son un medio para la participación social y el activismo, y puesto que se experimenta un crecimiento continuado en su uso, se podría esperar una mayor participación social y activismo offline.

El panorama político vivido en España en el periodo analizado en este trabajo, se va a caracterizar por la sucesión de varias campañas electorales muy seguidas, así desde el 2015 se sucede la campaña de 2016, la moción de censura a M. Rajoy en 2018, que supone un cambio de partido político en la presidencia del país. Lo cual va a propiciar una fuente constante de comunicaciones políticas en las redes sociales tanto en los periodos de campaña y precampaña como en los periodos intermedios, siendo el

periodo de precampaña y campaña electoral cuando los/as políticos/as son más activos en las redes sociales (Abejón-Mendoza, Sastre-Asensio y Linares-Rodríguez, 2012), y siendo Twitter la red social con un papel preponderante en el ámbito político (Rodríguez y Ureña, 2012). Y aunque queda fuera del estudio de este trabajo, en la actualidad seguimos con una situación política altamente inestable, ya que, después de la moción de censura a M. Rajoy en 2018, se convocaron elecciones generales en abril de 2019 sin que se lograra el establecimiento de un gobierno, produciéndose la repetición electoral en noviembre de 2019.

Los estudios que existen sobre el uso de las redes sociales asociado a los servicios sociales se centran en el uso de las redes como herramienta para la práctica profesional o como herramienta de estudio de un subconjunto poblacional que usa dichas redes. El presente trabajo se aleja completamente de estos estudios y se centra en el estudio del discurso que se da en esta nueva esfera pública digital, sobre unos tópicos determinados entorno a los servicios sociales como organismo público referente en la aplicación y ejecución de políticas sociales y en un entorno de participación social en Internet.

Los trabajos sobre participación social en Twitter en España se han centrado mayoritariamente en el uso de esta red social por partidos y candidatos, y siempre sobre aspectos generalistas de su discurso. Este artículo aporta una perspectiva nueva, ya que no solo toma como referencia las campañas electorales, sino también los periodos entre las mismas y en un espacio temporal más amplio y se centra en analizar el discurso de los tópicos de servicios sociales comunitarios o básicos y especializados.

El objetivo de este estudio es conocer las percepciones sobre los servicios sociales de los diferentes agentes que participan en Twitter y analizar cualitativamente los discursos, a fin de definir las temáticas prioritarias que abarcan el ideario sobre servicios sociales de los perfiles que participan activamente en dicha red social, centrándonos de manera especial en los discursos políticos y la utilización de las redes sociales de estos para poner de relieve la realidad de los servicios sociales en sentido amplio en el ámbito nacional.

2. Metodología

Los datos fueron extraídos mediante la herramienta de ARS SocioViz y almacenados periódicamente en una matriz de datos para su posterior análisis, obteniéndose un total de 6.357 tuits. Codificándose dos matrices una sin los retuits que se utilizó para un análisis cualitativo mediante la herramienta Atlas.ti y otra matriz con retuits para el análisis cuantitativo con la herramienta Gephi.

Con la obtención de la primera matriz de datos, la misma se codificó en Atlas.ti para obtener quien es la fuente (particular, prensa, partido político, organización social, institución pública, etc.), la fecha del mensaje (2015, 2016 y 2019), tipo de mensaje (noticia, información de usuario, información de partido político, información de organización social, información de institución pública, etc.), comunidad autónoma desde donde se emite (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, etc.) y el contenido del mensaje (denuncia, difusión, demanda, etc.). A fin de obtener la relación entre los parámetros anteriormente citados (fuente, fecha, tipo de mensaje, comunidad autónoma y el contenido del mensaje).

Posteriormente la segunda matriz de datos con los retuits se exportó a Gephi, para calcular con dicha herramienta las medidas de centralidad, grados de intermediación a fin de determinar quiénes son los actores más importantes en función de la clasificación de la fuente según los parámetros codificados en Atlas.ti.

3. Resultados

El análisis de los datos de acuerdo al proceso metodológico descrito arroja un total de 90 códigos o unidades mínimas de información distribuidos en diferentes grupos o familias. En primer lugar, se han identificado un total de 21 tipologías de diferentes fuentes de información (particular, prensa, partido político, ayuntamiento, plataforma comercial y de información, organización sindical, organización social, diputación provincial, colegio profesional, cadena de radio, académica, otros, plataforma ciudadana, servicio de orientación profesional, agencia pública, gobierno regional, mancomunidad, boletín oficial, cadena de TV, fundación privada, gobierno nacional) clasificadas según su enraizamiento, es decir, el número de tuits en el que aparece, y según su densidad, esto es, el número de relaciones directas que guarda con otros códigos.

Las fuentes principales que publican tuits relacionados con los servicios sociales son: fuentes particulares y prensa, seguidos a distancia por partidos políticos, ayuntamientos y plataformas comerciales o de información. Sorprende la escasa profusión de comunicaciones a través de redes sociales por parte de las entidades gubernamentales, perdiendo enraizamiento en la medida que aumenta el ámbito territorial de influencia.

Especial relevancia tiene el análisis de los tuits de acuerdo al fin que persiguen las distintas fuentes identificadas. Así se han agrupado los tuits siguiendo cuatro objetivos prioritarios, realizar divulgación de actividades, servicios o novedades de los servicios sociales, hacer públicas demandas o denuncias sobre el funcionamiento o financiación de los servicios sociales, y poner de manifiesto valoraciones positivas acerca de la gestión e intervención de los servicios sociales dando como resultado un total de 443 códigos emergidos del análisis.

El objetivo principal de los tuits publicados con relación a los servicios sociales está centrado en la propagación de servicios y dotaciones, no obstante, también se intercalan en las primeras posiciones denuncias de las deficiencias encontradas en los servicios sociales.

Siguiendo con los resultados del análisis, se detallan aquellos extraídos del proceso de codificación abierta, que definen las principales temáticas o dimensiones abordadas por los tuits publicados. Los resultados se han dividido en tuits de denuncias, tuits de difusión y tuits de valoraciones positivas. El primer análisis es descriptivo con base en las citas de los tuits recopilados y el segundo es un análisis de las redes semánticas de los códigos de los tuits analizados.

3.1. Tuits de difusión

En la investigación realizada los mensajes de difusión forman un núcleo muy importante del total de tuits analizados (véase tabla 1). Los principales objetivos de las difusiones de los servicios sociales están relacionados con: 1. Difusión Actividad; 2. Difusión Atención; 3. Difusión aumento financiación; 4. Difusión ayudas económicas; 5. Difusión de ayudas alimentarias; 6. Difusión de coordinación y planificación; 7. Difusión de

Políticas; 8. Difusión de Prestaciones/Mejoras; 9. Difusión Programas/Proyectos/Jornadas/Cursos/Convenios; 10. Difusión Nueva Ley/Plan; 11. Difusión Servicio: empleo; 12. Difusión Servicio: migraciones; 13. Difusión Servicio: subvenciones; 14. Difusión Servicio: vivienda e hipoteca; 15. Difusión Servicios: familias; 16. Difusión Servicios: formación y 17. Difusión de Asociacionismo/Voluntariado.

3.2. Tuits de denuncias

Como se ha visto en el apartado anterior, la red social Twitter es utilizada por las distintas fuentes para poner de manifiesto disconformidad o denuncias de políticas o servicios públicos. En el estudio realizado las denuncias comportan una parte importante del total de tuits analizados (véase tabla 2). Los principales objetivos de las denuncias están relacionados con: 1. Las competencias de los servicios sociales; 2. Las deficiencias en los servicios sociales; 3. La destrucción de empleo; 4. La falta de vigilancia; 5. La falta de financiación y 6. Las denuncias en general hacia los servicios sociales.

3.3. Tuits de valoraciones positivas

En el análisis realizado con las valoraciones positivas, podemos observar en la tabla 3 que los principales objetivos de las valoraciones positivas hacia los servicios sociales están relacionados con: 1. Valoración positiva Ley: competencias; 2. Valoración positiva: calidad; 3. Valoración positiva: importancia y 4. Valoración positiva: cercanía atención.

3.4. Análisis de redes semánticas

La importancia del análisis con un software CAQDA reside en que además de poder extraer un resultado descriptivo y seccionado por códigos según su relevancia semántica, es la interpretación de los datos de acuerdo con sus relaciones directas e indirectas con otros nodos con los que comparte significado, resultando, por tanto, un análisis de la complejidad semántica del objeto de estudio que se representa a partir de redes semánticas como resultado del análisis coaxial realizado.

4. Conclusiones

De la muestra analizada puede extraerse que en el análisis descriptivo de los tuits existe un predominio de mensajes de difusión. Se obtiene un panorama de usuarios/as mayoritariamente de cuentas de políticos/as y partidos políticos en el que predomina un discurso positivo por el aumento en la atención de la ciudadanía en los centros de servicios sociales de las regiones autonómicas. También predomina en las mismas cuentas de Twitter mensajes de difusión, de prestaciones y mejoras llevadas a cabo por los gobiernos (nacional, autonómico y local). Asimismo, la existencia de ayudas económicas por parte de los ayuntamientos (alimentos, facturas de la luz o del agua, etc.) en municipios a través de las subvenciones recibidas. Por otra parte, se destacan tuits de organizaciones sociales, ayuntamientos, medios de comunicación, etc. que versan sobre la transmisión de la formación a través de talleres, cursos, congresos, jornadas que organizan los servicios sociales para el público en general. Incluso existen tuits que publican convocatorias de bolsas de empleo para la contratación de profesionales en los centros de servicios sociales municipales.

Finalmente, en función del emisor, se evidencia la fuente particular como la más profusa de todas, seguidas de prensa y partidos políticos, sin embargo, la participación en

Twitter por parte de las entidades gubernamentales es discreta, más aún cuando se amplía el territorio competencial. A su vez, teniendo en cuenta el fin que persiguen los tuits según la tipología de emisor se observa cómo las organizaciones públicas hacen una utilización destinada a la difusión de manera principal. Las principales fuentes, como son fuentes particulares, prensa y partidos políticos hacen un uso mixto, publicando tuits dirigidos a la divulgación y también dirigidos a denuncias o demandas. Las menos representativas son las valoraciones positivas en Twitter que son principalmente efectuadas por cadenas de televisión, aunque a través de estas también se publican denuncias y demandas, plataformas ciudadanas y comerciales y fundaciones privadas.

5. Financiación

Este trabajo se encuentra actualmente en proceso y forma parte de la tesis doctoral del autor, la cual ha sido posible gracias al apoyo del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que le ha beneficiado con un contrato de formación predoctoral (FPU17/01215).

6. Referencias bibliográficas

- Abejón-Mendoza, P., Sastre-Asensio, A., y Linares-Rodríguez, V. (2012). Facebook y Twitter en campañas electorales en España. *Anuario electrónico de estudios en comunicación social "Disertaciones"*, 5(1), 129-159. Recuperado a partir de <https://goo.gl/2oXUxE>
- Alonso-Muñoz, L. y Casero-Ripollés, A. (2018). Political agenda on Twitter during the 2016 Spanish elections: issues, strategies, and users' responses. *Communication & Society*, 31(3), 7-23. doi: 10.15581/003.31.3.
- Aruguete, N., Calvo, E. y Ventura, T. (2019). Polarization, News Sharing, and Gatekeeping: A study of the #Bolsonaro Election. *iLCSS*, 21(3), 1-13.
- Bekafigo, M. A. y McBride, A. (2013). Who tweets about politics? Political participation of Twitter users during the 2011 gubernatorial elections. *Social Science Computer Review*, 31(5), 625-643. doi: 10.1177/0894439313490405
- Benítez, V. A., Ochoa, S., y López, M. T. (2018). Models to assess communication 2.0 on websites and organizational social media. *2018 13th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI)*, 1-6.
- Bimber, B. (2014). Digital Media in the Obama Campaigns of 2008 and 2012: Adaptation to the Personalized Political Communication Environment. *Journal of Information Technology & Politics*, 11(2), 130-50. doi: 10.1080/19331681.2014.895691
- Bohaty, F. H. (2009). Insights: Changing policy: Onlinesocial-networking sites have influence on the political process. *Chemical and engineering news*, 87(16).
- Campos-Domínguez, E. (2017). Twitter y la comunicación política. *El profesional de la información*, 26(5), 785-793. doi: 10.3145/epi.2017.sep.01
- Castillo De Mesa, J. (2017). *El Trabajo Social ante el reto de la transformación digital. Big data y redes sociales para la investigación e intervención social*. Pamplona, España: Aranzadi.

- Cotarelo, R. (2010). *La política en la era de internet*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Chen, G.M. (2011). Tweet this: A uses and gratifications perspective on how active Twitter use gratifies a need to connect with others. *Computers in Human Behavior*, 27(2), 755-762.
- De Marco, S. y Robles, J. M. (2012). Uso de los blogs políticos: análisis de algunos factores determinantes. *Arbor*, 188(756), 689-705. doi: 10.3989/arbor.2012.756n4005
- Del Fresno García, M. (2015). Conectar a los desconectados: Trabajo Social y análisis de redes sociales. Una aproximación metodológica para identificar líderes informales en red. *Arbor*, 191(771), 209.
- Enli, G. (2017). Twitter as arena for the authentic outsider: exploring the social media campaigns of Trump and Clinton in the 2016 US presidential election. *European journal of communication*, 32(1), 50-61. doi:10.1177/0267323116682802
- Espinar-Ruiz, E. y González-Río, M. J. (2015). Uso de Internet y prácticas políticas de los jóvenes españoles. *Convergencia*, 22(69), 13-38.
- Fedi, A. (2001). Activismo político y representación del yo. *Psicología Política*, 22, 53-76.
- Feenstra, R. A., Tormey, S., Casero-Ripolles, A. y Keane, J. (2017). Two-way Street mediatisation of politics or overturn? The social media communication models of 15M and Podemos. En R. A. Feenstra, S. Tormey, A. Casero-Ripolles y J. Keane. (Eds.), *Refiguring Democracy: The Spanish Political Laboratory* (pp. 64-91). Oxford, U.K.: Routledge.
- García-Suárez, J., Trigueros, C. y Rivera, E. (2015). Twitter como recurso para evaluar el proceso de enseñanza universitaria. *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, 12(3), 32-45. doi: 10.7238/rusc.v12i3.2092
- Gibson, R., y Cantijoch, M. (2013). Conceptualizing and Measuring Participation in the Age of the Internet: Is Online Political Engagement Really Different to Offline? *The Journal of Politics*, 75(3), 701-716. doi:10.1017/s0022381613000431
- Gil de Zúñiga, H. y Valenzuela, S. (2011). The mediating path to a stronger citizenship: online and offline networks, weak ties, and civic engagement. *Communication Research*, 38(3), 397-421. doi: 10.1177/0093650210384984
- Gil de Zúñiga, H., Jung, N. y Valenzuela, S. (2012). Social media use for news and individuals' social capital, civic engagement and political participation. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 17(3), 319-336. doi: 10.1111/j.1083-6101.2012.01574.x
- Gil de Zúñiga, H., Bachmann, I., Hsu, S. H. y Brundidge, J. (2013). Expressive versus consumptive blog use: implications for interpersonal discussion and political participation. *International Journal of Communication*, (7), 1538-1559.
- Glaser, B. y Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Chicago, U.S.A.: Aldine.
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, (78), 1360-1380. doi: 10.1086/225469

- Habermas, J. (2004). *1968: Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona, España: Gustavo Gili.
- Hahn, K. S., Ryu, S. & Park, S. (2015). Fragmentation in the Twitter following of news outlets. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 92(1), 56-76.
- Harter, S. (1999). *The construction of the self: A developmental perspective*. New York, U.S.A.: Guilford Press.
- Hernández, M. E. (2011). El compromiso cívico y político de los jóvenes y el rol de las nuevas tecnologías en educación: modelos de e-democracia. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 25(71), 101-124.
- Kobayashi, T., Ikeda, K., y Miyata, K. (2006). Social capital online: Collective use of the Internet and reciprocity as lubricants of democracy. *Information, Communication & Society*, (9), 582-611.
- Kunst, J. R., Bailey, A., Prendergast, C. y Gundersen, A. (2019). Sexism, rape myths and feminist identification explain gender differences in attitudes toward the #metoo social media campaign in two countries. *Media Psychology*, 22(5), 818-843. doi: 10.1080/15213269.2018.1532300
- Lee, R.M. y Fielding, N.G. (1991). Computing for qualitative research: options, problems and potential (1991) En N.G. Fielding y R.M. Lee. (Eds.), *Using Computers in Qualitative Research* (pp. 1-14). London, U.K.: Sage Publications.
- Lonkila, M. (1995). Grounded Theory as an Emerging Paradigm for Computer-Assisted Qualitative Data Analysis. En U. Kelle (Ed.), *Computer Aided Qualitative Data Analysis* (pp. 41 - 50). London, U.K.: Sage Publications.
- López-Meri, A. (2017). Contribución ciudadana al debate electoral y su cobertura periodística en Twitter. *Revista Prisma Social*, (18), 1-33. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2Jmx0zY>
- McKenna, K. Y. A., y Bargh, J. A. (2000). Plan 9 from cyberspace: The implications of the Internet for personality and social psychology. *Personality and Social Psychology Review*, (4), 57-75.
- Miles, M., y Huberman, A. (1984). *Qualitative data analysis*. Beverly Hills, U.S.A.: Sage.
- Moya-Sánchez, M. y Herrera-Damas, S. (2015). Cómo puede contribuir Twitter a una comunicación política más avanzada. *Arbor*, 191(774). doi: 10.3989/arbor.2015.774n4012
- Morris, D. S. y Morris, J. S. (2013). Digital inequality and participation in the political process: real or imagined? *Social Science Computer Review*, 31(5), 589-600. doi: 10.1177/0894439313489259
- Muñoz-Justicia, J. (2005). *Análisis cualitativo de datos textuales con Atlas.Ti 5*. Barcelona, España: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Nulty, P., Theocharis, Y., Popa, S. A., Parnet, O. & Benoit, K. (2016). Social Media and Political Communication in the 2014 Elections to the European Parliament. *Electoral Studies*, 44, 429-444. doi:10.1016/j.electstud.2016.04.014

- Papacharissi, Z. (2002). The virtual sphere: The Internet as a public sphere. *New Media and Society*, 4(1), 9-27.
- Park, N., Kee, K. F., y Valenzuela, S. (2009). Being immersed in social networking environment: Facebook groups, uses and gratifications, and social outcomes. *CyberPsychology & Behavior*, 12(6),729-733.
- Rivas-de-Roca, R., García-Gordillo, M. & Bezunartea-Valencia, O. (2020). The far-right's influence on Twitter during the 2018 Andalusian elections: an approach through political leaders. *Communication & Society*, 33(2), 227-242.
- Rodotà, S. (2000). *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Rodríguez, R. y Ureña, D. (2012). Diez razones para el uso de Twitter como herramienta en la comunicación política y electoral. *Comunicación y Pluralismo*, (5), 89-116.
- Sánchez, Ó. (2017). El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (109), 237-260. doi: 10.18042/cepc/redc.109.09
- Stolle, D. y Hooghe, M. (2004). "Review Article: Inaccurate, exceptional, one-sided or irrelevant? The debate about the alleged decline of social capital and civic engagement in western societies". *British Journal of Political Science*, 35, 149-167.
- Vaccari et al. (2015). Political expression and action on social media: exploring the relationship between lower and higher-threshold political activities among Twitter users in Italy. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 20(2), 221-239. doi: 10.1111/jcc4.12108
- Valenzuela, S., Park, N. y Kee, K. F. (2009). Is there social capital in a social network site?: Facebook use and college student's. *Journal of Computer Mediated Communication*, (14), 875-901. doi: 10.1111/j.1083-6101.2009.01474.x

CARE2U: guía para la transformación tecnológica de los servicios asistenciales basados en la atención centrada en la persona

Nerea Dorronsoro Murgiondo, Maitane García-López y Alfredo Alday Jurado⁵³⁷

RESUMEN⁵³⁸

La sociedad sufre un proceso de envejecimiento que se ve agravado por la falta de relevo generacional y la prolongación de la esperanza de vida. Las tareas de cuidados tradicionalmente han estado resueltas por el entorno familiar, lo que ha provocado que los Servicios Asistenciales (SA) sean poco eficientes y estén vagamente tecnificados. Además, los SA presentaban procesos mecanizados y protocolizados, alejándose de ver a la persona detrás del “cliente”. En la actualidad, gracias a los modelos de Atención Centrada en la Persona (ACP) junto con la oportunidad de las nuevas tecnologías, brindan un nuevo campo de posibilidades. No obstante, la introducción de nuevas tecnologías en estos contextos es un reto, ya que los SA necesitan estrategias para poder transformarse hacia modelos en los que la tecnología pueda incorporarse eficazmente para aportar valor a las personas. Una correcta transformación tecnológica de estas organizaciones puede traducirse en procesos más efectivos, que a su vez ofrezcan experiencias significativas a todas las personas: personas usuarias, familiares, cuidadores informales y profesionales. Proponemos una herramienta efectiva para la introducción estratégica de tecnologías en SA que estén alineadas con un modelo ACP. Para el desarrollo de la herramienta primero se identificaron los factores que frenan a las empresas de SA a la aceptación y adherencia a la tecnología; para ello se llevó a cabo una sesión de trabajo multidisciplinar donde diferentes expertos en SA, a través de una sesión dialógica, crearon un marco que recoge las variables relevantes. Este marco se contrastó y completó con la literatura científica. En una segunda sesión, se desarrolló la herramienta: detallando unos principios y el enfoque de trabajo. Los principios están alineados con la ACP, y el enfoque de trabajo de la herramienta es el diseño centrado en las personas (*Human-Centred Design*) que se basa en incorporar el conocimiento de las personas usuarias a la hora de diseñar nuevos productos y servicios. CARE2U es una herramienta que describe un marco de trabajo para que los SA consoliden una transformación tecnológica en sus procesos aportando valor. La herramienta ayuda a ver a la tecnología como una herramienta para ofrecer experiencias de valor, donde las personas se sientan realizadas y puedan compartir momentos significativos. CARE2U se divide en dos partes: en primer lugar, una lista de verificación para la realización de un diagnóstico de la situación de la organización para abordar una estrategia de transformación tecnológica. En segundo lugar, una hoja de ruta, que estructura el proceso a seguir para alcanzar dicha transformación, compuesta por cuatro bloques: identificación del reto, pilotaje, evaluación y lanzamiento.

Palabras clave: Atención Centrada en la Persona, Diseño Centrado en las personas, Human-centred design, transformación digital.

PANEL 14: Digitalización e innovación tecnológica

⁵³⁷ Nerea Dorronsoro Murgiondo, ALDA2U Technology and services

Maitane García-López, Mondragon Unibertsitatea Design Innovation Center (DBZ).

Alfredo Alday Jurado, ALDA2U Technology and services.

⁵³⁸ CARE2U, herramienta para la transformación tecnológica de los servicios asistenciales basados en la atención centrada en la persona, diseñada por ALDA2U Transforming care en colaboración con Maitane García López del DBZ de Mondragon unibertsitatea.

1. Introducción

La sociedad sufre un proceso de envejecimiento que se ve agravado por la falta de relevo generacional y el crecimiento de la esperanza de vida. Este fenómeno está afectando cada vez más a la calidad y cantidad de la demanda de servicios de atención. En particular, el creciente número de personas que padecen afecciones crónicas y demandan tratamientos a largo plazo requiere identificar soluciones sostenibles para proporcionar servicios de atención rentables y de alta calidad (OMS, 2015).

Las tareas de cuidados tradicionalmente han estado resueltas por el entorno familiar, lo que ha provocado que los Servicios Asistenciales (SA) sean poco eficientes y estén vagamente tecnificados (Bioef - Equipo de Coordinación Sociosanitaria de Euskadi -, 2018). Además, los SA presentaban procesos mecanizados y protocolizados, alejándose de ver a la persona detrás del “cliente”. En la actualidad, gracias a los modelos de Atención Centrada en la Persona (ACP) junto con la oportunidad de las nuevas tecnologías, brindan un nuevo campo de posibilidades.

De hecho, las intervenciones tecnológicas en estos contextos pueden fallar sistemáticamente cuando la experiencia subjetiva del usuario no se ha tenido en cuenta desde los primeros pasos del diseño de la tecnología (Triberti & Barello, 2016) . No obstante, la introducción de nuevas tecnologías en estos contextos es un reto, ya que los SA necesitan estrategias para poder transformarse hacia modelos en los que la tecnología pueda incorporarse eficazmente para aportar valor a las personas. Una correcta transformación tecnológica de estas organizaciones puede traducirse en procesos más efectivos, que a su vez ofrezcan experiencias significativas a todas las personas: personas usuarias, familiares, cuidadores informales y profesionales.

En la actualidad, parece que las organizaciones, fundaciones y asociaciones de carácter asistencial han ido adoptado nuevos métodos (e.g. ACP, sistemas de gestión ERP, CRM) y procesos de gestión en busca de una mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus procesos o de utilización de recursos.

No obstante, es conveniente evaluar la incorporación de nuevas soluciones tecnológicas en sus procesos diarios. Para ello, es necesario adoptar una cultura digital y desarrollar un proceso continuo que dé como resultado una exitosa transformación sociodigital. Las nuevas tecnologías presentan una gran complejidad en la introducción, utilidad e integración en los procesos diarios. Esto implica dificultades en la toma de decisiones, probablemente un esfuerzo y un mayor coste y alta resistencia al cambio para alcanzar un impacto positivo. Por lo tanto, el entender y responder las necesidades de los agentes involucrados en los procesos de cuidados y las personas usuarias será la clave para que los procesos sean adecuadamente definidos, planificados y ejecutados. Por consiguiente, es fundamental definir un procedimiento metodológico que ayude a las organizaciones guiar hacia una transformación sociodigital beneficioso.

En este contexto, el desarrollo e implementación de la tecnología en la provisión de los servicios sociales ha progresado, pero de manera insuficiente. Según nuestros años de experiencia, parece que la realidad del sector es que abundan las pruebas piloto, pero luego no generan una decisión de despliegue y la tecnología finalmente no se implanta a largo plazo en la organización (Dorn, 2015). Además, la presencia de la tecnología en los servicios sociales está focalizada en el apoyo a los sistemas de gestión del personal, pero rara vez se integra la tecnología como solución al propio servicio de atención.

1.1. La Atención Centrada en la Persona (ACP)

La fundación Pilares define el ACP como la consecución de mejoras en todos los ámbitos de la calidad de vida y el bienestar de la persona, partiendo del respeto pleno a su dignidad y derechos, de sus intereses y preferencias y contando con su participación efectiva (Rodríguez Rodríguez, 2013). En los últimos años los SA están adoptando modelos de atención donde ven a sus usuarios más allá de su rol de paciente. Este modelo ha despertado el interés por su capacidad de personalización de las intervenciones siendo un factor diferencial a la hora de proporcionar bienestar.

Este modelo de atención se diferencia del resto por el compromiso a la personalización de la atención a cada individuo. Este modelo está estrechamente relacionado con la participación, la autodeterminación y la puesta en valor del proyecto de vida (Rodríguez Rodríguez, 2013). Desde la ACP se aplican los principios de integridad y personalización, mediante los planes de atención y vida. Implica conocer y apoyar lo que realmente es importante para esa persona en el momento actual de su vida, es decir, conocer su proyecto de vida. La Organización Mundial de la Salud (Organización Mundial de la Salud, 2015) señala 6 características principales de la atención integrada y centrada en las personas mayores: (1) el modelo debe estar centrado en las personas y sus objetivos; (2) la meta es potenciar la capacidad intrínseca, combinación de todas las capacidades físicas y mentales que un individuo puede utilizar en un determinado momento; (3) la persona mayor es un participante activo en la planificación de la atención y el autocuidado; (4) la atención integra enfermedades, trabajadores sanitarios, entornos y etapas de la vida; (5) los vínculos con la atención de salud y la atención a largo plazo existen y son sólidos; y, (6) el envejecimiento se considera una parte normal y valiosa de la vida

En línea con el cambio cultural hacia la ACP de los SA, la tecnología que se implante en estas organizaciones también debe cumplir con los principios que marcan este enfoque en el modelo de asistencia. La tecnología debe ser un recurso o una herramienta para alcanzar el modelo ACP y por ello a la hora de integrarlo en los SA es necesario sistematizar una hoja de ruta para ratificar que realmente la tecnología facilita y fomenta este enfoque.

1.2. El diseño centrado en las personas en contextos sociosanitarios

El sector del envejecimiento alberga un gran potencial no solo en nuevos modelos asistenciales o terapias, también en relación a la creación de nuevos productos y servicios. Pero tradicionalmente a la hora de diseñar y llevar al mercado nuevos productos relacionados con el envejecimiento, en contadas ocasiones se pregunta a las personas usuarias, qué es lo que realmente necesitan o cuáles son sus verdaderas preocupaciones. Lo que acaba en productos que despiertan poco interés o difíciles de utilizar por la persona usuaria.

El diseño centrado en las personas o *Human-centred design* (en adelante, HCD, por sus siglas en inglés) es un enfoque de trabajo que despierta cada año más interés en el sector sociosanitario y tiene el objetivo de hacer los productos, servicios o sistemas más usables y útiles poniendo el foco en las personas usuarias, sus necesidades y condiciones (Bazzano, Martín, Hicks, Faughnan, M., & Murphy, 2017). En la literatura este enfoque es conocido también por los términos *design-thinking*, *user-centred design* o *experience design* y se recoge en la ISO Standard 9241-210 (ISO 9241-210:2010 - Ergonomics of

human-system interaction - Part 210: Human-centred design for interactive systems, 2010). Los métodos del HCD tienen el objetivo de comprender de forma explícita las personas usuarias, tareas y entornos, para ello las personas usuarias deben estar involucrados en el proceso de diseño y desarrollo, deben ser partícipes y co-crear con el equipo de diseño. Además, este debe incluir perspectivas y habilidades multidisciplinares. El proceso de diseño debe ser guiado y refinado por una evaluación iterativa centrada en el usuario (ISO 9241-210:2010 - Ergonomics of human-system interaction - Part 210: Human-centred design for interactive systems, 2010).

El uso del HCD en contextos sociosanitarios se describe como un enfoque que habilita a profesionales y pacientes (y otras personas usuarias) a co-diseñar los servicios y/o productos en colaboración. El HCD ha sido previamente utilizado en departamentos de emergencia, en servicios oncológicos o servicios para la tercera edad (Donetto, Pierri, Tsianakas, & Robert, 2015; Michalec, Dickinson, Cline, Sullivan, & Machac, 2018; Mulvale, Miatello, Hackett, & Mulvale, 2016). El HCD es un proceso práctico y riguroso para explorar y mejorar el diseño de productos y servicios poniendo las personas usuarias en el centro de las soluciones. Este enfoque es utilizado por organizaciones referentes como la *Mayo Clinic* o el Sistema Nacional de Salud del Reino Unido (NHS) (Coulter, Locock, Ziebland, & Calabrese, 2014; Mooij et al., 2018).

2. Objetivo

Los SA necesitan estrategias para mejorar sus procesos organizativos y servicios, en general, estos cambios van ligados a la incorporación de nuevas tecnologías. No obstante, el sector presenta diferentes barreras a la hora de integrar las nuevas tecnologías, por ello creemos que es necesario desarrollar una herramienta "CARE2U" que emplee los métodos del HCD y que a su vez facilite que las soluciones cumplan con los principios de la ACP, con el objetivo de facilitar la incorporación de tecnología en las empresas de SA.

3. Metodología

Para el desarrollo de la herramienta CARE2U, primero se identificaron los factores que frenan a las personas usuarias y empresas de SA a la aceptación y adherencia a la tecnología. Para ello se llevó a cabo una sesión de trabajo multidisciplinar donde diferentes expertos en SA identificaron estos factores y propusieron diferentes soluciones. A continuación, este marco se contrastó y completó con la literatura científica. Para finalizar, en la segunda sesión, cogiendo como referencia métodos del HCD se desarrolló la guía en detalle. Se detallaron los principios, proceso y el enfoque de trabajo de CARE2U.

4. Resultados

Gracias al trabajo realizado en las sesiones multidisciplinarias con diferentes expertos en SA, se han identificado barreras para la transformación sociodigital de este sector y se han podido alcanzar soluciones que han ayudado a diseñar la guía CARE2U. Las barreras identificadas giran en torno a los diferentes agentes involucrados en los SA, desde los y las coordinadoras y gestoras de servicios, profesionales hasta las personas usuarias. A continuación, se desarrollan las barreras identificadas y posibles soluciones.

4.1. Barreras identificadas para la transformación sociodigital de los SA

Se han identificado 9 barreras para la transformación sociodigital de los SA.

- **Dificultad para la comunicación del valor de la tecnología a las personas mayores: “¿Para qué quiero yo ese trasto?”**

Existen casos reales donde la tecnología inicialmente es rechazada por el uso de un lenguaje que no llega de manera positiva a las personas mayores. Un centro asistencial presentó la aplicación llamada “Skype” para fomentar el contacto con sus seres queridos. Esto causó rechazo ya que el lenguaje utilizado no les ayudó a querer conocer la herramienta. Sin embargo, cuando utilizaron el término “llamada cara a cara y gratuita” obtuvo una mayor aceptación y adhesión a la iniciativa (J. Campbell, 2008).

Ante esta barrera identificada se proponen las siguientes soluciones: (1) un uso correcto del lenguaje que ayude a entender lo que la tecnología puede ofrecer; (2) identificar en las sesiones y entrevistas con las personas usuarias (mayores) el lenguaje que utilizan para hacer uso de él en el plan de comunicación; (3) contrastar el plan de comunicación con personas expertas en el sector (profesionales de la educación social o psicología) para adecuar el lenguaje; (4) formación sobre cómo comunicar los beneficios y usos de la solución tecnológica.

- **Personas usuarias: Desconfianza ante las nuevas tecnologías y brecha digital por falta de competencias tecnológicas: “¿Eso me va a controlar?”**

Falta de control sobre los aparatos y dispositivos táctiles, temor a sentirse controlado a través de la red y que accedan a sus datos personales, además de sentir miedo a estropear algún dispositivo tecnológico y que deje de funcionar el ordenador de forma irreversible.

Para abordar esta barrera se propone: (1) formar y acompañar a las personas mayores en las primeras tomas de contacto con la solución tecnológica; (2) seleccionar dispositivos accesibles y acorde a las capacidades físicas, cognitivas y sociales de las personas usuarias; (3) ofrecer un servicio de asistencia tecnológica de apoyo.

- **Coste elevado de las tecnologías: “Eso es muy caro”**

Las empresas del SA necesitan de una inversión inicial elevada para ello se propone: (1) acompañar en la consolidación de las soluciones tecnológicas en la organización para que a largo plazo se traduzca en resultados coste-efectivos; y (2) ofrecer nuevos modelos de negocio como el “pago por uso”.

- **Diversidad de familias que gestiona una misma empresa SA: “Evitar el café para todos”**

Una misma empresa de SA da servicio a familias en situaciones diversas en cuanto a recursos económicos, implicación en el cuidado de su familiar, competencias tecnológicas o nivel de estudios. Ante esto se propone identificar las familias tipo más representativas para proponer soluciones tecnológicas específicas que mejor se ajustan a cada una de ellas.

- **Capacidad tecnológica de las personas profesionales: “No sé utilizarlo”.**

Los profesionales tienen perfiles y capacidades tecnológicas diferentes. Para ello, se propone: (1) realizar talleres de formación sobre la tecnología a implementar; y, (2) involucrar a las personas y profesionales participantes en la transformación desde un inicio.

- **Falta de desconexión en horario no laboral: “¿Cómo tengo que actuar si recibo una alarma fuera del horario de trabajo?”**

En relación al auxiliar se han recogido frases como: “Recibo la alarma fuera de mi horario de trabajo ¿y qué hago? ¿Tengo que actuar?, ¿Tengo que llamarle (a la persona que cuida)? ¿Ya no estoy en la hora de trabajo, qué hago? ¿Y si le llamo y le genero más alarma?, ¿Y si la alarma es falsa? ...”

Ante esto se proponen dos soluciones: (1) desarrollo de protocolos donde se detalle el diseño de roles, funciones, acciones e interacciones con la solución tecnológica y con las personas usuarias; y, (2) delimitar horarios de trabajo y tener en cuenta el derecho a la desconexión.

- **Falta de recursos para la recogida de información de valor sobre las personas usuarias de forma pasiva y presencial: “Recogemos información que puede aportar valor para el seguimiento de la persona, pero no lo archivamos”**

A la hora de prestar los servicios, los profesionales aprovechan cada momento para recoger información. “En el caso de hacer tareas domésticas, si la persona usuaria está presente, el profesional también presta atención, observa, analiza y después nos lo comunica”, pero, “la información recogida no sé documenta, en la mayoría de los casos, funcionamos con la memoria”.

Para poder dar solución a esta barrera se propone lo siguiente: (1) integración y apoyo de la tecnología en el hogar para la recogida de información de valor de manera no presencial; y, (2) proponer soluciones tecnológicas que dispongan de softwares de análisis de datos (hábitos, rutinas, etc.) que faciliten la toma de decisiones y ayuden en la evaluación y seguimiento exhaustivo de las personas usuarias.

- **El cuidador familiar tiene una carga laboral elevada y no tiene disponibilidad suficiente para la atención y el cuidado: “Estamos saturados y no tenemos tiempo para atender como nos gustaría”.**

Hoy en día la carga laboral de las personas es elevada, y en consecuencia no disponen de tiempo suficiente para atender y cuidar a los familiares. Ante esto se propone reforzar el cuidado y atención a través de intervenciones no presenciales, transformando la percepción del cuidado hacia un enfoque híbrido que combina el cuidado presencial y no presencial aprovechando el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación.

- **Las empresas de SA son diversas en cuanto al nivel de transformación sociodigital de su empresa: “Cada empresa es diferente y tiene sus capacidades”.**

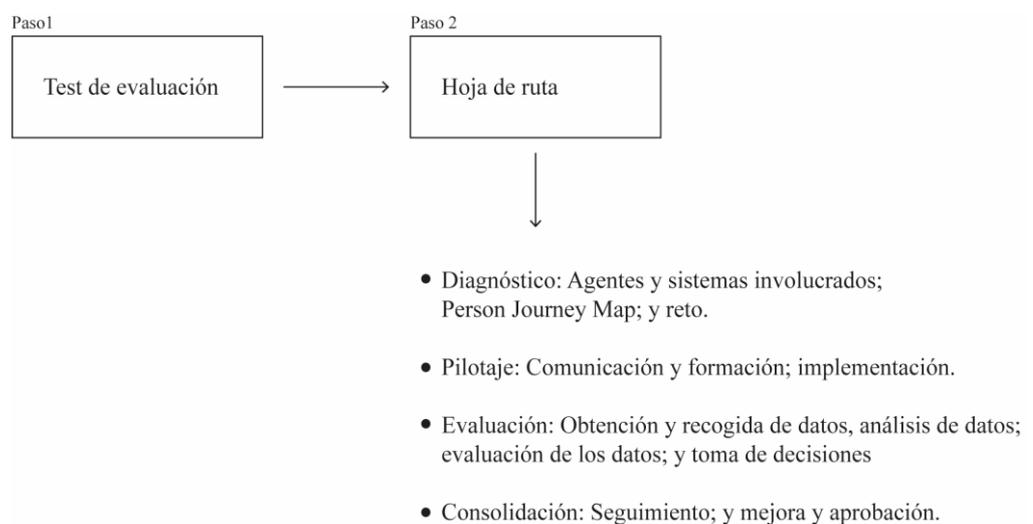
La diversidad de digitalización hace que las soluciones tecnológicas que se lanzan al mercado no sean apropiadas para todas ellas. Para ello, es conveniente realizar un test de evaluación sobre el nivel de transformación sociodigital para poder llevar a cabo

proceso paulatino, metódico y que responda a las capacidades de cada tipología de empresa.

4.2. Guía CARE2U

En respuesta a las barreras identificadas se ha diseñado la guía CARE2U que se compone de un test de evaluación, donde se realiza un diagnóstico de la empresa en relación al nivel de digitalización y una hoja de ruta paso-a-paso para llegar a la consolidación de la tecnología en la empresa.

Figura 1. Pasos de la guía CARE2U, se divide en dos bloques: (1) el test de evaluación y (2) la hoja de ruta. Fuente: desarrollo propio



► Test de evaluación CARE2U

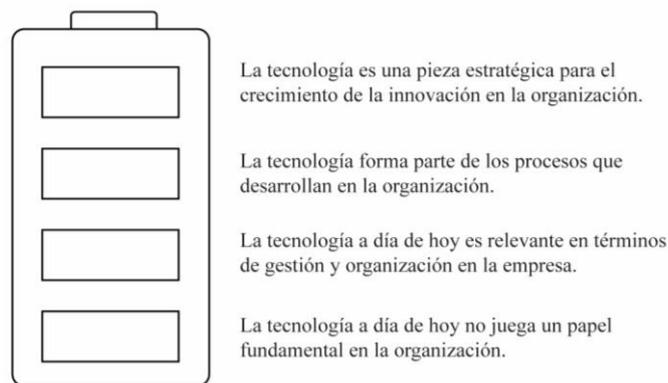
El test de evaluación CARE2U está compuesto por 50 aspectos que la empresa debe responder entorno a cuatro dimensiones: (1) diagnóstico; (2) pilotaje; (3) evaluación; y (4) consolidación. En cada dimensión se responde a preguntas que ayudarán a determinar la situación actual de la organización respecto al nivel de transformación sociodigital. El resultado del test ayudará a la empresa a posicionarse en cuanto a su nivel de digitalización social. Se puede acceder al test de evaluación a través del siguiente enlace: <https://forms.gle/8xd9NwixfvfoSagG9>

En el apartado del (1) diagnóstico se realizan preguntas sobre la gestión, comunicación y de recursos que disponen para desarrollar los procesos de cuidado. Ejemplo: “¿Proporcionan alguna tecnología para el seguimiento de las personas usuarias en su domicilio y entorno social habitual? ¿Cuáles?”. A continuación, en el (2) pilotaje, las preguntas tratan de identificar si los procesos responden a las necesidades reales de las personas usuarias y profesionales, si disponen de una estrategia y herramientas para abordar la transformación y la implementación de nuevos recursos tecnológicos. Ejemplo: “¿Tienen identificados los momentos del servicio que prestan donde la tecnología podría ser de ayuda?”. El bloque (3) evaluación, se centra en la analítica de datos y la toma de decisiones. Ejemplo: “¿Utilizan herramientas digitales de gestión de

la información para la creación de conocimiento y toma de decisiones?”. Para terminar, en el apartado de (4) consolidación, se recogen preguntas que ayudan a determinar si el proceso de transformación se ha llevado a cabo bajo un proceso metodológico y si las nuevas tecnologías implementadas son piezas estratégicas para la innovación. Ejemplo: “¿Las nuevas tecnologías están integradas en los procesos, capacidades y rutina de la organización?”.

Una vez que se haya completado el test, el resultado se muestra gráficamente con cuatro niveles: (1) la tecnología no juega un papel fundamental en la organización; (2) la tecnología sólo es relevante en términos de gestión y organización; (3) la tecnología es parte integral dentro del proceso de prestar el servicio; y (4) la tecnología es una pieza estratégica para el crecimiento de la innovación.

Figura 2. Representación del diagnóstico de la empresa en cuanto a su nivel de transformación sociodigital. Fuente: desarrollo propio. Adaptado de Danish Design Ladder, 2003.



► Hoja de ruta CARE2U

La hoja de ruta de la misma manera que el test, se estructura en 4 bloques: (1) diagnóstico; (2) pilotaje; (3) evaluación; y (4) consolidación. En cada bloque se especifican brevemente los pasos a seguir para alcanzar una transformación exitosa:

El (1) diagnóstico se centra en identificar el contexto de uso: se identifican y describen las personas involucradas en las tareas de cuidados (profesionales, familiares y personas usuarias) y las tareas que se desarrollan. Para ello se utiliza la herramienta HCD “Person Journey Map” donde se analiza la experiencia de las personas usuarias y de los profesionales desde su perspectiva. La herramienta facilita la identificación de momentos significativos y oportunidades para la introducción de la tecnología. Una vez identificados los puntos de mejora, se definen las posibles soluciones o “marcos de trabajo”. Por último, se establece un plan estratégico que recoja los objetivos, necesidades de las personas, momentos de mayor potencial de mejora y recursos tecnológicos necesarios para la implementación de la solución que se propone.

La fase (2) pilotaje, comienza con la comunicación del nuevo marco de trabajo a todos los profesionales de la empresa involucrados, potenciando los beneficios de la

tecnología seleccionada y la nueva forma de trabajo. Se realiza una primera prueba-piloto en la organización, incorporando las nuevas tecnologías y formas de trabajo. Además, se forman y capacitan a los profesionales en relación a la nueva tecnología.

La fase (3) evaluación, se compone por las siguientes fases: obtención y recogida de datos, análisis de datos; evaluación de los datos; y toma de decisiones.

La primera, se centra en obtener y recoger los datos que puede proporcionar el dispositivo y las percepciones de las personas que lo usan (personas usuarias, profesionales, familiares, etc.). A continuación, se tratan los datos y se analizan en detalle los momentos clave (momentos positivos y negativos ocasionados en las personas usuarias y profesionales), los recursos necesarios y el feedback de las personas participantes. Los datos pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo y se contrastan a través de entrevistas. Posteriormente, se evalúan los datos obtenidos en cuanto a la mejora de las personas usuarias y los profesionales. Se evalúa si las personas usuarias sienten un mayor bienestar en su día a día, para ello se evalúa la percepción de su calidad de vida y cambio de hábitos. También se evalúa la utilidad y facilidad de uso de la tecnología por parte de los profesionales. Por último, se toman decisiones compartidas para la posterior integración de la tecnología en toda la empresa.

La última fase (4) consolidación, abarca el seguimiento y mejora continua de la integración de las soluciones tecnológicas en la organización a largo plazo. Consiste en prestar atención a los posibles cambios, dificultades y problemas durante el proceso para una mejora continua. Finalmente, se comparten los resultados obtenidos con todo el equipo involucrado, personas usuarias, profesionales, etc.

5. Discusión

La guía CARE2U pretende facilitar la transformación sociodigital de las empresas de SA ya que propone estrategias para superar las barreras existentes en el sector para poder transformarse hacia modelos en los que la tecnología pueda incorporarse eficazmente para aportar valor a las personas. Las barreras identificadas en la investigación han sido superadas a través de las diferentes estrategias que se presentan a continuación:

- A las empresas de SA se les hace difícil la comunicación del valor de la tecnología a las personas mayores. Por ello, la guía integra una fase para la correcta comunicación y capacitación en relación al nuevo dispositivo a los profesionales. Ayuda y proporciona un vocabulario adecuado para que la aceptación de las soluciones tecnológicas por parte de las personas sea mayor. Además, gracias al carácter participativo de la guía las personas son más receptivas al uso de los dispositivos ya que están alineadas a sus necesidades reales.
- Las personas usuarias de los SA sienten desconfianza ante las nuevas tecnologías y sufren una brecha digital por falta de competencias tecnológicas. Por ello, la guía introduce de forma sistemática una fase de capacitación tanto a los usuarios, como a los profesionales. No obstante, esto puede suponer unos costes mayores y un compromiso por parte de la empresa mayor en un inicio, que a largo plazo puede traducirse en modelos de trabajo más eficientes.
- La integración de las tecnologías requiere de una inversión inicial por parte de la empresa, para la compra de los dispositivos y la energía de los profesionales en cuanto al cambio en la gestión. No obstante, a largo plazo pueden obtenerse

resultados coste-efectivos que favorezcan la calidad de vida de las personas usuarias y profesionales.

- Las empresas de SA gestionan familias diversas lo que se traduce en la dificultad de dar soluciones generalizadas y globales a todas ellas. Las herramientas HCD que se implementan en la guía, como por ejemplo el “*Personas Journey Map*” ayudan al equipo a comprender la experiencia, necesidades, deseos y condiciones de las personas usuarias. Lo que ayuda a seleccionar los productos tecnológicos que den respuesta a sus necesidades concretas.
- Las limitadas capacidades tecnológicas de las personas profesionales son una barrera a la hora de integrar modelos de trabajo donde se integren las tecnologías. La guía ayuda a involucrar a todos los profesionales en la transformación sociodigital de manera activa para ofrecer servicios de mayor calidad. Hacerlos parte del cambio de la organización y que sean reconocidos puede contribuir a la aceptación del nuevo modelo de trabajo.
- La tecnología en ocasiones puede acarrear una falta de desconexión en horario no laboral. La guía gracias al desarrollo detallado del “modelo de trabajo” proporciona una correcta gestión compartida del personal, de atención, de dedicación y de responsabilidad.
- Pequeñas empresas de SA no disponen de recursos prácticos para la recogida de información de valor que se obtiene de manera pasiva y presencial a la hora de prestar el servicio, por lo que esa información que es fundamental para la toma de decisiones no es recogida de forma sistemática. Ante esto, CARE2U propone una integración y apoyo de la tecnología en el hogar para la recogida de información complementaria a lo presencial que a su vez disponen de softwares de análisis de datos (hábitos, rutinas, etc.) que faciliten la toma de decisiones y ayuden en la evaluación y seguimiento exhaustivo de las personas usuarias.
- En la actualidad la carga laboral de las personas adultas es alta y en consecuencia no disponen de tiempo suficiente para atender y cuidar a los familiares. Además, la atención y el cuidado implica una elevada responsabilidad que en ocasiones puede convertirse en un estresor que impacta negativamente sobre el cuidador y que probablemente suponga una sobrecarga. Por lo que la guía ayuda a identificar nuevas formas y medios aprovechando el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación para reducir la carga del cuidador transmitiendo una sensación de seguridad a las personas mayores sin incrementar las horas presenciales.
- La diversidad de digitalización de las empresas de SA hace que las soluciones tecnológicas que se lanzan al mercado no sean apropiadas para todas ellas. Para ello, CARE2U propone una guía que se adecua y responde a los requerimientos de cada tipología de organización, al contexto, a los agentes involucrados y a las personas usuarias y su entorno.

6. Limitaciones

El diseño de CARE2U ha sido conceptualizado teniendo en cuenta los principios del HCD y del ACP, además ha sido contrastado por un equipo multidisciplinar que ha aportado

su visión sobre la herramienta. No obstante, es necesario realizar casos empíricos para aportar datos significantes sobre su uso. Por otro lado, el diseño de la herramienta está pensado para SA del territorio, puede que este modelo en un entorno donde los SA operen de forma diferente no llegue a ser efectivo, o sea necesario una adaptación.

7. Conclusiones

El uso de CARE2U, guía para la transformación tecnológica de los servicios asistenciales basados en la atención centrada en la persona puede ayudar a las empresas en los siguientes aspectos:

CARE2U es una herramienta de apoyo metodológico para la transformación sociodigital de procesos cuidados. Consta de un instrumento de valoración del nivel de transformación sociodigital, aplicable a nivel de procesos o de la organización y una hoja de ruta operativa para planificar y desarrollar la transformación.

ALDA2U apuesta por un cambio en el modelo de cuidado de larga duración y en concreto en el cuidado en el entorno domiciliario. En este contexto, las organizaciones y procesos de cuidado en el domicilio necesitan estrategias para poder transformarse hacia modelos en los que la tecnología pueda incorporarse eficazmente para aportar valor a las personas. Se identifica como un área de oportunidad en su operativa la introducción de metodologías y herramientas que les permita simplificar y sistematizar los procesos. Los procesos actuales son necesarios para enfocarlos al público objetivo y sus necesidades actuales.

CARE2U nace con la vocación de generar nuevos marcos de trabajo en la prestación asistencial, es decir, para la transformación sociodigital de los servicios de cuidados hacia un modelo de conocimiento compartido y de Atención Centrada en la Persona. Está dirigida a entidades públicas, privadas y del tercer sector. Puede aplicarse desde un punto de vista estratégico, de políticas, o más operativo. La herramienta es extensible, principalmente, a los servicios de cuidado en el entorno domiciliario como servicios de asistencia a domicilio, teleasistencia, hospitalización en el domicilio, terapias respiratorias, salud, etc. Pero a su vez puede servir de ayuda para empresas tecnológicas con el objetivo de que sus productos y servicios den respuesta a las necesidades reales de los usuarios.

8. Bibliografía

- Bazzano, A. N., Martin, J., Hicks, E., Faughnan, M., & Murphy, L. (2017). Human-centred design in global health: A scoping review of applications and contexts. *PLoS ONE*, 12(11). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0186744>
- Bioef - Equipo de Coordinación Sociosanitaria de Euskadi -. (2018). *Atención sociosanitaria y personas cuidadoras no profesionales*. Barakaldo. Retrieved from <https://www.sis.net/es/documentacion/catalogo/Record/547660>
- Coulter, A., Locock, L., Ziebland, S., & Calabrese, J. (2014). Collecting data on patient experience is not enough: they must be used to improve care. *BMJ (Clinical Research Ed.)*, 348, g2225. <https://doi.org/10.1136/bmj.g2225>
- Donetto, S., Pierri, P., Tsianakas, V., & Robert, G. (2015). Experience-based Co-design and Healthcare Improvement: Realizing Participatory Design in the Public Sector.

- The Design Journal*, 18(2), 227–248.
<https://doi.org/10.2752/175630615X14212498964312>
- Dorn, S. (2015). Digital Health: Hope, Hype, and Amara's Law. *Gastroenterology*, 149, 516–520. <https://doi.org/10.1053/j.gastro.2015.07.024>
- ISO 9241-210:2010 - Ergonomics of human-system interaction - Part 210: Human-centred design for interactive systems, International Organization for Standardization § (2010). Retrieved from <https://www.iso.org/standard/52075.html>
- J. Campbell, A. (2008). Internet use and loneliness in older adults. *CyberPsychology & Behavior*, (May), 5.
- Michalec, S., Dickinson, J. I., Cline, H., Sullivan, K., & Machac, K. (2018). Cancer treatment facilities: using design thinking to examine anxiety and the patient experience. *Journal of Interior Design*, 43(4), 3–20. <https://doi.org/10.1111/joid.12133>
- Mooij, M. J. M. De, Hodny, R. L., Neil, D. A. O., Gardner, M. R., Beaver, M., Brown, A. T., ... Harms, R. W. (2018). OB Nest : Reimagining Low-Risk Prenatal Care. *Mayo Clinic Proceedings*, 93(4), 458–466. <https://doi.org/10.1016/j.mayocp.2018.01.022>
- Mulvale, A., Miatello, A., Hackett, C., & Mulvale, G. (2016). Applying experience-based co-design with vulnerable populations: Lessons from a systematic review of methods to involve patients, families and service providers in child and youth mental health service improvement. *Patient Experience Journal*, 3(1), 117–129. <https://doi.org/10.35680/2372-0247.1104>
- OMS. (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*. Organización Mundial de la Salud.
- Organización Mundial de la Salud, O. (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*. Retrieved from www.who.int
- Rodríguez Rodríguez, P. (2013). *La Atención Integral y Centrada en la Persona* (1st ed.).
- Triberti, S., & Barello, S. (2016). The quest for engaging Aml : Patient engagement and experience design tools to promote effective assisted living. *Journal of Biomedical Informatics*, 63, 150–156. <https://doi.org/10.1016/j.jbi.2016.08.01>

Sensores de análisis de actividad domiciliaria para ampliar la sensación de cuidados

Nerea Dorronsoro Murgiondo, Alfredo Alday Jurado y Javier Montero Martínez⁵³⁹

RESUMEN

El envejecimiento demográfico está generando un incremento creciente de la demanda de horas de asistencia domiciliaria (AD). El modelo de servicios de las entidades prestadoras, orientado a la facturación por tiempo y con estructuras organizativas muy limitadas, está mostrando grandes dificultades para gestionar eficientemente el incremento del volumen de las necesidades de AD. Su modelo basado en la atención cercana y en la confianza con el entorno de la persona no es rentable con volúmenes grandes, porque se ven obligadas a ajustar mucho los elevados costes que supone la ampliación de la prestación. En este escenario buscan alternativas que les permita aumentar la sensación de cuidados sin incrementar la atención presencial. En la actualidad, los modelos de Atención Centrada en la Persona (ACP), junto con la oportunidad de las nuevas tecnologías, brindan un nuevo campo de posibilidades. No obstante, la introducción de nuevas tecnologías en estos contextos es un reto, ya que la AD carece de estrategias para poder transformarse hacia modelos en los que la tecnología pueda incorporarse eficazmente para aportar valor a las personas. Presentamos los resultados de una prueba de concepto (PC), llevada a cabo con 4 personas y su entorno familiar, de un sistema de análisis de actividad del domicilio. Para el desarrollo de la PC se utilizó un sensor de tecnología IoT que dispone de batería y conectividad propia, que permite que los auxiliares de AD pueden gestionarlos con enorme facilidad. Se colocaron 2 dispositivos en cada domicilio, uno en la zona de día y otro en el dormitorio. La información de actividad es accesible a través de una aplicación en el móvil y es compartida entre la auxiliar y el entorno de la persona. La PC se diseñó con un enfoque experiencial y busca identificar momentos que generan bienestar a la persona y reforzar los mismos. La tecnología se convierte, así, en una experiencia de valor, donde las personas se sienten agusto y pueden compartir emociones. La PC está alineada con los principios de la ACP y del diseño centrado en las personas (Human-Centred Design). La información del análisis de actividad, interpretada con técnicas de análisis de datos, genera un mayor conocimiento de la persona (hábitos) y participación activa de la familia, lo que se traduce en una ampliación del cuidado presencial. El cuidado supera el ámbito físico y se virtualiza. El análisis de actividad domiciliaria se propone como un instrumento para monitorizar la calidad de vida de la persona asociada a unos servicios asistenciales, ampliar la sensación de cuidados, dar seguridad al entorno de la persona y en un caso particular ha generado una actitud positiva hacia la actividad física. Con estas conclusiones en ALDA2U hemos diseñado un sistema de atención no presencial, NEREA CARE, dirigido a entidades de cuidados domiciliarios para ampliar la sensación de atención más allá del acto presencial de las profesionales. El objetivo de NEREA CARE es extender la vivencia positiva de estar acompañada, a través de intervenciones no presenciales, transformando así la percepción del cuidado hacia un enfoque híbrido aprovechando el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación.

Palabras clave: Atención Centrada en la Persona, Transformación digital, Analítica de datos, IoT, Cuidados virtuales, Atención no presencial.

PANEL 14: Digitalización e innovación tecnológica

⁵³⁹ Nerea Dorronsoro Murgiondo, Alfredo Alday Jurado y Javier Montero Martínez. Organización: ALDA2U Technology and services.

1. Introducción

El envejecimiento demográfico está generando un incremento creciente de la demanda de horas de asistencia domiciliaria. El modelo de servicios de las entidades prestadoras, orientado a la facturación por tiempo y con estructuras organizativas muy limitadas, está mostrando grandes dificultades para gestionar eficientemente el incremento del volumen de las necesidades de Asistencia Domiciliaria (AD). Su modelo basado en la atención cercana y en la confianza con el entorno de la persona no es rentable con volúmenes grandes, porque se ven obligadas a ajustar mucho los elevados costes que supone la ampliación de la prestación.

En ese contexto, el servicio que actualmente las empresas de AD ofrecen es totalmente personalizado y adaptado a la persona usuaria. El momento en el que la persona recibe el cuidado es positivo y satisfactorio. Sin embargo, al finalizar el servicio, se da un momento significativo que, en gran parte, es considerado doloroso para las personas mayores; volver a quedarse sola/o en el hogar. En este momento la necesidad psicológica de seguridad y competencia se ven afectadas, ya que aumentan las preocupaciones de la persona usuaria, como el miedo a caerse o que ocurra un siniestro en el hogar.

El cuidado presencial supone un momento positivo para la persona, pero también para su entorno. Como contrapunto, el momento de que la persona se queda sola provoca cambios en la satisfacción de las necesidades psicológicas, sobre todo en lo relativo a la seguridad y la competencia.

Asimismo, en empresas de AD la calidad y evaluación permanente es muy importante. En gran parte, la calidad percibida por las personas usuarias es satisfactoria, pero se desconoce la calidad completa de los servicios: de los procesos de producción y gestión del servicio, de sus resultados intermedios y, sobre todo, de sus resultados finales en su más amplio sentido. La evaluación es necesaria, existen bancos de datos, recogida de quejas y otras fuentes de información sobre las cuales trabajar, pero que no disponen de tiempo ni medios para hacer dicha evaluación exhaustiva.

Ante esta problemática, ALDA2U se ha enfrentado a la generación de nuevos marcos de trabajo ante el reto del envejecimiento demográfico con el objetivo de maximizar la sensación de cuidados en todo el continuo de la atención, sin incrementar las horas presenciales. Para ello, se ha llevado a cabo un proceso iterativo basado en el Diseño Centrado en las Personas (Human-Centred Design) en el que la incorporación de la tecnología se presenta como una de las líneas de mejora en la atención centrada en la persona (ACP).

En dicho proceso, se ha llevado a cabo una Prueba de Concepto con una empresa de AD en la que se ha implementado una nueva tecnología para el acompañamiento y el cuidado a las personas mayores. Según nuestros años de experiencia, parece que la realidad del sector es que abundan las pruebas piloto, pero luego no generan una decisión de despliegue y la tecnología finalmente no se implanta a largo plazo en la organización (Dorn, 2015). Es por ello por lo que, se ha dado paso al diseño de un servicio de atención no presencial resultado del análisis de la experiencia en la Prueba de Concepto.

Con el fin de abordar el reto, se propone extender la vivencia positiva de estar acompañada, a través de intervenciones no presenciales, transformando así la percepción del cuidado hacia un enfoque híbrido aprovechando el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación. La situación negativa de quedarse sola se debe abordar, sin esperar a las consecuencias que esta genera. Por esa razón, se propone introducir medios para promover la acción, es decir, generar vivencias para abordar la soledad, la inseguridad y la falta de competencias. En concreto, las acciones consistirían en mantener a la persona usuaria física y cognitivamente activa, incidiendo en el contacto familiar y en la participación en la comunidad.

Por ello, se plantea desarrollar un modelo de atención proactivo. La diferencia entre una atención reactiva y una atención proactiva es que, en la primera, la empresa se limita a resolver los problemas y gestionar los contactos provenientes de los usuarios y familiares. Y, en la segunda, además de hacer esto, es la empresa la que lanza mensajes a los usuarios cada vez que sea necesario. La atención proactiva tiene un efecto directo asistencial, pero sobre todo actúa de manera preventiva y empodera a las personas. El enfoque proactivo no sólo genera una sensación agradable en las personas usuarias al sentirse acompañadas, sino que sirve de utilidad para adquirir conocimiento y anticiparse a los problemas.

También, es necesario dotar a la empresa de recursos para la recogida de información de valor y evaluación. Un cuidado continuo y una sincronización a tiempo real entre las personas usuarias, familiares y la empresa, nos lleva a adquirir conocimiento para la realización de una evaluación exhaustiva tanto de la persona como del servicio. También, ayuda a dar apoyo a las familias cuidadoras, que son quienes en mayor medida hacen posible que las personas en situación de dependencia o fragilidad puedan permanecer en sus hogares, y sobre todo refuerza y amplía la sensación de cuidado que es el objetivo último que perseguimos.

Mediante la transferencia de conocimiento se recoge información del estado físico y psicológico de las personas con el objetivo de que la empresa pueda recomendar a las familias los servicios que la persona precise, aumentando así la calidad del servicio.

1.1. La Atención Centrada en la Persona (ACP)

La ACP se define como la consecución de mejoras en todos los ámbitos de la calidad de vida y el bienestar de la persona, partiendo del respeto pleno a su dignidad y derechos, de sus intereses y preferencias y contando con su participación efectiva (Rodríguez Rodríguez, 2013). En los últimos años los Servicios de Atención (SA) están adoptando modelos de atención donde ven a sus usuarios más allá de su rol de paciente. Este modelo ha despertado el interés por su capacidad de personalización de las intervenciones siendo un factor diferencial a la hora de proporcionar bienestar.

Este modelo ACP se diferencia del resto por el compromiso a la personalización de la atención a cada individuo. Este modelo está estrechamente relacionado con la participación, la autodeterminación y la puesta en valor del proyecto de vida (Rodríguez Rodríguez, 2013). Desde la ACP se aplican los principios de integridad y personalización, mediante los planes de atención y vida. Implica conocer y apoyar lo que realmente es importante para esa persona en el momento actual de su vida, es decir, conocer su proyecto de vida. La Organización Mundial de la Salud (Organización Mundial de la Salud, 2015) señala 6 características principales de la atención integrada y centrada en

las personas mayores: (1) el modelo debe estar centrado en las personas y sus objetivos; (2) la meta es potenciar la capacidad intrínseca, combinación de todas las capacidades físicas y mentales que un individuo puede utilizar en un determinado momento; (3) la persona mayor es un participante activo en la planificación de la atención y el autocuidado; (4) la atención integra enfermedades, trabajadores sanitarios, entornos y etapas de la vida; (5) los vínculos con la atención de salud y la atención a largo plazo existen y son sólidos; y, (6) el envejecimiento se considera una parte normal y valiosa de la vida

En línea con el cambio cultural hacia la ACP de los SA, la tecnología que se implante en estas organizaciones también debe cumplir con los principios que marcan este enfoque en el modelo de asistencia. La tecnología debe ser un recurso o una herramienta para alcanzar el modelo ACP y por ello a la hora de integrarlo en los SA es necesario sistematizar una hoja de ruta para ratificar que realmente la tecnología facilita y fomenta este enfoque.

1.2. Metodología del diseño centrado en las personas en contextos sociosanitarios

Para llevar a cabo la prueba de concepto se ha aplicado la metodología propia de ALDA2U basada en el diseño centrado en la persona y especializada en entornos sociosanitarios.

El diseño centrado en las personas o *Human-centred design* (en adelante, HCD, por sus siglas en inglés) es un enfoque de trabajo que despierta cada año más interés en el sector sociosanitario y tiene el objetivo de hacer los productos, servicios o sistemas más usables y útiles poniendo el foco en las personas usuarias, sus necesidades y condiciones (Bazzano, Martin, Hicks, Faughnan, M., & Murphy, 2017). En la literatura este enfoque es conocido también por los términos *design-thinking*, *user-centred design* o *experience design* y se recoge en la ISO Standard 9241-210 (ISO 9241-210:2010 - Ergonomics of human-system interaction - Part 210: Human-centred design for interactive systems, 2010). Los métodos del HCD tienen el objetivo de comprender de forma explícita las personas usuarias, tareas y entornos, para ello las personas usuarias deben estar involucrados en el proceso de diseño y desarrollo, deben ser partícipes y co-crear con el equipo de diseño. Además, este debe incluir perspectivas y habilidades multidisciplinares. El proceso de diseño debe ser guiado y refinado por una evaluación iterativa centrada en el usuario (ISO 9241-210:2010 - Ergonomics of human-system interaction - Part 210: Human-centred design for interactive systems, 2010).

El uso del HCD en contextos sociosanitarios se describe como un enfoque que habilita a profesionales y pacientes (y otras personas usuarias) a co-diseñar los servicios y/o productos en colaboración. El HCD ha sido previamente utilizado en departamentos de emergencia, en servicios oncológicos o servicios para la tercera edad (Donetto, Pierri, Tsianakas, & Robert, 2015; Michalec, Dickinson, Cline, Sullivan, & Machac, 2018; Mulvale, Miatello, Hackett, & Mulvale, 2016). El HCD es un proceso práctico y riguroso para explorar y mejorar el diseño de productos y servicios poniendo las personas usuarias en el centro de las soluciones. Este enfoque es utilizado por organizaciones referentes como la *Mayo Clinic* o el Sistema Nacional de Salud del Reino Unido (NHS) (Coulter, Locock, Ziebland, & Calabrese, 2014; Mooij et al., 2018).

Basado en el enfoque del HCD, la metodología de ALDA2U se sustenta en tres bloques metodológicos compuesto cada uno por dos fases: Asesoramiento estratégico, Diseño y

Consolidación. El primer bloque metodológico de Asesoramiento estratégico inicia con una planificación estratégica, cuyo objetivo es tener una primera toma de contacto con el cliente para posicionarse como empresa. La siguiente etapa de diagnóstico, se centra en identificar oportunidades, pistas y momentos significativos a través de herramientas de diseño centrado en la persona adaptadas al entorno sociosanitario. El bloque metodológico de Diseño se compone por una fase de desarrollo que consiste en definir en detalle la nueva solución y después se da paso a la implementación de la nueva propuesta. Posteriormente, se lleva a cabo la fase de seguimiento y cierre que conforman el bloque de Consolidación. En estas fases se recogen feedbacks de la empresa y de las personas usuarias de cara a posibles mejoras. Durante todo el proceso, se persigue que el resultado sea de valor para las personas, tecnológicamente factible y viable desde un punto de vista experiencial.

En la prueba de concepto, en concreto se ha realizado una investigación de la experiencia de las personas usuarias involucradas. ALDA2U ha utilizado diferentes herramientas que corresponden a la investigación etnográfica, cuyo objetivo es conocer la experiencia tanto de las personas usuarias, en este caso, las personas mayores, como de las personas cuidadoras profesionales y familiares. La experiencia de la persona usuaria se refiere a todas las interacciones, formadas por la cultura de una organización, las percepciones, sentimientos y emociones de la persona usuaria y la familia en todo el continuo de la atención. Para conocer la experiencia de todos los agentes implicados, la herramienta principal utilizada ha sido la entrevista semiestructurada. Este proceso ha ayudado a identificar las barreras de la implementación de sensores de análisis de actividad en el domicilio y así, diseñar un servicio óptimo de atención para extender la sensación de cuidar.

1.3. Prueba de concepto de sensores de análisis de actividad

La evaluación de una tecnología debe ir siempre asociada a un contexto específico. Por ello, el equipo ha realizado una selección de un contexto real en el que realizar la prueba de concepto. El contexto seleccionado es el que nos ofrece la empresa ADAS de Asistencia domiciliaria con la que se identifica un reto específico: “incrementar la sensación de cuidado con menos horas de atención presencial.

ADAS es una empresa dedicada desde el año 2000 al cuidado de personas. El objetivo es mantener el mayor tiempo posible a la persona mayor en su propio domicilio, proporcionándole toda la atención y cuidados necesarios, para aliviar la sobrecarga familiar, facilitando el bienestar y mejorando la calidad de vida de todo el núcleo familiar. Los servicios de asistencia domiciliaria que proporciona la empresa están enfocados a tres segmentos principales: atención personal, atención social y atención en el hogar. En concreto, realizan tareas como el aseo personal, vestido, cambio de pañales, preparar comidas, acostarse, limpieza de vivienda, compras, así como la compañía en el hogar y acompañamiento de ocio y gestiones.

La colaboración entre las partes, ADAS, empresa de Asistencia Domiciliaria y ALDA2U, agencia de asesoramiento y diseño de servicios especializada en la transformación digital del cuidado y la atención a personas mayores, tiene por objeto desarrollar y ejecutar una prueba de concepto (PC) sobre la incorporación de tecnología, en concreto sensores de actividad, a los servicios de atención domiciliaria, con el objetivo de mostrar

su eficiencia, la mejora de la calidad asistencial y la búsqueda de alternativas a una creciente demanda de cuidados.

Para el desarrollo de la PC se utilizó un sensor de tecnología IoT (Internet of Things) que dispone de batería con una duración de hasta 12 meses y conectividad propia sin necesidad de internet, teléfono fijo o red eléctrica, que permite que los y las auxiliares de ADAS puedan gestionarlos con facilidad. El dispositivo, que se coloca en una estantería o pared, entiende y monitoriza la actividad diaria y nocturna dentro de un domicilio. Y, dicha información se recoge y se visualiza en una aplicación móvil que permite ver la actividad acumulada cada hora. Además, si una persona deja de moverse durante un período de tiempo o la actividad excede las rutinas habituales, el sistema envía una alerta a los miembros de la familia o al teléfono móvil de la persona cuidadora.

La duración de la prueba de concepto fue de 3 meses, y se contó con la participación de 4 domicilios con dos dispositivos (8 en total) en cada uno de ellos, localizados principalmente en el dormitorio y en el salón. En ese contexto, ALDA2U se comprometió a poner en disposición de la empresa los medios tecnológicos y servicios siguientes:

- 2 sensores de actividad domiciliarios por cada domicilio que participe en la PC, para un total de 4 domicilios. Los terminales fueron entregados al equipo asistencial que fue quien lo colocó en el domicilio.
- Conectividad a la APP del producto tecnológico para monitorizar la actividad del domicilio, tanto para los miembros del equipo asistencial como los cuidadores primarios.
- Formación de los profesionales de la empresa en el uso correcto de los terminales y la aplicación. Los profesionales de la empresa serán los encargados de explicar conveniente el uso de la tecnología a las personas usuarias y a las personas de su entorno que participen en el cuidado.
- Asesoramiento en la gestión del cambio, con el fin de que la empresa AD incorpore la tecnología a su mapa de procesos.
- Se propuso a la empresa un documento de consentimiento informado de la PC, para que lo firmen las personas usuarias.
- Evaluación conjunta con la empresa AD de la PC.
- Asistencia técnica.
- Realización de un informe de conclusiones consensuado con la empresa AD.

Por su parte, la empresa que ofrece los servicios asistenciales se comprometió:

- Obtener el consentimiento informado de la persona usuaria de participación en la PC.
- Colaborar de manera activa en el desarrollo de la PC, a través de sus profesionales implicados.
- Participar de manera provechosa en la formación que reciba para el correcto uso de la tecnología.

- Valorar con interés las recomendaciones de los profesionales de ALDA2U en la gestión del cambio para la incorporación de la tecnología a sus procesos asistenciales o para el desarrollo de nuevos servicios.
- Finalizada la prueba de concepto, sin compromiso alguno, si la empresa quedaba satisfecha, podría adquirir, todos, parte o más dispositivos según oferta económica. En caso negativo, la empresa debería devolver a ALDA2U los sensores, encargándose, la empresa, de recuperarlos de los domicilios.

En este marco conceptual, el procedimiento de la prueba de concepto fue el siguiente:

1. Contacto con la empresa AD para buscar su colaboración.
2. Presentación del proyecto a la dirección de la empresa.
3. Análisis del cliente, sus servicios, y las personas usuarias.
4. Selección de familiares y personas usuarias potenciales.
5. Formación de uso de los sensores a los profesionales de la empresa AD que atienden a las familias seleccionadas.
6. Asociación y activación de dispositivos a las personas cuidadoras profesionales y familiares.
7. Instalación en los domicilios por parte de los profesionales.
8. Recogida de información de contexto anonimizada por familia que se conecte con la información de actividad.
9. Seguimiento y soporte.
10. Análisis de la información que genera la empresa de los dispositivos con herramientas propias de ALDA2U para la analítica de datos.
11. Generación de informes de resultados.

2. Objetivo

Las empresas de AD necesitan estrategias y nuevos servicios para aumentar la sensación de cuidados sin incrementar las horas presenciales en el domicilio de las personas usuarias, para conseguir así un mayor acompañamiento. De la misma manera precisan de una mejora de sus procesos organizativos. Sin embargo, en este sector del cuidado y la atención se encuentran diferentes barreras para la introducción de las nuevas tecnologías en el hogar y en el día a día de las personas. Por tanto, las razones descritas en esta investigación y en general, el cambio de época es suficiente como para obligar a un cambio de modelo.

3. Metodología

Para el desarrollo de la PC y por consiguiente el diseño de un nuevo servicio de atención no presencial como complemento para las empresas de AD, se ha llevado a cabo el siguiente procedimiento teniendo como referencia el enfoque del HCD y la metodología de Diseño Centrado en las personas de ALDA2U:

Primero se ha definido y planificado la prueba de concepto con el fin de identificar factores que dificultan la correcta la aceptación y adherencia con la tecnología y la

introducción de la misma en contextos de la atención y el cuidado a las personas. A continuación, con el diagnóstico de estas barreras, se especifican los requisitos y las características que debe cumplir el diseño de un sistema servicio-producto. Y, después se ha trabajado en el diseño del servicio, detallando el ecosistema, los procesos, los recursos, los agentes, entre otros para su posterior implementación en contextos reales.

4. Resultados

Durante la PC realizada en colaboración con la empresa de AD, se identificaron barreras para la aplicación de sensores de análisis de actividad en el domicilio de las personas usuarias, pero también se han concluido beneficios. Gracias a dicho aprendizaje se han podido alcanzar soluciones que han ayudado a diseñar el servicio NEREA CARE de atención no presencial. Las barreras identificadas giran entorno a los aspectos experienciales identificadas en el contexto de la persona usuaria, y las personas involucradas en la atención, como son; la persona cuidadora familiar y el equipo profesional asistencial de la empresa, así como, aspectos técnicos relacionados con la tecnología implementada. A continuación, se desarrollan las barreras identificadas y posibles soluciones para aumentar la sensación de cuidados.

4.1. Barreras identificadas en la prueba de concepto con los sensores de análisis de actividad

Se han identificado, por un lado, 5 barreras relacionadas con la experiencia de los agentes involucrados; persona usuaria, persona cuidadora familiar y profesionales del equipo asistencial. Por otro lado, se han definido 2 barreras referidas a aspectos técnicos de la tecnología.

- **Dificultad en la introducción de dispositivos tecnológicos en el hogar de la persona usuaria sin que sea rechazado.**

Existen casos reales donde la tecnología inicialmente es rechazada por parte de la persona usuaria. El desconocimiento genera desconfianza y hace que la persona no se sienta segura y cómoda con la implementación de nuevos dispositivos tecnológicos en su hogar. En ese sentido, para llevar a cabo una correcta introducción de la tecnología, es importante hacer un uso correcto del lenguaje que ayude a entender lo que la tecnología puede aportar valor.

- **Desconfianza y desconocimiento del uso de los dispositivos de análisis de actividad previo a su implementación.**

Dado que es una nueva tecnología, no resulta fácil que las personas usuarias vean la utilidad del mismo. Además, genera cierta desconfianza en cuanto a la privacidad, con pensamientos de que la persona puede sentirse grabada con voz y video. En este caso, el sensor de análisis de actividad detecta el número de presencias cuando una persona se encuentra dentro del ángulo de visión, en cambio es habitual que los y las usuarias, asocien el acumulado de presencias con los pasos de la persona.

- **Difícil comprensión e interpretación de los datos y gráficos de la aplicación móvil de los sensores.**

Al interactuar con la aplicación móvil, los familiares tanto como las personas cuidadoras se han encontrado con ciertas dificultades para contextualizar y entender el significado de los gráficos. Teniendo en cuenta que las personas usuarias utilizan por primera vez

los sensores de análisis de actividad, sienten una falta de control sobre la información que los sensores y la aplicación pueden llegar a recoger. En consecuencia, resulta difícil comprender e interpretar la información que ofrecen los dispositivos. La visualización de datos es mediante gráficos y puede que algunas personas no estén habituadas a analizar datos numéricos.

- **Recibir datos a tiempo real puede ocasionar dependencia y alto nivel de ansiedad de estar consultando si todo marcha bien de manera continua.**

Disponer de una aplicación móvil que recoge datos a tiempo real, puede llegar a ocasionar cierta dependencia en las personas y puede llegar a causar ansiedad en la persona cuidadora. Recibir y visualizar datos continuamente, hace que la persona esté pendiente de los movimientos y avisos a cada instante. No obstante, tras un periodo de adaptación se ha visto que disminuye dicha dependencia de estar consultando datos de manera continua. Por ello, tras pasar dicha barrera se considera un aspecto positivo poder contrastar los datos cuando la persona usuaria lo requiere.

- **Desconocimiento e intranquilidad de no saber cómo actuar en caso de alarma.**

Los sensores cuando detectan una anomalía lanzan un mensaje de alerta al teléfono móvil de la persona cuidadora de referencia, habitualmente, el familiar y el profesional. En ese contexto, se han recogido frases realizadas por los profesionales: “Recibo la alarma fuera de mi horario de trabajo ¿y qué hago? ¿Tengo que actuar?, ¿Tengo que llamarle (a la persona que cuida)? ¿Ya no estoy en la hora de trabajo, qué hago? ¿Y si le llamo y le genero más alarma?, ¿Y si la alarma es falsa? ...”

- **Alta sensibilidad de los dispositivos, que ocasiona alertas dependiendo de la colocación de los sensores.**

Dependiendo de la colocación de los sensores de análisis de actividad en el hogar, puede que la alarma salte. Por ejemplo, con el volumen alto de la televisión, puede generar altas vibraciones y en consecuencia, la alarma del dispositivo suena. Estos avisos acústicos pueden llegar a confundir y asustar a la persona usuaria.

- **El proceso de asociación y definición del servicio no presencial es una tarea que requiere tiempo e implicación a los profesionales de la empresa de AD.**

Dado el número de clientes y las horas de prestación de servicio que manejan las empresas de AD, no requieren de tiempo suficiente para realizar tareas que habitualmente no han llevado a cabo y que requieren formación y esfuerzo por su parte. Hoy en día la carga laboral de los profesionales es elevada, y por tanto, es importante reducir la gestión y la implicación para un mayor “desahogo” de las tareas.

En definitiva, se ha concluido que el producto de análisis de actividad es técnicamente eficiente pero no cumple las expectativas en un contexto de atención a personas, como herramienta para profesionales del cuidado y apoyo al cuidado informal. No existe una identificación con la experiencia de la persona.

La prueba de concepto ha mostrado las carencias de los dispositivos en un entorno real de cuidados derivadas de una falta de diseño del producto, pero sobre todo del servicio, para su utilidad en un contexto de atención a personas mayores. Ante estas carencias la prueba de concepto se ha centrado en la exploración del contexto, lo que nos permite concluir que el perfil de la empresa participante demanda alternativas para innovar en

los marcos de trabajo actuales y que está interesada en servicios avanzados orientados a mejorar la gestión de su actividad.

Aunque el diseño del producto podría mejorarse en lo relativo a su imagen de producto de seguridad y vigilancia, entendemos que la prioridad es el diseño de un servicio asociado al producto que conecte con la experiencia de los profesionales, la persona y su entorno. Sería necesario profundizar en la exploración, pero podríamos adelantarnos y proponer la orientación a un enfoque proactivo y colaborativo basado en el análisis predictivo de la actividad. Además de generar una mayor sensación de atención y cuidados se lograría mejorar la coordinación de los profesionales, que son la base del reto en el que hemos trabajado.

4.2. NEREA CARE - Atención no presencial

La PC ha supuesto un aprendizaje clave para el diseño de NEREA CARE, un servicio de atención no presencial complemento para las empresas de asistencia domiciliaria. Es un sistema para la atención no presencial que se integra en los servicios asistenciales presenciales. NEREA se incorpora a los procesos actuales que las empresas de ayuda a domicilio ya prestan. Desde la visión de la entidad desarrolladora de poner en el centro a la persona, busca extender la atención más allá de las horas que las auxiliares están en el domicilio y aumentar así, la vivencia de las personas mayores de estar acompañadas y cuidadas. Además de apoyar a la persona cuidadora proporcionando seguridad, confianza y tranquilidad.

NEREA CARE se enmarca en contextos domiciliarios en los que la persona mayor pasa bastante tiempo sola en el hogar, recibe atención por un equipo asistencial profesional y en el que colaboran en el cuidado también las personas cuidadoras familiares.

Por un lado, en relación a las empresas de asistencia domiciliaria este servicio tiene como objetivo fundamental, aumentar la sensación de cuidados sin incrementar las horas presenciales. A su vez incrementa la sensación de seguridad de las personas usuarias. Gracias a su implementación, también se consigue reducir las incidencias profesionales del equipo profesional y mejorar las condiciones de la persona cuidadora. Por tanto, disminuyen también, los eventos imprevistos asociados al contexto de la persona. Por último, y no menos importante, busca prolongar la permanencia de la persona usuaria en su domicilio, antes de ingresar en un centro residencial.

Por otro lado, NEREA CARE proporciona seguridad tranquilidad y confianza a las familias de las personas mayores. Ayuda a que las personas sigan viviendo en su domicilio con seguridad y tranquilidad, mantiene la independencia de las personas mayores y aumenta la confianza de la familia y de la persona usuaria. NEREA CARE hace que la familia conozca el día a día del hogar del familiar y que todo marcha bien dado que recibe notificaciones diarias que confirman que todo va bien y de la misma manera cuando sucede algo excepcional.

Para alcanzar dichos objetivos, este servicio incorpora tecnología priorizando la experiencia de las personas y su bienestar. Para ello, trabaja un equipo multidisciplinar que supervisa, analiza, toma decisiones e interviene en base a la información recogida con la tecnología domiciliaria. Introducimos tecnologías en el domicilio que se integran en la vida diaria y captan información. Después, se analiza dicha información y a través de diferentes canales de comunicación se acompaña a las personas involucradas en el cuidado proporcionando información de la actividad del hogar. NEREA CARE pone el

foco en una correcta comunicación, por lo que la analítica de datos es traducida a mensajes fáciles y que aporten valor a las personas.

Con los recursos mencionados, el procedimiento del servicio es el siguiente: En primer lugar, se lleva a cabo una fase de 1) Escuchar, que se centra en gestionar contextos domiciliarios escuchando a las personas e identificando así, las necesidades reales de ellas. Con ello, se define un plan de intervención referido a la atención no presencial, seleccionando diferentes programas que NEREA CARE tiene establecidos; Vivienda amigable, Apoyo a la persona cuidadora, Envejecimiento activo y saludable, Prevención de caídas, entre otros. En segundo lugar, se da paso a una fase de 2) Acercamiento en el que se selecciona y se incorpora la tecnología que mejor se ajusta y que acompañe en el continuo del cuidado y atención de la persona mayor. En tercer lugar, se da paso a la fase de 3) Acompañamiento, que se basa en un cuidado colaborativo en el que están involucradas las empresas de AD, familiares y obviamente, las personas usuarias. En esta fase, se lleva a cabo un seguimiento de los contextos de las personas y se comunica información de valor recogida. Adicionalmente, en esta fase se trabaja la evaluación de cada caso con la entrega de un informe mensual profesional a la empresa de AD. Este informe recoge la evolución de cada contexto, describiendo la actividad en el domicilio y la compañía, que sirve para que la empresa adquiera inteligencia de negocio y ofrecer servicios de mayor calidad y exclusivos.

Con todo ello, NEREA CARE ofrece diferentes modalidades para extender la sensación de cuidar. La primera modalidad se denomina Acompañar y contempla un seguimiento continuo de la actividad domiciliaria cuya información es comunicada de manera personalizada a través de mensajería a las personas cuidadoras familiares y a los profesionales con un informe mensual profesional que será una herramienta para ofrecer servicios más ajustados y de mayor calidad y a su vez adquirir inteligencia de negocio. La segunda modalidad llamada Cuidar, introduce otro canal de comunicación e intensifica las interacciones con las personas usuarias. En concreto a través de contactos telefónicos expertos basados en la metodología coaching. Y si aumentamos la intensidad del cuidado, se encuentra la tercera modalidad, Activar, que se refiere a una modalidad más integrada, con el diseño de intervenciones más completas e intensas que depende de las necesidades de la persona usuaria y su entorno. A continuación, se puede ver el resumen de las tres modalidades que ofrece NEREA CARE para extender la sensación de cuidar:

Imagen 1: Modalidades de atención no presencial de NEREA CARE⁵⁴⁰.

Acompañar	Cuidar	Activar
<ul style="list-style-type: none">✓ Seguimiento continuo de la actividad domiciliaria.✓ Mensajería personalizada con recomendaciones a la persona cuidadora.✓ Informe mensual profesional.✓ Atención al cliente.	<ul style="list-style-type: none">✓ Acompañar +✓ Contactos telefónicos expertos.✓ Coaching para el desarrollo de las habilidades y capacidades de la persona.	<ul style="list-style-type: none">✓ Acompañar y/o Cuidar +✓ Intervenciones especializadas.✓ Soluciones personalizadas.

5. Discusión

NEREA CARE pretende favorecer los servicios de Asistencia Domiciliaria, utilizando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como facilitadores del continuo del cuidado y la atención. El servicio propone una solución concreta para superar las barreras existentes en el sector y poder así transformarse hacia modelos en los que la tecnología pueda incorporarse eficazmente para aportar valor a las personas. En el proceso de diseño del servicio NEREA CARE, se han tenido en cuenta las barreras identificadas en la prueba de concepto y se ha tratado de dar respuesta a través de las diferentes estrategias que se presentan a continuación:

- El conocimiento de cada contexto y persona usuaria lo tiene cada empresa y sus clientes ponen la confianza en ella. Por tanto, se ha optado por integrar el servicio NEREA CARE en la cartera de servicios de las empresas e incluirlo como complemento no presencial.
- Existe una dificultad para introducir el producto en el hogar de la persona usuaria sin comprender correctamente la utilidad de la misma. Por ello, en primer lugar, las personas responsables de trasladar la tecnología al domicilio, se ha decidido que sean los y las profesionales de la empresa de AD, ya que es el agente que de manera presencial acude al domicilio de las personas usuarias. Además, se ha formado y capacitado a los y las profesionales para su introducción trabajando una comunicación adecuada.
- Teniendo en cuenta que no resulta fácil ver la utilidad que nos ofrecen las nuevas tecnologías, se ha conseguido trabajar un mensaje que pone en valor lo que la tecnología puede ofrecer como herramienta a las personas desde un enfoque experiencial. La humanización de la tecnología es muy importante, la

⁵⁴⁰ Se puede acceder a la página web de NEREA CARE a través del siguiente enlace: <https://www.nereacare.com/>

información que recoge la tecnología se traduce a mensajes que aportan valor a las personas. En ese proceso, se ha trabajado una correcta comunicación y capacitación y se ha facilitado el material necesario para ello.

- Debido a la dependencia que puede ocasionar tener información y datos a tiempo real, se ha decidido optar por un sistema que, no dispone de una aplicación móvil, por lo que se evita estar pendiente a los movimientos y avisos. En definitiva, disminuye la carga de atención del cuidador/a. Es una tecnología para el apoyo continuo y cuidado colaborativo que cuando sea necesario el mismo sistema a través de mensajería contacta con la persona indicada.
- En cuanto a la recogida de datos de los sensores de análisis de actividad, es muy importante trabajar la interpretación de los datos. Por ello, se ha constituido un centro de coordinación formado por un equipo multidisciplinar que supervisa, analiza, toma decisiones e interviene en base a la información que recoge la tecnología domiciliaria. Dicha información, se traduce en un mensaje de texto de valor y de fácil comprensión y se comparte con las personas cuidadoras familiares y profesionales a través de diferentes canales de comunicación.
- La tecnología utilizada para un acompañamiento y seguimiento continuo, en ocasiones puede acarrear una falta de desconexión en horario no laboral. Por ello, se ha trabajado un cuidado colaborativo como “modelo de trabajo” que proporciona una correcta gestión compartida del personal, de atención, de dedicación y de responsabilidad.
- En cuanto a las barreras relacionadas con los aspectos técnicos de la tecnología, se ha optado por dispositivos no intrusivos, que no requieren interacción por parte de las personas usuarias, de bajo consumo, sin instalación previa y que además permite configurar la sensibilidad, alertas y notificaciones.
- Teniendo en cuenta la diversidad de digitalización de las empresas de AD, la elevada responsabilidad y alta carga laboral, la empresa es quien decide el nivel de implicación y colaboración con el servicio. Teniendo esto en cuenta, la dedicación de las tareas se ajusta a cada necesidad y realidad. No obstante, una alta implicación de las empresas, a largo plazo puede traducirse en modelos de trabajo más eficientes.

6. Limitaciones

Actualmente NEREA CARE ya está presente en empresas de AD. Estas empresas han identificado clientes potenciales y han incluido el servicio de atención no presencial, como complemento a los servicios presencial que prestan en el domicilio de las personas usuarias. En general, el servicio ha sido implementado en contextos domiciliarios con personas que viven solas, reciben ayuda puntual de un equipo asistencial y tienen una red familiar que les atiende.

La aceptación recibida por los profesionales y las familias ha sido positiva y ponen en valor el seguimiento y el acompañamiento más allá de las horas que los y las auxiliares están en el domicilio. La información que reciben y la ayuda proporcionada para cuidar al familiar está resultando útil. Gracias a ello, se ha conseguido aumentar tanto la seguridad y tranquilidad como la confianza de los tres agentes implicados: de la familia, de la persona usuaria y del equipo asistencial profesional.

No obstante, NEREA CARE está en constante evolución y expansión en el que se está encontrando con diversas tipologías de empresas en el que su actividad hasta hoy ha estado resuelta de manera tradicional, con procesos mecanizados y protocolizados. El desarrollo e implementación de la tecnología en la provisión de los servicios sociales ha progresado, pero de manera insuficiente, ya que abundan las pruebas piloto que luego no genera decisión de despliegue. Además, la presencia de la tecnología en los servicios sociales está representada por los sistemas de gestión que sirven simplemente de apoyo para los y las profesionales, en cambio, todo ello debe estar complementado y soportado por soluciones para todo el continuo del cuidado y la atención a las personas mayores. Una correcta transformación tecnológica de estas organizaciones puede traducirse en procesos más efectivos.

7. Conclusiones

NEREA CARE, atención no presencial domiciliaria basada en el enfoque del Diseño Centrado en la Persona puede ayudar a las empresas en los siguientes aspectos:

NEREA CARE es un sistema para la atención no presencial que se integra en los servicios asistenciales presenciales. Se incorpora a los procesos actuales que las empresas de ayuda a domicilio ya prestan. El objetivo es extender la atención más allá de las horas que las auxiliares están en el domicilio y aumentar la vivencia de las personas mayores de estar acompañadas y cuidadas. Además de apoyar a la persona cuidadora proporcionando seguridad, confianza y tranquilidad. La vida de las personas se desarrolla de manera indistinta en lo físico y lo virtual y la pandemia lo ha mostrado en su visión más extrema. El cuidado no puede ser ajeno a esta realidad híbrida.

NEREA CARE aumenta la sensación de cuidado sin incrementar las horas presenciales, incrementa la seguridad de las personas usuarias, reduce las incidencias profesionales del equipo de las empresas de AD, mejora las condiciones de la persona cuidadora, reduce los eventos imprevistos asociados al contexto de la persona y prolonga la permanencia de la persona en su domicilio antes de ingresar en un centro residencial. Asimismo, proporciona seguridad, tranquilidad y confianza a las familias.

ALDA2U, con NEREA CARE apuesta por un cambio en el modelo de cuidado de larga duración en el entorno domiciliario. Las organizaciones y procesos de cuidado en el domicilio necesitan nuevas soluciones de atención no presencial para poder transformarse hacia modelos en los que la tecnología pueda incorporarse eficazmente para aportar valor a las personas.

8. Bibliografía

- Bazzano, A. N., Martin, J., Hicks, E., Faughnan, M., & Murphy, L. (2017). Human-centred design in global health: A scoping review of applications and contexts. *PLoS ONE*, 12(11). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0186744>
- Coulter, A., Locock, L., Ziebland, S., & Calabrese, J. (2014). Collecting data on patient experience is not enough: they must be used to improve care. *BMJ (Clinical Research Ed.)*, 348, g2225. <https://doi.org/10.1136/bmj.g2225>
- Donetto, S., Pierri, P., Tsianakas, V., & Robert, G. (2015). Experience-based Co-design and Healthcare Improvement: Realizing Participatory Design in the Public Sector.

The Design Journal, 18(2), 227–248.

<https://doi.org/10.2752/175630615X14212498964312>

Dorn, S. (2015). Digital Health: Hope, Hype, and Amara's Law. *Gastroenterology*, 149, 516–520. <https://doi.org/10.1053/j.gastro.2015.07.024>

ISO 9241-210:2010 - Ergonomics of human-system interaction - Part 210: Human-centred design for interactive systems, International Organization for Standardization § (2010). Retrieved from <https://www.iso.org/standard/52075.html>

Michalec, S., Dickinson, J. I., Cline, H., Sullivan, K., & Machac, K. (2018). Cancer treatment facilities: using design thinking to examine anxiety and the patient experience. *Journal of Interior Design*, 43(4), 3–20. <https://doi.org/10.111f1/joid.12133>

Mooij, M. J. M. De, Hodny, R. L., Neil, D. A. O., Gardner, M. R., Beaver, M., Brown, A. T., ... Harms, R. W. (2018). OB Nest : Reimagining Low-Risk Prenatal Care. *Mayo Clinic Proceedings*, 93(4), 458–466. <https://doi.org/10.1016/j.mayocp.2018.01.022>

Mulvale, A., Miatello, A., Hackett, C., & Mulvale, G. (2016). Applying experience-based co-design with vulnerable populations: Lessons from a systematic review of methods to involve patients, families and service providers in child and youth mental health service improvement. *Patient Experience Journal*, 3(1), 117–129. <https://doi.org/10.35680/2372-0247.1104>

Organización Mundial de la Salud, O. (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*. Retrieved from www.who.int

Rodríguez Rodríguez, P. (2013). *La Atención Integral y Centrada en la Persona* (1st ed.).



Twitter, servicios sociales y participación social. Análisis del discurso político e interacciones ciudadanas

Alfonso Chaves-Montero⁵⁴¹

RESUMEN⁵⁴²

Esta investigación se centra en el estudio de los mensajes emitidos en la red social Twitter en torno a los tópicos asociados a los servicios sociales, tanto en el discurso político como en las aportaciones de la ciudadanía. Se ha trabajado con una muestra de 4.326 tuits generados en los años 2015-2018 de los tópicos de servicios sociales comunitarios o básicos y especializados, realizando un análisis cualitativo en Atlas.ti 8 previa codificación del contenido de los mensajes al objeto de analizar las relaciones y redes entre los códigos generados. El objetivo de este estudio es conocer las percepciones sobre los servicios sociales de los diferentes agentes que participan en Twitter y analizar los discursos, a fin de definir las temáticas prioritarias que abarcan el ideario sobre servicios sociales de los perfiles que participan activamente en dicha red social.

Palabras clave: Twitter; servicios sociales; participación social; comunicación política; red social.

1. Introducción

La irrupción de las redes sociales en el panorama comunicativo supuso un revulsivo en la forma de comunicarse, tanto a nivel individual como en la esfera de los medios de comunicación tradicionales. Según Cotarelo (2010) los motivos asociados a esta rápida implantación de las redes sociales en los medios tradicionales serían la multilateralidad, la interacción, la inmediatez y la gratuidad. Esto ha provocado un proceso de transformación significativa la esfera pública (Habermas, 1968), reconfigurándola en una esfera pública digital pasando de un modelo comunicativo vertical, jerarquizado y unidireccional a otro modelo multidireccional, horizontal y desjerarquizado (Rodotà, 2000, pp.45-46) donde el mayor beneficiado es el/la ciudadano/a.

Las redes sociales, y en especial Twitter, se han convertido en esa nueva esfera pública, reforzando el papel de esta red como termómetro del ambiente social (López-Merí, 2017). Twitter permite expresar ideas, quejas o propuestas políticas de los/as ciudadanos/as y en los servicios sociales se utiliza para poder analizar coaliciones, redes y comunidades desde el ámbito de la intervención social (Del Fresno García, 2015).

Las redes sociales han rediseñado el panorama de los medios de comunicación, y han aumentado la importancia que tienen en las campañas electorales, y en especial Twitter (Campos-Domínguez, 2017), siendo un instrumento consolidado en las campañas electorales, desde la primera campaña del Obama en el 2008 (Bohaty, 2009; Bimber, 2014), hasta las nuevas campañas electorales de políticos populistas (van-Kessel y Castelein, 2016) que dan prioridad a la agresividad y a propuestas programáticas

⁵⁴¹ Alfonso Chaves-Montero. Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud Pública, Facultad de Trabajo Social. COIDESO: Centro de Investigación, Pensamiento Contemporáneo e Innovación para el Desarrollo Social. Universidad de Huelva, España.

⁵⁴² Este trabajo se encuentra actualmente en proceso y forma parte de la tesis doctoral del autor, la cual ha sido posible gracias al apoyo del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España, que le ha beneficiado con un contrato de formación predoctoral (FPU17/01215).

simplistas, en lugar de propuestas complejas. Este nuevo estilo comunicativo inaugurado en la campaña electoral de Donald Trump (Enli, 2017), ha sido seguido entre otros en España por la formación política Vox (Rivas-de-Roca et al., 2020) y en Brasil por Bolsonaro (Aruguete et al., 2019), caracterizándose por la polarización de los usuarios en Twitter y la división entre grupos sociales (Hahn et al., 2015).

La participación tanto política como cívica de la sociedad ha evolucionado hacia nuevas formas de compromiso emergente, a ese cambio han contribuido los medios de comunicación (Hernández, 2011), estos cambios se producen por un cambio de las estructuras de la sociedad, caracterizadas por una organización estructural horizontal y flexibles, donde la línea entre lo público y privado queda difuminada, participación en manifestaciones espontáneas e irregulares y una implicación más individual que colectivo (Stolle y Hooghe, 2004).

Bennett et al. (2010) distingue dos formas de entender y ejercer la ciudadanía, un tipo de ciudadanía más tradicional tanto en estilo cívico como en el consumo comunicación denominada DC (Dutiful Citizenship) y un segundo tipo de ciudadanía más abierta y creativa tanto en el consumo como en la generación de comunicación denominada AC (Actualizing Citizenship). A la ciudadanía AC se la podría vincular con el uso de internet y las redes sociales, si bien Hernández (2011) aboga por la no existencia de dicha diferenciación y que al igual que en la esfera offline existen los dos tipos de ciudadanía, en la esfera online también. Este modelo AC no solo afectaría a los jóvenes, sino que afecta a toda la ciudadanía. Ejemplos actuales de este compromiso y participación lo podemos encontrar en el movimiento 15M (Feenstra et al., 2017) o la campaña MeToo (Kunst et al., 2019) donde las redes sociales y en concreto Twitter han tenido un papel preponderante en los procesos de comunicación.

La comunicación en las redes sociales se enmarca en lo que se denomina comunicación 2.0 (Benítez et al., 2018) proporcionando mecanismo para que el ciudadano pueda expresar sus opiniones e ideas interactuando con otros usuarios de la red y proporcionando mecanismos para la retransmisión de sus mensajes. A esta funcionalidad de comunicación de ideas y opiniones hay que añadir que es un medio para que los usuarios/as establezcan relaciones personales a través de la red (Chen, 2011). Tener presencia y actividad en la red y que exista una comunicación bidireccional entre los/as usuarios/as es gratificante y personaliza mucho la cercanía del titular de la cuenta con sus seguidores/as. Esta es la comunicación que debería prevalecer y normalizarse de forma habitual en Twitter, si bien la evidencia apunta a que dicha comunicación bidireccional no existe o es escasa entre los políticos y la ciudadanía (Alonso-Muñoz et al., 2016; Nulty et al., 2016). Estos mecanismos que tienen los/as ciudadanos/as para participar, debatir y opinar, fortalecen la opinión propia (Moya-Sánchez y Herrera-Damas, 2015), y supone una compensación inmaterial que forma parte del proceso de comunicación en Twitter, fortaleciendo el discurso que se genera en dicha red social (Fedi, 2001).

El potencial de la participación en Internet ha sido estudiado por diferentes autores en diversos ámbitos, como la participación de minorías, que tradicionalmente no participan en política (Bekafigo y McBride, 2013; Morris y Morris, 2013), la correlación existente, entre el uso de internet y la participación política en la juventud (Espinar-Ruiz y González-Río, 2015), argumentando que a mayor uso de internet mayor participación online, y mayor participación offline. En este mismo sentido Gil de Zúñiga, Molyneux y

Zheng (2014) afirman que las redes sociales tienen efectos directos sobre la participación política offline, idea ratificada por los estudios de Vaccari et al. (2015), De Marco y Robles (2012) y Valenzuela, Park y Kee (2009).

El uso de las redes sociales, principalmente Facebook y Twitter, ha sido estudiado desde el punto de vista de la participación social y los movimientos sociales, asociado con las acciones y movilizaciones de protesta, (Castells, 2012). Así mismo el uso de las redes sociales con fines informativos ejerce un impacto positivo en la participación de las personas en acciones cívicas y políticas, y por el contrario los usos recreativos de las redes sociales tienen un efecto negativo en dichas participaciones (Gil de Zúñiga, Jung y Valenzuela, 2012). Y desde el punto de vista de la participación cívica, el uso de las redes sociales con fines informativos ayuda a la construcción de una identidad personal al habilitar múltiples canales para la retroalimentación interpersonal y la aceptación entre pares (Harter, 1999) y ayudando al reforzamiento de los lazos y comunidades por la actualización constante de lo que sucede en su entorno (Park, Kee y Valenzuela, 2009). Por todo ello un mayor intercambio de información entre los miembros del grupo online ayuda a construir relaciones de confianza, ya que al hacer sentir a los mismos miembros de una comunidad y aumentando su conocimiento sobre los miembros de la misma aumenta el compromiso cívico y político.

Asociado al uso expresivo de las redes sociales se establece una relación positiva con otros atributos de la discusión interpersonal, como el razonamiento, la conexión con vínculos débiles y la exposición al desacuerdo. Por lo que respecta a la discusión interpersonal, internet y las redes sociales son un espacio de discusión pública donde se promueve el intercambio de información e ideas a través de la discusión (Kobayashi et al., 2006), por lo que la relación que se establece es de tipo positivo entre el uso expresivo y la discusión, y no dándose esta relación en un uso informacional o consultivo. Así mismo el intercambio de información facilita exponerse a puntos de vista diferentes, lo que aumenta la posibilidad de tener perspectivas diferentes ideológicamente a la propia, enriqueciéndose el razonamiento (McKenna y Bargh, 2000), promoviendo el intercambio deliberativo de ideas y pensamientos (Papacharissi, 2002). Y por último la conexión con vínculos débiles (también denominados lazos débiles) en la conformación de una red social heterogénea expone al sujeto más fácilmente a nuevas ideas produciendo mayor diversidad de pensamiento que una red conformada solo por vínculos o lazos fuertes (Granovetter, 1973).

Según lo expuesto se puede resumir que las redes sociales ofrecen una nueva forma de participación en la esfera pública online, y que dicha participación mantiene fuertes vínculos con la participación offline, complementándola y fortaleciéndola, por lo que las redes sociales son un medio para la participación social y el activismo, y puesto que se experimenta un crecimiento continuado en su uso, se podría esperar una mayor participación social y activismo offline.

El panorama político vivido en España en el periodo analizado en este trabajo, se va a caracterizar por la sucesión de varias campañas electorales muy seguidas, así desde el 2015 se sucede la campaña de 2016, la moción de censura a M. Rajoy en 2018, que supone un cambio de partido político en la presidencia del país. Lo cual va a propiciar una fuente constante de comunicaciones políticas en las redes sociales tanto en los periodos de campaña y precampaña como en los periodos intermedios, siendo el periodo de precampaña y campaña electoral cuando los/as políticos/as son más activos

en las redes sociales (Abejón-Mendoza, Sastre-Asensio y Linares-Rodríguez, 2012), y siendo Twitter la red social con un papel preponderante en el ámbito político (Rodríguez y Ureña, 2012). Y aunque queda fuera del estudio de este trabajo, en la actualidad seguimos con una situación política altamente inestable, ya que, después de la moción de censura a M. Rajoy en 2018, se convocaron elecciones generales en abril de 2019 sin que se lograra el establecimiento de un gobierno, produciéndose la repetición electoral en noviembre de 2019.

Los estudios que existen sobre el uso de las redes sociales asociado a los servicios sociales se centran en el uso de las redes como herramienta para la práctica profesional o como herramienta de estudio de un subconjunto poblacional que usa dichas redes. El presente trabajo se aleja completamente de estos estudios y se centra en el estudio del discurso que se da en esta nueva esfera pública digital, sobre unos tópicos determinados entorno a los servicios sociales como organismo público referente en la aplicación y ejecución de políticas sociales y en un entorno de participación social en Internet.

Los trabajos sobre participación social en Twitter en España se han centrado mayoritariamente en el uso de esta red social por partidos y candidatos, y siempre sobre aspectos generalistas de su discurso. Este artículo aporta una perspectiva nueva, ya que no solo toma como referencia las campañas electorales, sino también los periodos entre las mismas y en un espacio temporal más amplio y se centra en analizar el discurso de los tópicos de servicios sociales comunitarios o básicos y especializados.

El objetivo de este estudio es conocer las percepciones sobre los servicios sociales de los diferentes agentes que participan en Twitter y analizar cualitativamente los discursos, a fin de definir las temáticas prioritarias que abarcan el ideario sobre servicios sociales de los perfiles que participan activamente en dicha red social, centrándonos de manera especial en los discursos políticos y la utilización de las redes sociales de estos para poner de relieve la realidad de los servicios sociales en sentido amplio en el ámbito nacional.

2. Metodología

Los datos fueron extraídos mediante la herramienta de ARS SocioViz y almacenados periódicamente en una matriz de datos para su posterior análisis, obteniéndose un total de 6.357 tuits. Codificándose dos matrices una sin los retuits que se utilizó para un análisis cualitativo mediante la herramienta Atlas.ti y otra matriz con retuits para el análisis cuantitativo con la herramienta Gephi.

Con la obtención de la primera matriz de datos, la misma se codificó en Atlas.ti para obtener quien es la fuente (particular, prensa, partido político, organización social, institución pública, etc.), la fecha del mensaje (2015, 2016 y 2019), tipo de mensaje (noticia, información de usuario, información de partido político, información de organización social, información de institución pública, etc.), comunidad autónoma desde donde se emite (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, etc.) y el contenido del mensaje (denuncia, difusión, demanda, etc.). A fin de obtener la relación entre los parámetros anteriormente citados (fuente, fecha, tipo de mensaje, comunidad autónoma y el contenido del mensaje).

Posteriormente la segunda matriz de datos con los retuits se exportó a Gephi, para calcular con dicha herramienta las medidas de centralidad, grados de intermediación a

fin de determinar quiénes son los actores más importantes en función de la clasificación de la fuente según los parámetros codificados en Atlas.ti.

3. Resultados

En los resultados se observa que los/as usuarios/as utilizan Twitter fundamentalmente para una comunicación informal, centrada en mensajes de difusión, denuncias y valoraciones positivas para darles mayor visibilidad e impacto. Además, de la relación entre los tuits publicados y los partidos políticos más representativos a nivel nacional se desprende que el uso de Twitter tiene enfoques diferentes según cada fuerza política. De toda la comunicación que se lanza tanto en precampaña como en la campaña electoral, en este trabajo en curso, nos propusimos centrarnos en los mensajes emitidos en la red social Twitter con respecto al tema de Servicios Sociales. Para llevar a cabo dicho objetivo se realizó una búsqueda avanzada en Twitter de todos los mensajes emitidos en las cuentas de los principales partidos políticos a nivel nacional y de sus candidatos (PSOE, UP, PP, C's) durante las campañas electorales del 2015, 2016 y 2019 al Congreso de los Diputados, tomando como fecha de precampaña desde la firma de disolución de las Cortes hasta el inicio oficial de la campaña electoral y como campaña desde esta última hasta el día antes de la jornada de reflexión. Posteriormente, se seleccionaron aquellos mensajes que contenían los tópicos: Servicios Sociales Comunitarios; Equipos de Acción Social Básica; Equipos Multidisciplinares Específicos; Servicios Sociales de Atención Especializada; Servicios Sociales de Atención Social Básica; Servicios de Atención Social Primaria; Servicios Sociales de Base; Servicios Sociales Especializados; Servicios Sociales Generales; Servicios Sociales de Atención Primaria y Servicios Sociales Básicos.

El análisis de los datos de acuerdo al proceso metodológico descrito arroja un total de 90 códigos o unidades mínimas de información distribuidos en diferentes grupos o familias. En primer lugar, se han identificado un total de 21 tipologías de diferentes fuentes de información (particular, prensa, partido político, ayuntamiento, plataforma comercial y de información, organización sindical, organización social, diputación provincial, colegio profesional, cadena de radio, académica, otros, plataforma ciudadana, servicio de orientación profesional, agencia pública, gobierno regional, mancomunidad, boletín oficial, cadena de TV, fundación privada, gobierno nacional) clasificadas según su enraizamiento, es decir, el número de tuits en el que aparece, y según su densidad, esto es, el número de relaciones directas que guarda con otros códigos.

Las fuentes principales que publican tuits relacionados con los servicios sociales son: fuentes particulares y prensa, seguidos a distancia por partidos políticos, ayuntamientos y plataformas comerciales o de información. Sorprende la escasa profusión de comunicaciones a través de redes sociales por parte de las entidades gubernamentales, perdiendo enraizamiento en la medida que aumenta el ámbito territorial de influencia.

Especial relevancia tiene el análisis de los tuits de acuerdo al fin que persiguen las distintas fuentes identificadas. Así se han agrupado los tuits siguiendo cuatro objetivos prioritarios, realizar divulgación de actividades, servicios o novedades de los servicios sociales, hacer públicas demandas o denuncias sobre el funcionamiento o financiación de los servicios sociales, y poner de manifiesto valoraciones positivas acerca de la

gestión e intervención de los servicios sociales dando como resultado un total de 443 códigos emergidos del análisis.

El objetivo principal de los tuits publicados con relación a los servicios sociales está centrado en la propagación de servicios y dotaciones, no obstante, también se intercalan en las primeras posiciones denuncias de las deficiencias encontradas en los servicios sociales.

Siguiendo con los resultados del análisis, se detallan aquellos extraídos del proceso de codificación abierta, que definen las principales temáticas o dimensiones abordadas por los tuits publicados. Los resultados se han dividido en tuits de denuncias, tuits de difusión y tuits de valoraciones positivas. El primer análisis es descriptivo con base en las citas de los tuits recopilados y el segundo es un análisis de las redes semánticas de los códigos de los tuits analizados.

3.1. Tuits de difusión

En la investigación realizada los mensajes de difusión forman un núcleo muy importante del total de tuits analizados (véase tabla 1). Los principales objetivos de las difusiones de los servicios sociales están relacionados con: 1. Difusión Actividad; 2. Difusión Atención; 3. Difusión aumento financiación; 4. Difusión ayudas económicas; 5. Difusión de ayudas alimentarias; 6. Difusión de coordinación y planificación; 7. Difusión de Políticas; 8. Difusión de Prestaciones/Mejoras; 9. Difusión Programas/Proyectos/Jornadas/Cursos/Convenios; 10. Difusión Nueva Ley/Plan; 11. Difusión Servicio: empleo; 12. Difusión Servicio: migraciones; 13. Difusión Servicio: subvenciones; 14. Difusión Servicio: vivienda e hipoteca; 15. Difusión Servicios: familias; 16. Difusión Servicios: formación y 17. Difusión de Asociacionismo/Voluntariado.

3.2. Tuits de denuncias

Como se ha visto en el apartado anterior, la red social Twitter es utilizada por las distintas fuentes para poner de manifiesto disconformidad o denuncias de políticas o servicios públicos. En el estudio realizado las denuncias comportan una parte importante del total de tuits analizados (véase tabla 2). Los principales objetivos de las denuncias están relacionados con: 1. Las competencias de los servicios sociales; 2. Las deficiencias en los servicios sociales; 3. La destrucción de empleo; 4. La falta de vigilancia; 5. La falta de financiación y 6. Las denuncias en general hacia los servicios sociales.

3.3. Tuits de valoraciones positivas

En el análisis realizado con las valoraciones positivas, podemos observar en la tabla 3 que los principales objetivos de las valoraciones positivas hacia los servicios sociales están relacionados con: 1. Valoración positiva Ley: competencias; 2. Valoración positiva: calidad; 3. Valoración positiva: importancia y 4. Valoración positiva: cercanía atención.

3.4. Análisis de redes semánticas

La importancia del análisis con un software CAQDA reside en que además de poder extraer un resultado descriptivo y seccionado por códigos según su relevancia semántica, es la interpretación de los datos de acuerdo con sus relaciones directas e indirectas con otros nodos con los que comparte significado, resultando, por tanto, un

análisis de la complejidad semántica del objeto de estudio que se representa a partir de redes semánticas como resultado del análisis coaxial realizado.

4. Conclusiones

De la muestra analizada puede extraerse que en el análisis descriptivo de los tuits existe un predominio de mensajes de difusión. Se obtiene un panorama de usuarios/as mayoritariamente de cuentas de políticos/as y partidos políticos en el que predomina un discurso positivo por el aumento en la atención de la ciudadanía en los centros de servicios sociales de las regiones autonómicas. También predomina en las mismas cuentas de Twitter mensajes de difusión, de prestaciones y mejoras llevadas a cabo por los gobiernos (nacional, autonómico y local). Asimismo, la existencia de ayudas económicas por parte de los ayuntamientos (alimentos, facturas de la luz o del agua, etc.) en municipios a través de las subvenciones recibidas. Por otra parte, se destacan tuits de organizaciones sociales, ayuntamientos, medios de comunicación, etc. que versan sobre la transmisión de la formación a través de talleres, cursos, congresos, jornadas que organizan los servicios sociales para el público en general. Incluso existen tuits que publican convocatorias de bolsas de empleo para la contratación de profesionales en los centros de servicios sociales municipales.

Finalmente, en función del emisor, se evidencia la fuente particular como la más profusa de todas, seguidas de prensa y partidos políticos, sin embargo, la participación en Twitter por parte de las entidades gubernamentales es discreta, más aún cuando se amplía el territorio competencial. A su vez, teniendo en cuenta el fin que persiguen los tuits según la tipología de emisor se observa cómo las organizaciones públicas hacen una utilización destinada a la difusión de manera principal. Las principales fuentes, como son fuentes particulares, prensa y partidos políticos hacen un uso mixto, publicando tuits dirigidos a la divulgación y también dirigidos a denuncias o demandas. Las menos representativas son las valoraciones positivas en Twitter que son principalmente efectuadas por cadenas de televisión, aunque a través de estas también se publican denuncias y demandas, plataformas ciudadanas y comerciales y fundaciones privadas.

5. Referencias bibliográficas

- Abejón-Mendoza, P., Sastre-Asensio, A., y Linares-Rodríguez, V. (2012). Facebook y Twitter en campañas electorales en España. *Anuario electrónico de estudios en comunicación social "Disertaciones"*, 5(1), 129-159. Recuperado a partir de <https://goo.gl/2oXUxE>
- Alonso-Muñoz, L. y Casero-Ripollés, A. (2018). Political agenda on Twitter during the 2016 Spanish elections: issues, strategies, and users' responses. *Communication & Society*, 31(3), 7-23. doi: 10.15581/003.31.3.
- Aruguete, N., Calvo, E. y Ventura, T. (2019). Polarization, News Sharing, and Gatekeeping: A study of the #Bolsonaro Election. *iLCSS*, 21(3), 1-13.
- Bekafigo, M. A. y McBride, A. (2013). Who tweets about politics? Political participation of Twitter users during the 2011 gubernatorial elections. *Social Science Computer Review*, 31(5), 625-643. doi: 10.1177/0894439313490405

- Benítez, V. A., Ochoa, S., y López, M. T. (2018). Models to assess communication 2.0 on websites and organizational social media. *2018 13th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI)*, 1-6.
- Bimber, B. (2014). Digital Media in the Obama Campaigns of 2008 and 2012: Adaptation to the Personalized Political Communication Environment. *Journal of Information Technology & Politics*, 11(2), 130-50. doi: 10.1080/19331681.2014.895691
- Bohaty, F. H. (2009). Insights: Changing policy: Onlinesocial-networking sites have influence on the politicalprocess. *Chemical and engineering news*, 87(16).
- Campos-Domínguez, E. (2017). Twitter y la comunicación política. *El profesional de la información*, 26(5), 785-793. doi: 10.3145/epi.2017.sep.01
- Castillo De Mesa, J. (2017). *El Trabajo Social ante el reto de la transformación digital. Big data y redes sociales para la investigación e intervención social*. Pamplona, España: Aranzadi.
- Cotarelo, R. (2010). *La política en la era de internet*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Chen, G.M. (2011). Tweet this: A uses and gratifications perspective on how active Twitter use gratifies a need to connect with others. *Computers in Human Behavior*, 27(2), 755-762.
- De Marco, S. y Robles, J. M. (2012). Uso de los blogs políticos: análisis de algunos factores determinantes. *Arbor*, 188(756), 689-705. doi: 10.3989/arbor.2012.756n4005
- Del Fresno García, M. (2015). Conectar a los desconectados: Trabajo Social y análisis de redes sociales. Una aproximación metodológica para identificar líderes informales en red. *Arbor*, 191(771), 209.
- Enli, G. (2017). Twitter as arena for the authentic outsider: exploring the social media campaigns of Trump and Clinton in the 2016 US presidential election. *European journal of communication*, 32(1), 50-61. doi:10.1177/0267323116682802
- Espinar-Ruiz, E. y González-Río, M. J. (2015). Uso de Internet y prácticas políticas de los jóvenes españoles. *Convergencia*, 22(69), 13-38.
- Fedi, A. (2001). Activismo político y representación del yo. *Psicología Política*, 22, 53-76.
- Feenstra, R. A., Tormey, S., Casero-Ripolles, A. y Keane, J. (2017). Two-way Street mediatisation of politics or overturn? The social media communication models of 15M and Podemos. En R. A. Feenstra, S.Tormey, , A. Casero-Ripolles y J. Keane. (Eds.), *Refiguring Democracy: The Spanish Political Laboratory* (pp. 64-91). Oxford, U.K.: Routledge.
- García-Suárez, J., Trigueros, C. y Rivera, E. (2015). Twitter como recurso para evaluar el proceso de enseñanza universitaria. *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, 12(3), 32-45. doi: 10.7238/rusc.v12i3.2092
- Gibson, R., y Cantijoch, M. (2013). Conceptualizing and Measuring Participation in the Age of the Internet: Is Online Political Engagement Really Different to Offline? *The Journal of Politics*, 75(3), 701-716. doi:10.1017/s0022381613000431

- Gil de Zúñiga, H. y Valenzuela, S. (2011). The mediating path to a stronger citizenship: online and offline networks, weak ties, and civic engagement. *Communication Research*, 38(3), 397-421. doi: 10.1177/0093650210384984
- Gil de Zúñiga, H., Jung, N. y Valenzuela, S. (2012). Social media use for news and individuals' social capital, civic engagement and political participation. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 17(3), 319-336. doi: 10.1111/j.1083-6101.2012.01574.x
- Gil de Zúñiga, H., Bachmann, I., Hsu, S. H. y Brundidge, J. (2013). Expressive versus consumptive blog use: implications for interpersonal discussion and political participation. *International Journal of Communication*, (7), 1538-1559.
- Glaser, B. y Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Chicago, U.S.A.: Aldine.
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, (78), 1360-1380. doi: 10.1086/225469
- Habermas, J. (2004). *1968: Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona, España: Gustavo Gili.
- Hahn, K. S., Ryu, S. & Park, S. (2015). Fragmentation in the Twitter following of news outlets. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 92(1), 56-76.
- Harter, S. (1999). *The construction of the self: A developmental perspective*. New York, U.S.A.: Guilford Press.
- Hernández, M. E. (2011). El compromiso cívico y político de los jóvenes y el rol de las nuevas tecnologías en educación: modelos de e-democracia. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 25(71), 101-124.
- Kobayashi, T., Ikeda, K., y Miyata, K. (2006). Social capital online: Collective use of the Internet and reciprocity as lubricants of democracy. *Information, Communication & Society*, (9), 582-611.
- Kunst, J. R., Bailey, A., Prendergast, C. y Gundersen, A. (2019). Sexism, rape myths and feminist identification explain gender differences in attitudes toward the #metoo social media campaign in two countries. *Media Psychology*, 22(5), 818-843. doi: 10.1080/15213269.2018.1532300
- Lee, R.M. y Fielding, N.G. (1991). Computing for qualitative research: options, problems and potential (1991) En N.G. Fielding y R.M. Lee. (Eds.), *Using Computers in Qualitative Research* (pp. 1-14). London, U.K.: Sage Publications.
- Lonkila, M. (1995). Grounded Theory as an Emerging Paradigm for Computer-Assisted Qualitative Data Analysis. En U. Kelle (Ed.), *Computer Aided Qualitative Data Analysis* (pp. 41 - 50). London, U.K.: Sage Publications.
- López-Meri, A. (2017). Contribución ciudadana al debate electoral y su cobertura periodística en Twitter. *Revista Prisma Social*, (18), 1-33. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2Jmx0zY>

- McKenna, K. Y. A., y Bargh, J. A. (2000). Plan 9 from cyberspace: The implications of the Internet for personality and social psychology. *Personality and Social Psychology Review*, (4), 57-75.
- Miles, M., y Huberman, A. (1984). *Qualitative data analysis*. Beverly Hills, U.S.A.: Sage.
- Moya-Sánchez, M. y Herrera-Damas, S. (2015). Cómo puede contribuir Twitter a una comunicación política más avanzada. *Arbor*, 191(774). doi: 10.3989/arbor.2015.774n4012
- Morris, D. S. y Morris, J. S. (2013). Digital inequality and participation in the political process: real or imagined? *Social Science Computer Review*, 31(5), 589-600. doi: 10.1177/0894439313489259
- Muñoz-Justicia, J. (2005). *Análisis cualitativo de datos textuales con Atlas.Ti 5*. Barcelona, España: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Nulty, P., Theocharis, Y., Popa, S. A., Parnet, O. & Benoit, K. (2016). Social Media and Political Communication in the 2014 Elections to the European Parliament. *Electoral Studies*, 44, 429-444. doi:10.1016/j.electstud.2016.04.014
- Papacharissi, Z. (2002). The virtual sphere: The Internet as a public sphere. *New Media and Society*, 4(1), 9-27.
- Park, N., Kee, K. F., y Valenzuela, S. (2009). Being immersed in social networking environment: Facebook groups, uses and gratifications, and social outcomes. *CyberPsychology & Behavior*, 12(6), 729-733.
- Rivas-de-Roca, R., García-Gordillo, M. & Bezunartea-Valencia, O. (2020). The far-right's influence on Twitter during the 2018 Andalusian elections: an approach through political leaders. *Communication & Society*, 33(2), 227-242.
- Rodotà, S. (2000). *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Rodríguez, R. y Ureña, D. (2012). Diez razones para el uso de Twitter como herramienta en la comunicación política y electoral. *Comunicación y Pluralismo*, (5), 89-116.
- Sánchez, Ó. (2017). El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (109), 237-260. doi: 10.18042/cepc/redc.109.09
- Stolle, D. y Hooghe, M. (2004). "Review Article: Inaccurate, exceptional, one-sided or irrelevant? The debate about the alleged decline of social capital and civic engagement in western societies". *British Journal of Political Science*, 35, 149-167.
- Vaccari et al. (2015). Political expression and action on social media: exploring the relationship between lower and higher-threshold political activities among Twitter users in Italy. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 20(2), 221-239. doi: 10.1111/jcc4.12108
- Valenzuela, S., Park, N. y Kee, K. F. (2009). Is there social capital in a social network site?: Facebook use and college student's. *Journal of Computer Mediated Communication*, (14), 875-901. doi: 10.1111/j.1083-6101.2009.01474.x

La intervención familiar en clave de innovación: ÍNSULA

Ruth Vallina Pascual, Rosario Artamendi Franco, Adalys Vázquez Paredes, Ignacio Álvarez de Celis⁵⁴³

ABSTRACT

La sociedad actual se caracteriza por su diversidad, por un alto y constante ritmo de cambio y por el alcance, expansión y efectos de la tecnología y digitalización en la totalidad de ámbitos y sectores, lo que ha provocado un fuerte impacto y modificaciones en la propia estructura social; en la manera de concebir la realidad y las relaciones humanas.

Las familias, que no son ajenas a estas nuevas formas de comunicarse e interactuar, mantienen vínculos que cada vez son más difíciles de acotar y definir, provocando desajustes que derivan en situaciones de tensión e incomunicación y en conflictos generados por el uso inadecuado de las redes sociales (huella y reputación digital), especialmente en aquellas en las que existen hijos menores de edad. Se ha demostrado que la intervención social y psicológica, abordada desde una perspectiva ecológico-sistémica, es eficaz y efectiva en la modificación de déficits y reestructuración del sistema familiar.

El propósito de esta ponencia es describir cómo a partir de esta realidad y desde una nueva óptica, nace Ínsula, combinando y articulando de forma estratégica la complejidad y pluralidad metodológica de la intervención familiar con elementos clave diferenciados.

Como programa psico-socio-educativo innovador especializado, (pionero en el territorio español), desde el compromiso, la sensibilidad y responsabilidad social, aborda de forma eficaz los nuevos códigos de comunicación, conducta y actual fenómeno de las relaciones familiares.

Partiendo de un modelo sistémico de Terapia Familiar, se aborda el trabajo con la familia en su conjunto, como un sistema en el que cada persona tiene un valor y cada movimiento e interacción afectan al resto (dinámica circular de influencias recíprocas).

Acompañados por un equipo humano profesional multidisciplinar, capaz de trabajar desde una visión integral lo complejo de las relaciones familiares y proporcionar una atención e intervención en la que convergen diversos enfoques, las familias realizan un itinerario inmersivo y sensorial. Transitan diferentes espacios-experiencias, adaptables y en cambio constante.

La utilización de los últimos avances tecnológicos en realidad virtual, inteligencia artificial y digitalización del espacio reflejan uno de los principios de la intervención en Ínsula: la consonancia entre lo humano y lo tecnológico como unión que facilita y potencia la consecución de objetivos y metas.

Por todo ello Ínsula se materializa como proyecto innovador en la intervención familiar psico-socio-educativa dando respuesta a necesidades presentes y futuras de las familias.

Palabras clave: Intervención Familiar psico-socio-educativa, Innovación en Mediación Familiar, Herramientas tecnológicas sociales, Huella y reputación digital.

PANEL 14: Digitalización e innovación tecnológica

⁵⁴³ Ruth Vallina Pascual, Rosario Artamendi Franco, Adalys Vázquez Paredes, Ignacio Álvarez de Celis. Fundación Cruz de los Ángeles.

1. Introducción

La sociedad actual se caracteriza por su diversidad, su constante cambio y por estar vinculada, en gran parte, al uso de las TIC (Tecnologías de la Información y de la Comunicación) en la totalidad de ámbitos y sectores, lo que ha provocado, sobre todo durante los últimos años, un fuerte impacto y un cambio profundo en la manera de concebir la realidad y las relaciones humanas.

A los escenarios sociales de interdependencia y vulnerabilidad que ya estaban presentes, (familiares, plurales e individuales), la situación socio-sanitaria ha añadido otros desajustes tal vez inesperados, amplios y muy variados.

Cambios que se han ido trabajando en cada caso atendido en Ínsula, tanto desde una perspectiva compartida como individual obligando a repensar y planificar la intervención en horizontes de tiempos más cortos, con nuevas fórmulas ajustadas a cada situación.

La Fundación Cruz de los Ángeles, se ha tomado el progreso como un valor propio que ha conducido a una mejora sustancial en la intervención con las familias. Mejora entendida como una modificación de elementos ya existentes con el fin de renovarlos o avanzar. Un constante y creciente avance que lleva a entender la intervención como un proceso cambiante.

Este escenario, como desafío y oportunidad, posibilita nuevas formas de interacción, participación, acción e influye en las actuales dinámicas de comunicación, condicionando los vínculos personales. El alcance y efectos de la digitalización, la expansión de las redes sociales, el predominio del entorno digital móvil y los comportamientos virtuales se interrelacionan e influyen sobre la vida real provocando incluso cambios en la estructura social.

La intervención social y la psicología, del mismo modo, son sensibles a estos cambios, adaptando los avances en esos campos con las intervenciones que realizan, investigando nuevas oportunidades de crecimiento o aplicando y empleando herramientas digitales en el desarrollo de sus sesiones y trabajo.

Las familias tampoco son ajenas a estas nuevas formas de comunicarse e interactuar. Como grupos diversos de personas mantienen vínculos que cada vez son más difíciles de acotar y definir y en muchos casos sus relaciones se ven condicionadas y/o surgen en el mundo de las redes sociales y las TICs.

Este alto ritmo de cambio de nuestra sociedad provoca que, en muchas ocasiones, haya un desajuste educativo y generacional que deriva en situaciones de tensión e incomunicación entre los miembros de la familia, especialmente en aquellas en las que existen hijos menores de edad.

Cada vez son más las familias que por esos motivos demandan un apoyo profesional especializado que les permita superar momentos de crisis o cambio para los que no se sienten preparados, un apoyo para poder restablecer el nivel y calidad de comunicación como factor determinante de las relaciones, la autonomía, la confianza y poder restaurar las condiciones del sistema familiar.

Es por todo ello necesario, un cambio de enfoque y metodología en el tratamiento terapéutico familiar que adecúe, tanto los espacios (físicos y virtuales) como las herramientas, a las necesidades emocionales del grupo familiar

Y esto ha llevado a la creación de Ínsula, un programa psico-socio-educativo resultado de la fusión entre:

La Fundación Cruz de los Ángeles como Entidad con dilatada experiencia en el campo de menores y sus familias, con quienes trabaja desde una perspectiva amplia y adaptada a la situación y el momento. Lo que lleva a aportar su visión especializada, su interés por la innovación y profesionales preparados para los nuevos retos.

La intervención sistémica como terapia familiar que entiende a la familia como un sistema que se ha de ir adaptando a los diferentes cambios que se producen en el mismo y en el que cada uno de sus componentes tiene su propio valor y cada uno de sus movimientos o interacciones afectan al resto.

La tecnología, como parte integrante del día a día, tanto de nuestra vida personal como profesional, abarcando el amplio espectro: aplicación de móvil, realidad virtual, suelo interactivo, proyección 360, robot, etc.

2. Componente del programa Insula

2.1. La tecnología

El objetivo de este programa, es inducir con espacios, herramientas diferenciadas y con las posibilidades que ofrecen una modificación en los estados de ánimo, replantear el sistema familiar desde los sentimientos, pensamientos, los sentidos, las relaciones, el contexto...desde lo intelectual y lo emocional, desde la interactividad del espacio, y lograr que la familia sea un lugar real para el desarrollo de personas.

Las herramientas utilizadas en Ínsula permiten, desde un nuevo ángulo, desde otra perspectiva, restablecer vínculos entre los miembros de una familia, sea cual sea su situación de deterioro, causas o situación actual.

A partir de esta unión, de la influencia y relevancia del empleo de nuevas herramientas, (en entornos tanto físicos como virtuales y todas sus variables) en las relaciones humanas, se pretende abordar la intervención terapéutica familiar de forma eficaz con un **planteamiento renovado** en un **entorno seguro** pero donde las **experiencias y vivencias sean protagonistas** y donde dicha intervención especializada se complementa entre otras herramientas con la incorporación de diferentes tecnologías inmersivas.

La tecnología, como vehículo que acerca los sueños, vinculando pensamientos abstractos y vivencias a la realidad.

Ínsula es un cambio de perspectiva sobre cómo enfocar el trabajo con las familias, una revolución tecnológica sin olvidar el andamiaje psicológico que ofrece la sorpresa al núcleo familiar al encontrarse en un espacio distinto y novedoso en el cual poder romper con sus arquetipos predefinidos, un espacio adaptable y sorprendente.

Ínsula se plantea como un dispositivo capaz de generar situaciones y experiencias reales entre las personas implicadas en el proceso, en un espacio muy concreto donde los materiales, el uso de colores, los planos arquitectónicos, la luz, el mobiliario preciso, su significado y sentir, participan de la creación de otro tipo espacios, intangibles e

internos, personales, individuales y/o grupales, que permiten la introspección, la relación y/o la expresión de estados de ánimo

Ínsula es la propuesta de un viaje emocional, grupal y personal. Es un itinerario inmersivo y sensorial que transporta a quienes lo van a realizar para que puedan redescubrir lo que sucede en su entorno familiar.

Es evidente la utilidad de las TICs en todos los campos de trabajo y, por lo tanto, también en la psicología, bien como medio para encontrar nuevos modos de realizar intervenciones o programar tratamientos, coordinando las técnicas de la intervención en psicología con las tecnologías, o como facilitador para el uso de instrumentos o técnicas convirtiéndose en una herramienta facilitadora de la participación del receptor en su proceso de reconstrucción.

Esta metodología relaciona los procesos a nivel interno y externo de las familias y posibilita el desarrollo de la singularidad y de la autonomía de cada uno de los miembros del sistema familiar al mismo tiempo que trabaja lo colectivo

Sobre estas consideraciones se hace necesario diseñar y poner en marcha programas alternativos muy especializados cuyos objetivos, metodologías, herramientas y técnicas de intervención familiar, desde el compromiso, la sensibilidad y responsabilidad social, aborden de forma eficaz los nuevos códigos de conducta y actual fenómeno de las relaciones familiares.

Se considera a la RV como una herramienta terapéutica que puede ayudar a la persona a dar el primer paso para hacer frente a un problema y que puede ser elegida por pacientes y terapeutas como un procedimiento menos aversivo que la exposición in vivo (García-Palacios 2011).

Por otro lado son contextos “seguros” (Bolwby 1973) y en esos contextos protegidos la persona puede explorar libremente, experimentar, vivir y revivir sentimientos y pensamientos tanto en el momento actual como en el pasado.

La Realidad virtual permite recrear un mundo virtual que rodea a quien lo experimenta, llevándole a lugares imaginarios, ofreciendo experiencias difíciles o no controladas de experimentar en la vida real. Es la puerta de acceso a un mundo inventado donde sólo la imaginación pone los límites. Engloba simulaciones e interacciones en tiempo real a través de múltiples canales sensoriales: visuales, auditivos, táctiles, etc. La realidad virtual apoyará el proceso terapéutico acompañando de manera impactante, la experiencia y proceso de cambio familiar

Esta tecnología, capaz de transportar a un sujeto a un entorno diferente sin moverse físicamente consigue la sensación de presencia, proporcionando la información adecuada a los sentidos. Por tanto, cuanto mayor sea el número de sentidos estimulados por el sistema y cuanto mayor sea la calidad de los estímulos, mayor será la sensación de inmersividad con la que poder acercarse a los objetivos que se persiguen en cada momento.

2.2. La intervención sistémica

Desde una perspectiva ecológico-sistémica se entiende la familia como un grupo de personas con un conjunto de relaciones interpersonales sometidas a distintas fuentes de influencia y que experimentan diversas situaciones de cambio, que funciona como

un sistema dinámico y que en cuanto se produce cualquier variación en alguno de sus miembros o en las relaciones que hay entre ellos, modifica el sistema familiar en su conjunto

La intervención terapéutica sistémica, viene marcada por décadas de experiencia y pretende con Ínsula dar un giro e incorporar nuevas herramientas que permitan a la Fundación y a sus profesionales adaptarse a los cambios que la sociedad necesita.

La familia es uno de los sistemas donde más transformaciones dinámicas se desarrollan, ya que es el principal contexto de desarrollo humano, donde se lleva a cabo el proceso de socialización de los niños. De ahí que sea el entorno más favorable para fomentar las relaciones interpersonales y el desarrollo individual de cada uno de los miembros.

Los cambios sociales producidos en los últimos años han tenido su repercusión en los modos de crianza y patrones educativos paterno-filiales, provocando un aumento de las solicitudes de ayuda en los servicios sociales, sanitarios y judiciales por parte de las familias para aquellas situaciones que no son capaces de entender y afrontar.

Una de las grandes dificultades que tienen las situaciones de crisis en el ámbito familiar es el hecho de producirse dentro del propio núcleo familiar, ya que ello implica privacidad, secretismo y ciertas dificultades de cara a reconocer la existencia de un problema ante los otros, aunque sean profesionales.

Las dificultades que enfrenta una familia en su convivencia diaria son de diversa índole y afectan a cada miembro de manera diferente por lo que se hace necesario un espacio donde poder trabajar todas ellas de forma simultánea, colectiva e individualmente.

En este contexto de reflexión surge la necesidad de crear y ofrecer un espacio para atender a familias (junto a sus hijos) que precisan de una intervención reparadora o terapéutica que les permita modificar las conductas que influyen en la convivencia familiar. Una intervención que les permita ser protagonistas de su historia.

La combinación del deseo de transformar y mejorar, unido a la necesidad de una intervención especializada, ha llevado a la creación de Ínsula, al desarrollo de una intervención que pone a su disposición herramientas tecnológicas que aumentan exponencialmente los beneficios y facilitan la estimulación para lograr la implicación de los sujetos, quienes colaboran en el diseño de la intervención y participan en la misma.

Caminarán acompañados por el terapeuta en un recorrido en el que no solo deben descubrir juntos su situación, sino que marcarán metas y establecerán hitos importantes en el proceso.

El objetivo es ayudar y promocionar a las familias, apoyándolas para que generen las competencias necesarias para gestionar los conflictos derivados de cambios o dificultades familiares. Para ello, se dispondrá de un soporte innovador fundamentado en las TICs que facilite al profesional y a las familias la consecución de las metas y les facilite convertirse en parte activa de su proceso de intervención.

La familia será protagonista de todo el proceso, detectando las necesidades reales, reconociendo las relaciones e interacciones que les unen y desunen, reflexionando sobre lo que les vincula, fortaleciendo procesos, construyendo, redefiniendo, participando en la elaboración de objetivos, en el desarrollo de la intervención y en la evaluación posterior.

Los seres humanos son seres emocionales e inteligentes que necesitan conectar con los espacios que habitan

2.3. Los profesionales

Para la puesta en marcha de un programa tan novedoso como Ínsula se cuenta con unos profesionales con las capacidades teóricas y personales que les permiten adaptar y utilizar las innovaciones tecnológicas a las intervenciones con las familias.

Que no recelan o desconfían de lo creativo u original, que toman riesgos y no tienen miedo a equivocarse en la elaboración de las actividades y herramientas a poner en práctica.

Con una visión amplia y con apertura a nuevos estímulos, internos y externos. Capaces de generar un equilibrio entre el trabajo del día a día, que requiere resultados inmediatos, y un modelo creativo que permita identificar y crear nuevas situaciones.

Profesionales apasionados por aprender y descubrir, con un gran compromiso con su vocación, flexibles y abiertos al cambio. Es vital la capacidad de asumir riesgos, salir de la zona de confort.

Con la capacidad de sorprender y de enfrentarse a nuevos desafíos y tareas diferentes, generadores de posibilidades y de percibir los problemas que puedan surgir y de nuevas oportunidades.

Para ello es necesario ser implementador, hacer que las cosas se lleven a cabo. Es importante poseer la característica de la curiosidad, no ser personas conformistas y disfrutar descubriendo cosas nuevas que contribuyan al desarrollo, a una mejora, a un cambio en el planteamiento.

Que se sienta parte de un equipo multidisciplinar, trabajando las metas correspondientes a cada momento y situación, unificando criterios, buscando el consenso y el establecimiento de objetivos i para cada caso. Todo esto siempre teniendo en cuenta el código ético profesional y el cuidado y la atención que las familias se merecen y haciéndoles conocedoras de lo innovador y experiencial de la intervención.

3. Recorriendo el camino de Insula

3.1. Acceso

La entrada al recurso es, sin duda, uno de los hitos más importantes de la intervención. La intencionalidad es la de crear una sorpresa inicial en la familia, así como realizar la primera explicación de en qué consiste Ínsula.

El principal enfoque de trabajo en Ínsula implica un cambio en la forma en la que se aborda la situación/problema con los miembros de la familia para que sean capaces de pasar de una forma de pensar lineal (causa-efecto) a una forma sistémica (sistemas, subsistemas y sus interacciones) ya que este será la guía y modelo de trabajo e intervención.

Esto cobra relevancia desde un primer momento ya que los profesionales han de lograr que la familia no se centre en cada individuo (en él mismo o en otro como foco de la situación /problema de forma aislada), si no que desde la entrada han de

percibir de una forma totalmente diferente la situación/problemática por la que acuden, considerada en el contexto actual del grupo familiar y de sus interrelaciones.

Dado que los sentidos son una puerta de acceso al mundo interior a partir de lo que se percibe desde el exterior, será fundamental orientar e influir en cómo la familia percibe y explora el nuevo entorno de Ínsula para acompañar de forma voluntaria e involuntaria, la nueva percepción y abordaje de la situación familiar. Por eso cobra especial relevancia cómo se organiza este primer espacio, tanto a nivel visual, como de estímulos.

El criterio de avance ya desde la entrada, no es tanto centrarse o alejarse del problema/situación sino ir acercándose a los objetivos.

Sorprender, emocionar, motivar, aprender.

El espacio de entrada, el primero de contacto que las familias tienen con Ínsula, ejercerá una influencia directa sobre expectativas y actitudes iniciales, teniendo gran importancia como punto de partida en lo que será un amplio recorrido.

En Ínsula se ha estudiado el diseño de todos los espacios como un concepto clave integrado, de forma que cada detalle, cada elemento (distribución de espacios, características arquitectónicas, impacto del color, iluminación, elementos decorativos y formas de los objetos, organización estratégica del mobiliario, texturas, uso de aromas, sonido ambiental, temperatura...), puedan agudizar ciertos sentidos, influenciar emociones e impresiones y adquirir un significado personal en cada asistente (relacionado con el trabajo terapéutico)

3.2. Espacio 360

Una vez que se ha tomado contacto, se inicia el camino entrando en un nuevo espacio en el que la familia se encuentra con un entorno cambiante donde se juega con todo tipo de estímulos gracias a diferentes herramientas tecnológicas.

La inteligencia artificial y robótica a través de James (un robot interactivo de aspecto agradable y sociable que transmite confianza y busca desde el inicio empatizar con la familia), se integra en la intervención cotidiana en diferentes momentos, ofreciendo por ejemplo recomendaciones personalizadas y/o sugerencias que encajen con las necesidades, contexto y momento, lo que combinado con el trabajo de los profesionales, logra aumentar y reforzar los esfuerzos en el cumplimiento de objetivos permitiendo una nueva forma de intervención multi-profesional, humana y tecnológica. Es casi como buscar la combinación cotidiana de la inteligencia humana y la artificial para poder construir una intervención más eficaz.

Ínsula da un giro, introduciendo nuevos elementos, nuevas herramientas y ópticas que impregnarán a la tradición de innovación continua. Lo que antaño se hacía en papel se hará de manera digital (pantalla interactiva) ya que más allá de los beneficios evidentes de la digitalización (creación, replicación, guardado, almacenamiento y búsqueda), los miembros de la familia tendrán que crear e interactuar usando tecnología; algunos estarán acostumbrados, a otros le sorprenderá y de este descubrimiento se partirá hacia el cambio.

Se trabajan sensaciones con los cambios de luz y las sombras, aprovechando las texturas de la propia sala; los sonidos envolventes les harán vibrar con el espacio...todo ello con el claro objetivo de trabajar emociones.

Proyecciones en 360°, sonidos, olores y sensaciones térmicas controladas por el terapeuta y equipo de trabajo, permiten ver como la familia y sus diferentes miembros van pasando por emociones totalmente inesperadas. vértigo, angustia, alegría, ternura, ansiedad están presentes en estos momentos y son provocadas por las imágenes que nos rodean completamente.

Ínsula se presenta como un recorrido en el que el avance de los diferentes espacios transcurre en consonancia con el avance personal, individual y colectivo dentro del sistema familiar adecuando a ello las herramientas de las que se dispone.

Mientras todo esto ocurre, en este espacio, el terapeuta observa detenidamente las reacciones de la familia ante todos estos estímulos externos y de este modo registrar cómo se comportan, sin darse cuenta ya están siendo partícipes de la experiencia Insula.

Este momento de observación permite identificar patrones disfuncionales relacionados con los problemas de la familia y cambiarlos. Por ejemplo, es interesante observar quién entra primero, quién habla más, quién interrumpe y a quien lo hace, quien se mantiene callado, etc. El profesional observa estos patrones y los incorpora en sus intervenciones a la hora de elegir sus comentarios para trabajar y modificarlos. De esta manera el terapeuta va “buscando su sitio” dentro del sistema familiar.

Las circunstancias, momentos, vivencias y sensaciones poco a poco van abriendo paso a la transformación, a la adaptación y a los cambios.

Se marca, de forma directa o indirecta, de forma visible o sin parecerlo, todo lo que ocurre, siendo probable que se presenten situaciones en las que sea necesario modificar las condiciones de la sala por diferentes motivos.

Para ello, se cuenta con el control del sistema de proyección inmersivo que facilita la transformación total del ambiente pudiendo modificar, añadir o eliminar imágenes, colores, mensajes, sonidos y/o cualquier contenido que considere oportuno.

La tecnología permite poder controlar estos factores de manera voluntaria. Se puede conseguir que en cada momento, las personas perciban el entorno de manera muy diferente, creando incluso, micro-entornos.

El **color** tiene sin duda influencia directa sobre el pensamiento, estado de ánimo y patrones de comportamiento. Cada color posee una vibración espectral que provoca emociones diferentes.

La **temperatura** necesita ser adaptada a lo que se busca. Las temperaturas excesivas, por frío o calor generan incomodidad. Las suaves y acordes a las necesidades del clima, generan sensación de bienestar.

Olores. Se cuenta con un sistema de aromas portátil. Distintas investigaciones y publicaciones corroboran la influencia que tienen los distintos aromas sobre el estado de ánimo de las personas.

Es importante tener en cuenta que la percepción de un olor familiar y el mantenimiento del mismo en un determinado espacio, o su uso en diferentes momentos y espacios,

puede favorecer la asociación entre el propio entorno y la actividad realizada en el mismo, (en este caso, la terapia), pudiendo ser algo significativo a nivel emocional y de actitud.

Sonidos/Música. Es evidente la influencia de la música sobre la química cerebral. En esta línea, se ha podido constatar la liberación de dopamina (hormona vinculada al placer) al escuchar distintas sintonías.

La luz es casi un material constructivo cambiante que consigue adaptarse a nuestros estados de ánimo y transformar el entorno convirtiéndolo en lugares diferentes.

La parte terapéutica adquiere gran peso en este momento de la intervención, tras el recorrido inicial desconcertante, se comienza aquí un proceso de búsqueda de emociones, búsqueda de sentimientos, búsqueda de reacciones e interacciones disfuncionales cuya culminación les ha traído hasta aquí.

Se trata de “desenmarañar” de manera conjunta terapeuta/familia los entresijos de una relación dañada, para comprender qué les ha traído hasta aquí, el por qué se ha llegado hasta este punto y para determinar el punto de inicio de la familia como sistema, como conjunto, como un todo.

Es el momento de definir el problema y los objetivos a conseguir con la familia, el tiempo para alcanzar cada una de ellas y las actuaciones técnicas necesarias para lograrlos. Los objetivos serán un elemento más, una entidad que interactúe con la familia, creciendo o menguando en las paredes de las salas.

En esta etapa del recorrido se experimenta con la Realidad Virtual (RV), tecnología que ayuda a crear ambientes tridimensionales en el que quien está inmerso tiene la sensación de estar físicamente presente y además puede interactuar con ellos.

Permitir simular la realidad, posibilitando la sensación de “estar” en esos ambientes generados por ordenador, de estar inmerso en la realidad virtual, y por lo tanto de juzgar como algo real la experiencia, es lo que se ha denominado el sentido o sensación de “presencia”.

Desde el punto de vista psicológico, esta sensación de estar en un determinado lugar (eso sí, virtual), y de experimentar en dicho lugar una experiencia significativa y relevante para la persona cobra una gran importancia, ya que abre la posibilidad de usar dichos contextos virtuales como potentes herramientas terapéuticas que ayudan a la persona a cambiar, al tiempo que le protegen mientras se produce el cambio. En definitiva, se trata de modificar conductas, pensamientos, emociones, experiencias...por medio de experiencias virtuales “especiales”. Están diseñadas y adaptadas a las necesidades de la persona, con el objetivo de promocionar, facilitar y potenciar el proceso de cambio.

Expresamente orientados a las problemáticas de estas familias se han elaborado varios videos en RV en el que se evocan diversas escenas que se han considerado necesarias y útiles para el trabajo de intervención, teniendo en cuenta la problemática en general de las familias a las que va dirigido este programa.

Entre otros se han elaborado videos de escena de violencia filioparental, sobre los diferentes estilos de comunicación, asunción de responsabilidades, distribución e

identificación de roles en la familia, resolución de conflictos y establecimiento de límites y normas, etc.

Para su elección se han tenido en cuenta las diversas situaciones cotidianas que suceden en muchos ambientes familiares y que les permitan a las familias observar, analizar, reconocer, asimilar y finalmente modificar.

Toda esta tecnología será aplicada teniendo en cuenta todas las cuestiones éticas, los efectos que sobre cada persona puedan tener, con las precauciones necesarias y usándolo como ayuda en la intervención. En todo momento se encontrarán acompañados por profesionales con la formación y la preparación y la experiencia necesaria para realizar estas intervenciones.

3.3. Sala tren

Superados los retos y objetivos propuestos, ha llegado el momento de continuar el recorrido y llegamos al siguiente espacio, carente de tecnología, en el que van vivir momentos de tensión y enfrentamiento, controlados, en un espacio físico en el que únicamente sus gestos, palabras, tienen importancia, y en el que con un **juego de luces y de olores**, se puede facilitar la creación de un instante concreto, o dirigir la tensión hacia la mediación y el diálogo, bajo la observación próxima y cercana del profesional

Una vez en el espacio, es probable que se respire tensión inicial donde se sabe que el otro está al lado, cerca, enfrente, ya que la familia se enfrentará a tener delante, no solo unos miembros a otros, si no, una vez derrumbado el modelo relacional que tenían hasta ese momento, tendrán delante el reto de construir uno nuevo. Ahora toca enfrentarse a aprender esa nueva manera de funcionar en familia que nos lleve al objetivo que se visualiza en la recepción de Ínsula.

La observación continua siendo parte importante en este punto pero en el que el profesional ha de adoptar una postura más participativa e invasiva de manera que supervise, guíe, promueva y genere situaciones concretas necesarias para el proceso de cambio.

Esta fase será muy importante y determinante ya que se continúa construyendo la familia como conjunto, como sistema y no como partes independientes.

Para ello, de nuevo se retoma el trabajo que permite, no sólo, hacerlo de manera colaborativa, sino unir ideas anteriores de diferentes miembros de la familia.

3.4. Espacio 3

La familia ya está preparada para continuar, seguir el camino iniciado y en el siguiente espacio, todo lo experimentado y creado volverá y todos los integrantes podrán reformularlo y analizar los elementos relevantes para ir construyendo los cambios. En este punto se trabajará la construcción de la nueva estructura familiar iniciada en los espacios anteriores. El camino recorrido hasta este punto habrá sido duro, pasando por momentos de tensión, dolor y desasosiego.

Las familias llegan des-cohesionadas y precisamente esta sala representa el nexo de unión.

La familia enfrenta la tarea de construcción de nuevos modelos relacionales dejando a un lado, como parte del pasado, los anteriores.

Cada miembro de la familia experimentará cambios importantes en dos dimensiones diferentes, por un lado cambios de carácter individual, en los que será necesario realizar un “autoanálisis” tanto descriptivo como crítico para averiguar qué partes de uno mismo es necesario modificar, incorporar, potenciar y/o extinguir; para que el sistema (en este caso sistema familiar) cambie y evolucione; y por otro lado cambios de carácter colectivo, cuyas consecuencias no competen a una misma persona, sino a los cambios que cada familia experimenta en común donde las actuaciones no dependen, de uno mismo, sino de todo el núcleo familiar. Es por ello necesario en este punto, la adquisición de la visión de conjunto o núcleo donde la empatía, la colaboración, la comprensión y la tolerancia serán factores clave en el desarrollo del complejo cambio que se requiere.

Para ello, desde el punto de vista terapéutico, una vez logrado que la familia tenga una visión ajustada de su realidad, el re-encuadre del sistema y se describan los objetivos concretos, el trabajo en este espacio se centra en poner en práctica y/o mostrar a la familia diferentes técnicas y herramientas que deben de adquirir para ir mejorando esa relación o manteniendo los avances conseguidos.

La familia y los profesionales que les acompañan en todo este proceso cuentan con diferentes herramientas tecnológicas que ayudaran de diferentes modos a continuar avanzando y a afianzar esos logros.

El suelo interactivo, James nuestro robot, son herramientas disponibles que permiten a la familia poner en práctica las herramientas adquiridas, comprobar el nuevo sistema de funcionamiento familiar y readaptar las estrategias adquiridas al propio núcleo-sistema familiar. Algunas actividades educativas pensadas a través de James, proporcionan en estos momentos un contexto muy apropiado para reforzar comportamientos y competencias cooperativas desde el trabajo en equipo (familia), combinado el sentido de presencia y realidad física con un entorno a su vez digitalizado desde un uso concreto, consciente y responsable.

3.5. Meraki

Una vez comprobada la eficacia del nuevo estilo de relación familiar, se llega a Meraki (del griego “hacer algo con amor y poniendo el alma en ello), cuyo objetivo es mostrar en un espacio destinado a ello, todo el proceso que han vivido hasta llegar a este momento y poder ver los cambios que se han producido y el punto en el que se encuentran. Poder observar un antes y un después, el cómo de esos cambios, y el porqué de ellos. Y una cuestión importante que se trata en este lugar es conocer y reconocerte en tu huella digital, las redes sociales existentes y su funcionamiento, la reputación digital, el uso y/o abuso de estos recursos, las consecuencias de ello..., en resumen tu identidad digital, que es lo que nos identifica en el entorno online.

Internet no es simplemente una tecnología, es el medio de comunicación que en gran parte y en estos momentos, constituye la forma organizativa de nuestra sociedad, ya que permite el desarrollo de una serie de nuevas formas de relación social. Aquí se puede analizar, saber cómo afectan y cómo puede haber cambiado la situación forzada de ausencia física en nuestras relaciones.

Los mensajes y la comunicación (traducido esto a la presencia de cada individuo en la red), sensibilidad de los datos, protección de la privacidad y seguridad, datos georreferenciados, datos de información personal... cómo afectan a uno mismo, al entorno directa o indirectamente, cómo influyen en mi situación personal y en la

familiar, por qué y con qué sentido. Es en cada caso fundamental tomar conciencia y hacer un análisis.

La tecnología puede hacernos sentir más humanos, más conectados, siendo éste un aspecto positivo pero también abre “ventanas de riesgos”, con la producción de datos confidenciales que se comparten no siendo en ocasiones perceptible cuándo, cómo y con quien lo hacemos.

Meraki, es el lugar para vivir esta experiencia.

Se han ido recorriendo salas, marcando y generando recursos para el cambio mediante pantallas interactivas, se han sumergido en la realidad virtual, han visto como de una habitación eran transportados a un jardín o a un estadio, como las paredes formulaban preguntas y reforzaban los avances, han vivido el silencio absoluto y el ruido.

3.6. Espacio 5

En definitiva, han recorrido un camino.

Esta última etapa se desarrolla en un espacio social que busca que la familia se sienta parte del lugar, que el entorno mismo dialogue con ellos y se apropien de lo que espacio y herramientas suponen.

Y una vez que esto ha sido observado y se dan cuenta de los cambios realizados, ha llegado el momento de poner en práctica todo lo aprendido, de mostrarse a sí mismo los avances alcanzados, las modificaciones realizadas, las herramientas adquiridas, compartido por el grupo familiar, en el que pueden trabajar las metas individuales y colectivas que se han abordado.

Esta etapa se centra sobre manera en la colaboración, la familia ya ha aprendido a funcionar como un sistema con una estructura adecuada, lo que aquí se pretende es acompañar a la familia la consolidación de lo adquirido, aún está preparada para “volar sola”, esta sala se corresponde con un espacio “de confort” dentro de la “incertidumbre”.

3.7. Zona de relax

También se dispone de un espacio preparado para que las personas se tomen un respiro en un momento determinado, pero, también, para que después de ese intervalo, el profesional pueda abordar y contener la elaboración de las emociones generadas, en caso necesario.

Acondicionada para que sea capaz de crear su propio espacio de confort o relajación, atendiendo así a la diversidad de cada persona. Es importante disponer de los medios materiales necesarios que permitan este proceso.

La estancia en la sala se recomienda sea breve y sin demasiados elementos de distracción. Sin embargo, debe estar sujeta a la capacidad del usuario para controlar la conducta que le impide continuar y pueden incluirse algunos. Por ejemplo, la música a partir de un sistema de reproducción y programa que permita al usuario elegir la melodía que cree pueda ayudarle a superar su incomodidad.

La escritura o la pintura, con la que expresar si lo cree necesario, sus pensamientos de forma gráfica.

Y finalmente el apartamento, un lugar con una doble función por una parte se utiliza como un entorno tranquilo y apacible con similitud a un hogar común donde pueden realizarse interacciones libremente con o sin supervisión, de ese modo se evoca con la familia situaciones cotidianas de convivencia en las que se pueden observar sus interacciones.

Por otro lado se contempla la posibilidad de un contexto residencial puntual, supervisado y breve en el supuesto de que la situación de convivencia en el domicilio familiar entrañase algún riesgo para alguna de las partes.

4. Eunoia

Durante todo el recorrido se cuenta con una herramienta transversal llamada **Eunoia**, que se trata de una aplicación para el móvil, basada en la perspectiva de la psicología positiva, cuyo foco de actuación se centrará en las fortalezas y no en las debilidades de la familia. Un modo de mantener una conexión con la familia y cada uno de sus miembros en los tiempos entre sesiones, ofrecerles una opción de compartir, de expresar vivencias, momentos, de hacer frente a tareas encaminadas a una mejora en sus relaciones, un instrumento inicialmente de actividades y tareas individuales que según va evolucionado la familia y avanzando por el camino se va transformando en tareas en grupo, permitiendo la creación o recreación de momentos positivos.

5. Resultados

Y llega el momento de los resultados, e Ínsula se encuentra en pleno proceso. La situación provocada por la COVID-19 ha impedido disponer de una experiencia más larga en el tiempo que permita exponer las vivencias, sensaciones y resultados obtenidos con este sistema de intervención. En este momento se trabaja con familias con problemáticas diversas y de diferentes tipologías y se está en una fase inicial de la puesta a prueba de este proyecto. Hasta el momento las familias participantes han expresado satisfacción, han referido sentirse tratadas de modo diferente, han mostrado sorpresa ante los diferentes recursos utilizados, y parece que están demostrando su utilidad, pues las familias van avanzando en la consecución de los objetivos, pero aún nos queda camino que recorrer, evaluaciones que realizar, seguimientos para observar el mantenimiento de los cambios... Sin embargo, la experiencia está siendo prometedora, y el hecho de poder intervenir profesionalmente con estos recursos (proyección 360, Realidad Virtual, Suelo interactivo, Olores, Luces, Espacios...) está suponiendo un reto para todos los profesionales que formamos parte de este proyecto. La elaboración de tareas para su proyección en una sala 360, la preparación de materiales que permitan evocar emociones a la familia en su conjunto, la creatividad para elaborar nuevos materiales adaptados a las diferentes tecnologías, la posibilidad de realizar grabaciones en realidad virtual, con experiencias que permitan a la familia o bien revivirlas o aprende de ellas.... Un reto impresionante, y un gran trabajo que aún nos queda.





