

ZERBITZUAN

61

5 ELEMENTOS PARA UN RELATO DE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA VASCO DE SERVICIOS SOCIALES
21 REGULACIÓN DEL DIAGNÓSTICO SOCIAL EN EL PAÍS VASCO: INTENCIONES, RESULTADOS Y VERICUETOS
33 REFLEXIÓN SOBRE LA BAJA EXIGENCIA: UNA APROXIMACIÓN AL TRABAJO CON PERSONAS EN EXCLUSIÓN RESIDENCIAL GRAVE **53** ¿ESTAMOS MEJORANDO LA ATENCIÓN? EFECTOS DE INTERVENCIONES RELATIVAS AL MODELO DE ATENCIÓN CENTRADO EN LA PERSONA EN UN GRUPO RESIDENCIAL **65** LA INTERVENCIÓN DEL TRABAJADOR SOCIAL DESDE LAS REDES SOCIALES EN TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO: FUNDAMENTOS, DIMENSIONES Y COMPETENCIAS **79** PROCESOS Y FACTORES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN LAS HISTORIAS DE VIDA DE LAS MUJERES INSTITUCIONALIZADAS EN CENTROS DE PROTECCIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA **91** POSIBLE AL DA LONJA EREMUAN ESKUARTZE SOZIOHEZITZAILE BAT AURRERA ERAMATEA? TRAPAGARANGO KASUAREN AZTERKETA **103** SERVICIOS SOCIALES Y JUSTICIA RESTAURATIVA: EL CASO DEL SERVICIO DE MEDIACIÓN PENAL DE BARAKALDO **117** REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS DE REPARTO DE EMPLEO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA
DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES

GIZARTE ZERBITZUETAKO ALDIZKARIA
REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES
MAIATZA · MAYO 2016



Zerbitzuan gizarte-ongizateko gaietara dedikatzen den zientzia-aldizkari bat da. Bideratzen zaie arlo honetan jarduten duten eragile horiei guztiei —profesional, erakunde-arduradun, ikerlari, boluntario eta erabiltzaileei—, eta xede du ekarpenak eskaintzea politika eta gizarte-zerbitzuen hobekuntzarako eztabaidan. Lau hilez behingo aldizkakotasuna du, eta argitaratzen da bai paper bai formatu elektronikoan.

Zerbitzuan es una revista científica dedicada a las políticas de bienestar social. Se dirige a todos los agentes involucrados en este ámbito —profesionales, responsables institucionales, investigadores/as, voluntariado y usuarios/as— y tiene como objetivo contribuir al debate sobre la mejora de las políticas y los servicios sociales. Su periodicidad es cuatrimestral y se edita tanto en papel como en formato electrónico.

Egileen iritzia azaltzen dute aldizkari honetan argitaratutako kolaborazioek, eta ez da azaltzen derrigorrean *Zerbitzuan* edo SIISen iritzi propioa. Las colaboraciones publicadas en esta revista con la firma de sus autores expresan la opinión de éstos y no necesariamente la de *Zerbitzuan* o la del SIIS.

EKOIZLEA • PRODUCE

SIIS Centro de Documentación y Estudios
SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa
Fundación Eguía Careaga Fundazioa
General Etxague, 10 - bajo
20003 Donostia
Tel. 943 42 36 56
Fax 943 29 30 07
www.siiis.net
publicaciones@siiis.net

ERREDAKZIO-KONTSEILUA • CONSEJO DE REDACCIÓN

Edorta Azpiazu
Maite Etxabe
Iñaki Heras
Elena Martín Zurimendi
Jesus Otaño
Arantxa Rodríguez Berrio
Luis Sanzo
Ramon Saizarbitoria
Helena Sotelo
Joseba Zalakain

Tirada: 950 ale/ejemplares

© Euskadiko Autonomia Erkidegoko Administrazioa.
Enplegu eta Gizarte Politiketako Saila
Administración de la Comunidad Autónoma
del País Vasco. Departamento de Empleo y
Políticas Sociales

EDIZIOA • EDITA

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1
01010 Vitoria-Gasteiz

DISEINUA • DISEÑO

Estudio Lanzagorta

MAKETAZIOA • MAQUETACIÓN

Concetta Probanza

INPRIMATZEA • IMPRESIÓN

Gertu Komunikazio Bide S.L., Oñati

Lege Gordailua / Depósito Legal: SS 101-1986

ISSN: 1134-7147

Internet: <http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147.61>

© Eguía-Careaga Fundazioaren

SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa
SIIS Centro de Documentación
y Estudios de la Fundación Eguía-Careaga

Baimentzen da edonolako bidetik eginiko aldizkari honetako artikuluen erreproduktzio osoa edo partziala, betiere iturria, egile edo egileak aipatzen direnean. Está permitida la reproducción total o parcial por cualquier medio de los artículos contenidos en esta revista, siempre que se cite la fuente y el autor o autores.

Aldizkaria honako datu-baseetan

zerrendatuta dago:

Esta revista está incluida en las siguientes bases de datos:

- CIRC, Dialnet, DICE, Dulcinea, Inguma, IN-RECS, ISOC, Latindex, MIAR, RESH, Ulrich's.

Aurkibidea

Índice

5

Elementos para un relato de la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales
Felix Arrieta Frutos
Emma Sobremonte de Mendicuti

21

Regulación del diagnóstico social en el País Vasco: intenciones, resultados y vericuetos
Arantxa Orbegozo Eizagirre

33

Reflexión sobre la baja exigencia: una aproximación al trabajo con personas en exclusión residencial grave
Pablo Ruiz Errea
Patricia Beteta

53

¿Estamos mejorando la atención? Efectos de intervenciones relativas al Modelo de Atención Centrado en la Persona en un grupo residencial
Pura Díaz Veiga
Alberto Uriarte Méndez
Javier Yanguas Lezaún
Maria Francesca Cerdó i Pasqual
Mayte Sancho Castiello
Ana Orbegozo Aramburu

65

La intervención del trabajador social desde las redes sociales en trabajo social comunitario: fundamentos, dimensiones y competencias
María Dolores Rodríguez Álvarez

79

Procesos y factores de exclusión social en las historias de vida de las mujeres institucionalizadas en centros de protección de la Comunidad Valenciana
Gabriela Moriana Mateo

91

Posible al da lonja eremuan eskuartze sozioheztzaile bat aurrera eramatea? Trapagarango kasuaren azterketa
Maialen García Valdizán
Israel Alonso Sáez
Naiara Berasategi Sancho

103

Servicios sociales y justicia restaurativa: el caso del Servicio de Mediación Penal de Barakaldo
Alberto José Olalde Altarejos
María Paz García-Longoria Serrano
Gema Varona Martínez

117

Revisión sistemática de la efectividad de las medidas de reparto de empleo
SIIS Centro de Documentación y Estudios, Fundación Eguía-Careaga

Elementos para un relato de la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales

Felix Arrieta Frutos

Departamento de Trabajo Social y Sociología, Universidad de Deusto
<felix.arrieta@deusto.es>

Emma Sobremonte de Mendicuti

Departamento de Trabajo Social y Sociología, Universidad de Deusto

Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistema sistema gazte eta banatu bezala ikusten da askotan. Errealitate honen argitan, zeintzuk dira sistemaren gobernantza baldintzatzen duten elementuak? Nola eratu dira eta zein da sistemaren eraikuntza izan duten eragina? Galdera hauetatik abiatuz artikulu honek elementu nagusienak bildu eta hauetatik abiatuz errelato bat osatzen du, horretarako egindako ikerketa doktoral baten analisi kualitatiboaren zati bat erabiliaz.

GAKO-HITZAK:

Gizarte-zerbitzuak, gobernantza, foralitatea, finantziarioa, herritartasuna.

El Sistema Vasco de Servicios Sociales se presenta, en multitud de ocasiones, como un sistema joven y fragmentado. A la luz de esta realidad, ¿cuáles son los elementos que determinan su gobernanza?, ¿cómo se han configurado y cuál es su influencia en la construcción del sistema? El presente artículo analiza los elementos principales para entender la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales y configura un relato partiendo de un resumen del análisis cualitativo de una investigación doctoral realizada a tal efecto.

PALABRAS CLAVE:

Servicios sociales, gobernanza, foralidad, financiación, ciudadanía.

1. Introducción

El Sistema Vasco de Servicios Sociales comienza su configuración actual, oficialmente, en diciembre de 2008, con la Ley de Servicios Sociales. Pero no ha sido un camino fácil, y su configuración, aún no finalizada, se ha encontrado con múltiples obstáculos en el camino. *A priori*, algunos parecían más coyunturales (crisis económica, bajada de recaudación tributaria) y otros, los más, respondían a cuestiones de más largo recorrido (sistema político institucional, reparto competencial, modelo). Todas ellas han formado parte del debate especializado desde la aprobación de la Ley.

Este artículo recoge parte del análisis y conclusiones de una investigación, desarrollada en formato de tesis doctoral, sobre la influencia de las distintas variables mencionadas a la hora de configurar los recursos residenciales para personas mayores dependientes, y sobre si esta realidad crea o no desigualdades territoriales (Arrieta, 2015). Las preguntas para la investigación surgían de la experiencia personal del autor, pero también de la constatación de una realidad: la dificultad de implementar las medidas previstas en la Ley 12/2008.

A partir de esta constatación, la tesis doctoral analizaba indicadores cuantitativos de fuentes secundarias, que, combinados con un exhaustivo análisis cualitativo de la legislación y la normativa de cada uno de los territorios, servía de base para dilucidar si existían o no las desigualdades descritas previamente. La segunda parte del trabajo, basado en el análisis cualitativo de 35 entrevistas en profundidad realizadas a responsables políticos y técnicos de los tres niveles administrativos de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), así como a personas del tercer sector y personas expertas en la materia, ofrecía interpretaciones de los porqués de esa realidad.

Lo que exponemos en este artículo son los resultados y conclusiones del análisis cualitativo, que, ordenado de manera precisa, ofrece, tal y como hemos titulado, los elementos más importantes para entender la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Aunque el trabajo de campo se realizara antes de la aprobación del Decreto de Cartera, las conclusiones que se plantean en el texto siguen siendo válidas en el contexto actual. Son variables que plantean más preguntas que respuestas, pero que nos otorgan unas cuantas pistas de a qué preguntas debería responder el Sistema a medio y largo plazo.

2. El Sistema Vasco de Servicios Sociales

Para entender la configuración actual del Sistema Vasco de Servicios Sociales, es necesario entender el contexto en el que se sitúa, desde el marco jurídico y la legislación española hasta las vicisitudes propias del sistema político vasco.

La Constitución Española no hace referencia, en ningún artículo concreto, al sistema de servicios sociales. Los años finales de la década de los setenta, muy prolífica en otras cuestiones, y profundamente estudiada en términos de cambio y transformación del sistema político, no fueron, sin embargo, años en los que el ámbito de los servicios sociales estuviera en la primera línea del debate público (Casado, 2007). De hecho, algunos autores apuntan que el derecho subjetivo a los servicios sociales no queda definido con claridad en el texto constitucional (Gallego, Gomá, y Subirats, 2003). El único artículo en el que se menciona el concepto ‘servicios sociales’ es el 50, que se refiere únicamente a los ciudadanos de la tercera edad. Aludiendo sólo al colectivo de personas mayores, ofrece una declaración incompleta de la noción de servicios sociales, tal como afirman Alemán, Alonso Seco y García Serrano (2011). Se puede deducir, por tanto, que existe una falta de reconocimiento constitucional al ámbito de los servicios sociales como sistema y conjunto de prestaciones y servicios dirigidos a toda la ciudadanía, tal y como lo conocemos en la actualidad.

En lo que concierne no ya a objeto de atención, sino a la distribución competencial, la Constitución es algo más clara. El art. 148.1.20 posibilitó la transferencia de la competencia en materia de ‘asistencia social’ a las comunidades autónomas, de forma explícita, como no aparece en ningún otro artículo. A este respecto, Alemán, Alonso Seco y García Serrano (2011: 43) afirman que “servicios sociales y asistencia social son conceptos diferentes, pero no está claro que el constituyente buscara esa diferenciación”. Así pues, derivado de este concepto de ‘asistencia social’ y de su interpretación, las comunidades autónomas comenzaron a construir su propio marco de referencia. Gallego y Subirats (2011) se unen a esta tesis al afirmar que la mayoría de las comunidades hicieron una interpretación amplia de dicho artículo, e incluso del 149.3, que permite a las comunidades autónomas asumir competencias no asignadas a ninguno de los niveles administrativos.

Así pues, se puede deducir la constitucionalización implícita del derecho a los servicios sociales, aunque éstos no estén recogidos como sistema jurídico autónomo (Alemán, Alonso Seco y García Serrano, 2011). Este no reconocimiento motiva, en palabras de Aznar (1994: 1.858), que “la posición jurídica de los ciudadanos no pase de (ser) un derecho condicionado y debilitado”.

En segundo lugar, como normativa básica de ámbito estatal que afecta a la distribución competencial del sistema de servicios sociales, es necesario mencionar la Ley de Bases de Régimen Local, aprobada en 1985. Esta ley hace referencia a las atribuciones que tanto los municipios como las diputaciones provinciales, con la salvedad de las diputaciones forales vascas, tienen atribuidas en todo el Estado. Así, en su art. 25.2.k, atribuye a los municipios la competencia de prestar servicios sociales y de promoción y de inserción

social. De la misma forma, en el art. 26 determina la obligatoriedad de los municipios de más de 20.000 habitantes¹ de prestar dichos servicios por sí mismos o asociados.

Esta ley ha sido, sin embargo, modificada a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Una de las principales novedades que esta reforma introduce, es la de eliminar la competencia municipal en lo que a prestación de servicios sociales se refiere. Este elemento ha sido cuestionado por una última sentencia del Tribunal Constitucional (3 de marzo de 2016) que anula la disposición adicional que preveía la puesta en vigor de dicho precepto.

En cualquier caso, y mirando la realidad municipal desde la CAE, hay dos elementos para la reflexión. En primer lugar, la propia disposición adicional de la Ley 27/2013, que hacía que el reparto competencial en materia de servicios sociales se tuviera que dilucidar en Euskadi. A este respecto, tal y como señala la circular del 11 de marzo de 2014 del Gobierno Vasco relativa a la ordenación de competencias municipales y régimen foral vasco ante la Ley 27/2013, la asignación de competencias municipales corresponde a las instituciones comunes. Y es aquí donde se plantea la segunda cuestión: la aprobación de la Ley Municipal de Euskadi, que, en su art. 17, asigna a los municipios la ordenación, planificación y gestión de los servicios sociales. Todavía habrá que esperar para ver cómo se produce este desarrollo.

3. El sistema de servicios sociales autonómico: el Estatuto de Gernika y la Ley de Territorios Históricos

El marco jurídico del sistema de servicios sociales autonómico se articula, en primera instancia, en relación con el Estatuto de Autonomía de Euskadi. Conocido como el Estatuto de Gernika, fue aprobado en referéndum el 25 de octubre de 1979, en un contexto social y político muy similar al de la propia Constitución Española.

El estatuto recoge, en sus arts. 10.12, 10.14 y 10.39, la competencia exclusiva en materia de asistencia social; de organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de protección y tutela de menores, y en materia de desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de tercera edad.

Esta competencia exclusiva se definió en la Ley 27/1983, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. Algunas autoras afirman que la conocida como Ley de Territorios Históricos (LTH) cumple las funciones de constitución interna de la CAE, porque distribuye funciones y competencias

del sector público entre diferentes niveles de gobierno (Gallastegui y Gallastegui, 1986; Goikoetxea, 2012). Novo (2010), sin descartar del todo esta idea, destaca también la ‘modificabilidad’ de la LTH por cualquier norma posterior de igual rango, puesto que el Parlamento Vasco no tiene capacidad de aprobar leyes orgánicas, que necesitan de mayorías cualificadas. Así, todas las leyes que emanan del Parlamento Vasco tienen el mismo rango normativo y, por lo tanto, cualquier ley que apruebe este mismo órgano podría modificar otra aprobada con anterioridad.

La Ley de Territorios Históricos, en su art. 7, clasifica las principales materias que pueden ser objeto de competencia de los Territorios Históricos, distinguiéndolas en tres niveles, en función de la capacidad de aquéllos de intervenir en su diseño e implementación.

- En primer lugar, el art. 7.a define las competencias exclusivas de los Territorios Históricos. Estas competencias son aquellas en las que los órganos forales ejecutan todo el proceso de las políticas públicas, desde el inicio hasta el final. Así, el control del proceso reside en la misma institución.
- En segundo lugar, el art. 7.b define las competencias en las que los Territorios Históricos tienen la capacidad de desarrollo y ejecución dentro de su territorio de la legislación emanada de los órganos comunes. En este caso, la definición de las políticas corresponde a las instituciones comunes, pero dejando también margen a las forales para introducir variables en su desarrollo, antes de su ejecución.
- En tercer lugar, el art. 7.c define aquellas competencias en las que los Territorios Históricos tendrán la potestad de ejecutar las políticas aprobadas y desarrolladas por las instituciones comunes. Ésta es la modalidad que menos margen ofrece a las instituciones forales, ya que sólo permite ejecutar lo aprobado y planificado por las instituciones comunes. Pues bien, es en este apartado en el que se encuadra la competencia de los servicios sociales:

Corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en las siguientes materias:

1. Asistencia social, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco.

Así pues, a pesar de quedar contemplada en el apartado de menor rango competencial de todos los que la LTH prevé, la competencia de servicios sociales se ha entendido y desarrollado siempre como propia por parte de las instituciones forales. Y ésta es la pauta que se ha seguido, desde su aprobación, en toda la normativa sectorial aprobada *a posteriori*, y también en la acción política llevada a cabo, tal y como se verá claramente en los elementos de gobernanza que describiremos a continuación.

¹ En la CAE, esto es obligatorio para todos los municipios a partir de la Ley de Servicios Sociales 5/1996.

Adelantado y Jiménez (2003) afirman, analizando las diversas comunidades autónomas, que el sistema de servicios sociales muestra ineficiencias en aspectos organizativos, competenciales y territoriales. Aproximándonos más a la CAE, es Fantova (2006: 11) el que afirma que hay tres elementos fundamentales a la hora de analizar el entramado institucional vasco en materia de servicios sociales:

- la “juventud” y desestructuración de la rama o sistema de servicios sociales en el entorno de la CAE;
- la dinámica de gobierno multinivel y fragmentación política en que se mueven las políticas públicas en la Comunidad Autónoma de Euskadi; y
- el vigor de la iniciativa social en el ámbito de los servicios sociales de la CAE.

Habla Fantova de juventud, porque la primera Ley vasca de Servicios Sociales (que también fue la primera de todo el Estado en ser aprobada) data de 1982. Esto es más evidente todavía, según el autor, si se compara con la legislación propia en educación y sanidad. Rodríguez Cabrero (2004) viene a reforzar esta idea con su tesis de que las políticas de bienestar españolas se desarrollan en un momento tardío, coincidiendo con un repliegue en la mayoría de países europeos, desarrollándose además con lagunas protectoras de los diversos ámbitos, entre ellos, el de los servicios sociales.

Respecto a la desestructuración, es una conclusión de Fantova (2006) a partir de la idea unánime del crecimiento desordenado como acumulación de partes. En esta misma línea, han incidido autores como Sobremonde (2009), cuando habla del sistema vasco de servicios sociales como una madeja que se ha ido tejiendo anárquicamente, y Sacanell (2009), que habla de ‘caorden’, es decir de un sistema concebido como concepto sociológico, pero no como realidad articulada. Duque (2012: 24) menciona esta misma idea: “no ha existido concepción de sistema único. En consecuencia, no podemos hablar de un desarrollo y despliegue homogéneo y ordenado, respondiendo a una cierta planificación”. Etxezarreta (2012) también concluye que el sistema ha crecido a un ritmo vertiginoso, pero desordenado.

Esta reflexión de Sotelo (2005: 82) respecto a la aprobación del Decreto 155/2001 explica bien a las claras la situación previa a la Ley 12/2008:

si bien este Decreto 155/2001 se aprobó con el propósito de clarificar la situación y agilizar las relaciones interinstitucionales, ha fracasado en su intento. Sin duda, este fracaso se debe en parte a que las urgencias que precedieron a su aprobación no permitieron ni plantear y debatir con serenidad los aspectos más controvertidos [...]. Pero en última instancia, su fracaso también es atribuible a la inadecuación de los principios funcionales que introdujo, opuestos a los fundamentos

de un sistema que pretende garantizar a las personas usuarias una atención integral en el marco de un continuo de servicios que se adapte a sus particulares necesidades y preferencias. Asignar la responsabilidad administrativa en función de la existencia o no de una condición de dependencia es afianzar más todavía la sectorización por colectivos y renunciar al principio de corresponsabilidad de las administraciones más cercanas al ciudadano, único capaz, en un sistema en el que interviene más de una administración, de garantizar la elección de las soluciones de atención más aptas para responder, en cada caso, a las necesidades individuales.

También Fantova achaca deficiencias de organización y coordinación a este reparto de funciones. Este diagnóstico, además de la sensación de desestructuración y agotamiento de modelo (Fantova, 2006), propició su revisión, con la puesta en marcha del proceso deliberativo que culminaría en la tercera Ley de servicios sociales de Euskadi, la Ley 12/2008.

Esta Ley surge después de que el Parlamento español aprobara, en 2006, la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia. Como hemos comentado en el apartado anterior, la ley trajo consigo una nueva realidad que modificaría sustancialmente la legislación autonómica posterior: el reconocimiento del derecho subjetivo a los servicios y prestaciones reconocidos en ella. Alemán, Alonso y García (2011) afirman que ello ha producido la inclusión de estas prestaciones y servicios en las leyes autonómicas de tercera generación y que, además, estas leyes reconozcan también como derecho subjetivo prestaciones y servicios no reconocidos en la Ley 39/2006. Ésta es, en opinión de los mismos autores, la característica que más diferencia a estas leyes frente a las anteriores, y genera, además una tendencia de no retorno (ibídem: 63-64). El Real Decreto Ley 20/2012, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria, ha puesto en duda tal afirmación, al establecer ya límites prácticos al desarrollo del derecho subjetivo.

La Ley 12/2008 de Servicios Sociales de Euskadi es, pues, una ley de ‘tercera generación’ que aporta, como principal novedad, el reconocimiento del derecho subjetivo y la universalización de los servicios. Fantova (2009) incide en estos principios y además resalta que dicha Ley busca una sinergia entre:

- La existencia de importantes responsabilidades públicas en materia de servicios sociales a nivel autonómico, foral y municipal.
- La voluntad de que el Sistema Vasco de Servicios Sociales merezca dicho nombre gracias a su unidad, articulación, coordinación y armonía.

Para conseguir este segundo objetivo, Fantova (ibídem) enumera los mecanismos y herramientas que genera la Ley 12/2008 para la vertebración del sistema:

- Reparto competencial y responsabilidad de una única institución.
- Estructuración de la atención en nivel primario y secundario.
- Cartera de Prestaciones y Servicios (art. 23), Plan Estratégico (art. 35) y Mapa de Servicios Sociales (art. 36).
- Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales (art. 44).
- Criterios generales sobre la participación económica de las personas usuarias.
- Régimen de concierto.
- Observatorio Vasco de Servicios Sociales (art. 77).
- Símbolo distintivo y otras previsiones en materia de comunicación (arts. 80 y 81).
- Alta Inspección en Servicios Sociales (art. 82).

En lo que respecta al reparto competencial, la Ley enumera en sus arts. 40, 41 y 42 las funciones y competencias de cada una de las instituciones. Este nuevo reparto de funciones establece dos novedades importantes. En primer lugar, otorga al Gobierno Vasco nuevas herramientas para la coordinación general del sistema, atribución ésta que mantiene de las anteriores normativas. Además, es la primera vez que, en aplicación del principio de acción directa, el propio Gobierno participará en la provisión directa de algún servicio, como es el caso de la teleasistencia. En segundo lugar, la distinción en cuanto a la provisión entre servicios de atención primaria y atención secundaria, establecida a nivel foral y municipal, romperá con el principio de atención basado en el criterio de dependencia establecido en el Decreto 155/2001, lo que hará necesario, tal y como se menciona en la propia Ley, un periodo de ajuste. Finalmente, es necesario mencionar que la eliminación de dicho criterio y el principio de que sea una única institución la que ofrezca un único servicio también conllevará reajustes en servicios de gestión compartida hasta el momento, como el servicio de asistencia domiciliaria o los centros residenciales para personas mayores².

En lo que respecta a la Cartera de Prestaciones y Servicios, el art. 23 de la Ley 12/2008 hace referencia a la necesidad de aprobarla como herramienta de definición de los distintos servicios y prestaciones que componen el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Asimismo, en su art. 35 hace referencia al Plan Estratégico de Servicios Sociales, y en el 36, al Mapa. En sus disposiciones adicionales primera y segunda, la Ley establece un periodo de un año para que estos tres elementos se aprueben. Finalmente, el Decreto de Cartera fue aprobado el 6 de octubre de 2015, con casi siete años de demora desde la aprobación de la Ley. Ésta fue una de las cuestiones,

sino la principal, que motivó la elaboración del presente artículo.

El Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales es otra de las principales novedades de la Ley 12/2008, que, en su art. 44, lo crea con el objetivo de articular la cooperación y la coordinación interinstitucional entre administraciones públicas vascas en materia de servicios sociales. Determina además que este órgano deberá contar con una composición paritaria entre la representación del Gobierno Vasco, por un lado, y la de ayuntamientos y diputaciones, por otro. El reglamento de este órgano será la primera de las cuestiones de la Ley en ser regulada³. Sacanell (2009) se refiere a este órgano como el “consejo de administración del sistema vasco de servicios sociales”, porque es el espacio donde se produce la interacción entre las instituciones y se debate el rumbo estratégico que el sistema debe tomar.

La regulación aprobada contempla tanto el número de componentes que habrá de tener el órgano⁴ como la periodicidad de sus reuniones⁵. A este respecto, la paridad es entendida como una paridad entre el Gobierno Vasco y el resto de instituciones, siendo la suma de los representantes forales y municipales igual a los del Gobierno Vasco en dicho órgano. Además, se determina que el consejero o consejera del ámbito será quien lo presida, y que todas las decisiones se tomarán por mayoría, con excepción de la Cartera, donde habrán de contar con el visto bueno del nivel administrativo para el que se deriven obligaciones. Es decir, se introduce, sólo para la aprobación de la Cartera, el derecho de veto. Ésta es una de las cuestiones que han condicionado el funcionamiento del órgano, como veremos a lo largo de esta investigación.

El art. 57 de la Ley 12/2008 establece los principios generales respecto a la participación económica de las personas usuarias. Dicho artículo define los servicios del catálogo como gratuitos o sujetos al pago de un precio público. Establece que las personas usuarias nunca podrán participar en la financiación de los servicios y prestaciones regulados como gratuitos. Además, la Ley establece dos factores principales como base sobre la que se ponderarán los precios públicos en una regulación posterior:

- El nivel de los recursos económicos de la persona usuaria, quedando excluida la vivienda o alojamiento que constituya su residencia habitual, salvo en caso de valor excepcional. Que la Ley marque esta directriz para toda la CAE es, en sí mismo, una novedad.

³ A través del Decreto 101/2010, de 30 de marzo, del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales.

⁴ Seis representantes del Gobierno Vasco, de los que tres serán el consejero/consejera del ámbito de servicios sociales, el viceconsejero/a y el director o directora correspondiente; tres representantes de las diputaciones forales; y tres de los ayuntamientos, representados por la Asociación de Municipios Vascos Eudel (art. 4).

⁵ Se establecen reuniones trimestrales (art. 7).

² El debate producido en Gipuzkoa en torno a Kabia, regulado por norma foral 12/2014, se sitúa en este contexto.

- La unidad convivencial sólo se tendrá en cuenta en materia de recursos económicos en los casos en que los miembros de dicha unidad dependan económicamente de la persona beneficiaria directa del servicio.

A fecha de hoy, no existe todavía ninguna regulación específica respecto a la participación económica de las personas usuarias.

Respecto al régimen de concierto, la Ley dedica el título V a la participación de la iniciativa privada en la gestión de los servicios. A este respecto, obliga a que tanto la autorización y homologación de servicios como las prestaciones de primera acogida sean de gestión pública directa. Para el resto de servicios, la Ley aboga por la concertación (arts. 61-64). Además, en el art. 65 establece medidas de discriminación positiva para las entidades sin ánimo de lucro, a las que se dará prioridad en análogas condiciones. La disposición adicional octava prevé que, en el plazo de un año desde su aprobación, habrá que aprobar un decreto que regule el régimen de concierto en la CAE. Tampoco se encuentra aprobado a día de hoy.

El Observatorio Vasco de Servicios Sociales se crea en el art. 77 de la Ley 12/2008, con el objetivo de promover las medidas necesarias para la garantía y mejora de la calidad en servicios sociales. El Decreto 225/2011 regula, diseña y pone en marcha dicho observatorio, que funcionará con el nombre de Ikuspegi en el ámbito autonómico.

El art. 81 prevé la creación de un símbolo distintivo único para todo el sistema, con objeto de que la población lo identifique como tal. Mirando desde este 2016, dicho símbolo no se ha creado ni implantado en ninguno de los servicios de los que se compone el Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Finalmente, para terminar la descripción de las características de vertebración del sistema señaladas por Fantova (2009), sólo queda mencionar la Alta Inspección de Servicios y Centros de Servicios Sociales. La Ley 12/2008 crea, como una nueva medida vertebradora, la Alta Inspección y atribuye al Gobierno Vasco su competencia. Dedicar, para ello, el capítulo I del título VII de la Ley (arts. 82-86). La Alta Inspección ha sido desarrollada reglamentariamente a través del Decreto 238/2010. Aun y todo, comparando las funciones que tiene asignadas y la normativa aprobada, podemos deducir que la Alta Inspección no puede estar en este momento plenamente operativa, puesto que la falta de aprobación de los criterios de concertación dificultan que pueda desarrollar sus funciones tal y como le han sido encomendadas.

El Cuadro 1 sintetiza la situación actual de los elementos descritos por Fantova como claves para la vertebración del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Variable	Desarrollo	Situación
Reparto competencial	Falta reajuste	X
Atención primaria/ secundaria	Falta reajuste	X
Cartera, Plan y Mapa	Decreto 185/2015	✓
Órgano interinstitucional	Decreto 101/2010	✓
Participación económica de las personas usuarias	Sin aprobar	X
Régimen de concierto	Sin aprobar	X
Observatorio Vasco de Servicios Sociales	Decreto 225/2011	✓
Símbolo distintivo	Sin desarrollar	X
Alta Inspección	Decreto 238/2010	✓

Fuente: elaboración propia a partir de Fantova (2009).

Ésta es la realidad que motivó esta investigación, una realidad desarrollada con dificultades y de manera parcial. ¿Cuáles son las variables que han llevado a eso? ¿Se trata de la fragmentación institucional? ¿Acaso se debe a la fragmentación política? ¿Ha sido la crisis la que ha motivado esta situación? ¿Es la falta de financiación? ¿La falta de modelo? ¿El escaso recorrido de la conceptualización? Todas ellas son cuestiones que se han de tener en cuenta. Cuestiones que tejen, como veremos a continuación, el relato de la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

4. Elementos para el relato la gobernanza del Sistema

4.1. Federalismo-foralidad

El federalismo o su forma de entenderlo en el sistema político vasco, la foralidad, forma parte indisoluble del relato del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Es un elemento fundamental para entender su idiosincrasia, y todas las personas entrevistadas en el curso de este estudio se posicionaron en torno a dicho elemento. Las citas extraídas recogen algunas de estas posiciones, aunque el debate es mucho más hondo y de calado:

Yo creo en el modelo, yo sí me creo que este país está estructurado en tres niveles institucionales. Y como sí me creo eso, también me creo que, efectivamente, en la Ley de Servicios Sociales tienen que tener competencias los tres niveles; creo que, a la hora de asignación de competencias, tiene que ser en función de cómo tenemos establecida la estructura de este país. Yo creo que esto, hasta ahora, nos ha funcionado bien; por lo tanto, lo que funciona bien, soy de la opinión de no cambiar: mejorarlo, pero no cambiar (P9: 54)⁶.

⁶ En los fragmentos de entrevista empleados en este texto se utiliza la siguiente codificación: P, cargo político; T, personal técnico; S,

¿El entramado institucional? Hombre, si hubiese sido el escenario alternativo al actual, me imagino que habría sido más poder del Gobierno [Vasco] y menos poder de las diputaciones, o [su] desaparición, ¿no? Me parece ciencia ficción ese escenario, y una reforma en esa dirección, pues también difícil, por el peso político que tienen las diputaciones (P8: 58).

Una de las personas entrevistadas se refería a la reforma de la Ley de Territorios Históricos como un escenario de ciencia ficción. Es en ese escenario donde nos situamos todavía a la hora de hablar de competencias, entramado institucional y todo aquello que pueda afectar a un concepto clave, la foralidad y, como consecuencia, el federalismo. Éste es, sin ninguna duda, el elemento clave, el más importante, para entender la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Hablar de foralidad no es hablar de cualquier cosa en Euskadi. El debate sobre cómo el elemento foral debía integrarse en la estructura institucional de la CAE rompió (formalmente) el Partido Nacionalista Vasco (PNV). Ésta es, pues, una cuestión que gravita siempre encima de cualquier persona entrevistada a la hora de dar su opinión respecto a la arquitectura institucional de un sistema de políticas públicas concreto, en este caso, el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Tal es así que el modelo de país, lo que configura su articulación institucional, determina también el discurso sobre el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Es más, podríamos decir que, hasta esta posición, confunde el discurso en torno al modelo de país con lo que debería ser el discurso en torno al modelo de organización del Sistema Vasco de Servicios Sociales, que, sin ser ajeno a él, podría tener elementos diferenciales.

Pero no es posible. El discurso en torno a la foralidad determina la lectura de la realidad y se convierte, sin quererlo, en un discurso de defensa del *statu quo*, del dejar las cosas como están, del ‘virgencita, que me quede como estoy’. Bajo una aparente defensa del modelo de país, no se abordan los retos que uno u otro sistema suponen, porque ‘así se decidió’ o ‘yo creo en este país’. Y es aquí donde comienza un escenario con cierto aire de ciencia ficción. Porque si creemos en el país y creemos en el modelo institucional, relegando a un segundo término las necesidades a las que responden las políticas sectoriales, ¿cómo se va a articular ningún sistema alternativo al que descansa en la estructura competencial actual? La Ley de Territorios Históricos, auténtica Constitución interna de Euskadi, no lo permitiría..., simbólicamente, claro, porque, al contrario que la Constitución, tiene el mismo rango que cualquier otra ley que emane del Parlamento Vasco, como nos recuerda Novo (2010).

¿Se puede, por lo tanto, afirmar que la foralidad, y su concreción en la LTH, es un elemento clave

para entender el actual Sistema Vasco de Servicios Sociales? Efectivamente, se puede. Y más allá, ¿se puede afirmar que la LTH determina y condiciona el desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales? Efectivamente, también se puede. El reparto competencial recogido en las últimas leyes de servicios sociales vascas (1996 y 2008) no responde a una realidad pensada a partir de la lectura de las necesidades de las personas que deben ser objeto de atención. Tampoco, incluso, a lo que el propio sistema debería demandar al legislador. Responde, en última instancia, a lo recogido en 1983.

Nos encontramos, por lo tanto, ante una odisea vasca en el ‘espacio’ de la Ley de Territorios Históricos. En un espacio de juego que se ha mantenido constante durante los últimos treinta años. Ello hace que este reparto no parezca modificable *a priori*, por la importancia del marco y por los fantasmas que éste despierta en algunos círculos de interlocución, tal y como hemos podido observar. Por lo tanto, el ‘espacio’ vasco presenta una resistencia al cambio que dificulta la reflexión en torno a las necesidades de la ciudadanía en materia de servicios sociales y a la forma en que se podría responder a ellas, desplazando el centro de gravedad del discurso hacia las instituciones.

4.2. Identidad y sujeto político

La realidad del Sistema Vasco de Servicios Sociales se ha construido, como se ha visto, sobre una base territorial. Este elemento clave hace que la variable identitaria y su conformación en términos de ciudadanía sean también elementos importantes a la hora de determinar el relato que estamos describiendo:

Entonces, pues digamos que se consagra esa realidad, pero, a su vez, también se está consagrando la existencia de que aquí hay tres modelos y tres países. Y que entre estos tres países, esto de la asistencia social, pues bueno, tampoco es lo más importante, ¿no? (T4: 158).

Creo que es un sistema que funciona a nivel territorial. [...] Yo no vivo el Sistema Vasco de Servicios Sociales. No siento el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Creo que debería existir, pero yo no lo vivo. Igual si hubiera avanzado un poco más la Cartera, el Mapa, o sea, si hubiéramos vivido el desarrollo de la Ley, que era lo que hacía desarrollar el Sistema Vasco de Servicios Sociales..., pues igual lo habría vivido más. Pero después de los últimos cuatro años, [en] que no ha habido nada, yo no vivo el Sistema Vasco de Servicios Sociales. No, lo siento (T3: 74).

En el análisis efectuado, hemos observado cómo tanto la propia definición de los servicios como la forma en que éstos se articulan tienen su origen y destino en el Territorio Histórico. Cada uno de los territorios tiene una manera de organizar los

responsable de entidad del tercer sector; y C, persona experta.

servicios, una manera de gestionarlos, incluso un presupuesto diferente que destina a su implementación. Es a partir de esta realidad, y de su contraste, desde la que parte la lectura de que existen al menos tres países en lo que se refiere a la atribución de los servicios sociales, en lugar de un único país. Y es aquí donde la lectura conecta con lo que teóricamente debería ser la definición del sujeto político.

Es cierto que esta investigación nace, de entrada, condicionada por la elección del objeto de estudio que, en este caso, es la Comunidad Autónoma de Euskadi. Es, en cierta forma, una primera acotación del sujeto político, motivada por razones de legislación común en los últimos 36 años. Se obvian, pues, deliberadamente tanto el caso de Navarra como el de los territorios vascos de Iparralde, puesto que su realidad político-administrativa dista mucho de la de la CAE, y los elementos de análisis serían, pues, muy diferentes.

Dejando al margen deliberadamente el primer debate, muy presente en la sociedad vasca, respecto al sujeto político que debería constituir o constituye la nación vasca, vemos cómo tampoco hay acuerdo en cuanto a cuál es el sujeto político que da cuerpo a lo que hoy día conocemos como CAE. O tal vez sí.

Los elementos que desarrollan la definición del sujeto político pueden estar relacionados con la voluntad del cuerpo social que lo compone, tal y como decía Renán en su afamada cita “la nación es un plebiscito que se formula a diario” (Renan, 2004). Pero dicha definición también puede estar determinada por el modo en que se formulan las políticas públicas y, de esta manera, la forma en que éstas determinan la condición y la definición de la ciudadanía en la práctica.

En el caso de la CAE, ¿cuáles son las políticas que pueden determinar esta condición? Pues siguiendo la definición de Marshall (1997), aquellas que afectan al desarrollo de los derechos civiles, políticos y sociales. En el caso de estos últimos, en todos aquellos ámbitos en los que la CAE es competente, a excepción de las políticas de servicios sociales, se ofrecen de forma unitaria para todo el territorio. Esta realidad nos lleva a formular dos hipótesis alternativas: o el marco que define la condición de ciudadanía y, por lo tanto, el sujeto político, es, en Euskadi, los Territorios Históricos; o en su defecto, las políticas de servicios sociales no son consideradas un elemento que se ha de tener en cuenta en esta definición.

En el primero de los casos, una conclusión semejante nos llevaría a cuestionar el concepto propio de ciudadanía vasca y a formular que una persona podría ser guipuzcoana, alavesa o vizcaína, pero no vasca, al menos en términos de determinados derechos sociales. En la segunda hipótesis, la conclusión sería que los servicios sociales no son considerados un elemento que se ha de tener en

cuenta para esta definición, frente a otros, como la educación, la sanidad, la vivienda o incluso la garantía de ingresos, que sí son constitutivos de aquélla. Los servicios sociales serían, pues, políticas públicas de segunda división, cuyo desarrollo no influye a la hora de definir el marco general del resto. Serían como ese amigovio del que poder disponer en caso de necesidad, pero cuya opinión no cuenta a la hora de la verdad.

Y, aunque reales, ninguno de estos dos escenarios parece realmente positivo. El primero, porque diluye la identidad en el territorio, creando visiones en ocasiones provincialistas, con poca visión de conjunto, a las que nuestro país no es ajeno, más allá del sistema de servicios sociales. El segundo, porque supone no tener interiorizado el discurso del cuarto pilar, la necesidad de un sistema público de servicios sociales, y porque nos retrotrae a la realidad, tantas veces descrita, de que la red de protección familiar y vecinal es perfectamente capaz de hacer frente a las necesidades derivadas de los fallos producidos en las interacciones personales.

Así pues, la indefinición del sujeto político, mal casi endémico de nuestra sociedad, se muestra de una manera todavía más virulenta en el caso del Sistema Vasco de Servicios Sociales, añadiendo un elemento más al debate en torno a su concreción.

4.3. Financiación

Un relato sobre la gobernanza como el que estamos construyendo siempre resultará incompleto si no cuenta con la variable financiera. El debate sobre los recursos, la posibilidad de su despliegue o la incidencia de la crisis económica que venimos padeciendo desde la aprobación misma de la Ley 12/2008 son elementos que condicionan la mirada desde esta variable:

Entonces, creo que queda algo más difícil, yo diría, por hacer. Me atrevería a decir que los puntos de coincidencia no serían el problema. El mayor problema es quién paga y cómo se hace, más que si nos podemos poner de acuerdo en qué tipo de sistema es el deseado (P16: 53).

Una ley sin financiación es como matrimonio sin amor: para demostrar que hay amor, tiene que haber dinero; si no, está hueco (S3: 50).

El concierto económico como herramienta, y su desarrollo durante los últimos años, deja en evidencia la capacidad de la CAE para recaudar y administrar sus propios recursos⁷, así como la capacidad de su sistema institucional para decidir el reparto de dichos recursos en función de las necesidades del momento. En cualquier caso, queda

⁷ Para más información sobre el Concierto Económico, es muy recomendable la ingente obra de Pedro Luis Uriarte (2016), que se puede encontrar en <<http://www.elconciertoeconomico.com>>.

patente que el Sistema Vasco de Servicios Sociales carece hoy de los recursos que debería tener, en el escenario previsto por la propia Ley 12/2008, a los efectos de conseguir la plena universalización de los servicios sociales, un escenario que, con la aprobación de la Cartera y el Plan Estratégico del Sistema, se fija a partir del 25 de diciembre de 2016.

Sucede, en cualquier caso, una extraña cuasi unanimidad a la hora de señalar una cuestión clave en el abordaje de la financiación del sistema: la ausencia de memoria económica en su aprobación. Casi todas las personas entrevistadas coinciden en que este elemento, por sí mismo, puede explicar la situación en la que el sistema se encuentra en estos momentos. Los que no lo creen así se apoyan en la falta de información y colaboración interinstitucional, o en la ausencia de esta herramienta en diciembre de 2008. En cualquier caso, es un elemento central que planea en todo el discurso en torno a la financiación del sistema, y que ha sido objeto de dimes y diretes interinstitucionales a lo largo de estos siete años de desarrollo (o no desarrollo) de la Ley 12/2008.

Hay, sin embargo, un elemento clave respecto a la financiación que se produce por el contexto en el que se ha desarrollado la última Ley de Servicios Sociales: la crisis económica. La lógica fácil podría llevar a concluir que un escenario de crisis como el que estamos viviendo es lo que impide el desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales. La mayoría de personas consultadas opinan, sin embargo, que, a pesar de la situación, con la bajada generalizada de recursos públicos y los duros años transcurridos, la crisis no es la variable principal del no desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Muchas voces afirman que, con la crisis, el desarrollo podría haber sido más lento, pero que se habría dado de la misma forma. Así las cosas, el elemento central de la cuestión vuelve a ser el sistema político y competencial, centrado en un concepto: el federalismo. Y dos son los elementos que se mencionan como claves para resolver esta cuestión: el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y la Ley de Aportaciones.

En lo que se refiere al Consejo Vasco de Finanzas, su papel de órgano coordinador de las decisiones de ingresos y gastos de la CAE, al agrupar a las tres Haciendas, al Gobierno Vasco y a los municipios, a partir de la aprobación de la Ley Municipal, deja en sus manos la capacidad de distribuir más recursos en función de las necesidades detectadas por una política concreta. En el caso del Sistema Vasco de Servicios Sociales, es un movimiento imprescindible a partir del nuevo escenario que dibuja el Decreto de Cartera. La creación, para 2016, de un fondo de 10 millones de euros por parte del Consejo, con vocación de continuidad, es un paso en esta dirección, aunque todavía insuficiente.

En segundo lugar, la Ley de Aportaciones es la segunda herramienta que podría ordenar los flujos económicos entre las instituciones públicas en la

CAE. Sin embargo, tal y como también hemos visto en el análisis, está con su vigencia ya prorrogada y sin visos, en este momento, de ser renovada. La revisión de los coeficientes de reparto, a la vista de que el marco competencial es estable y las necesidades son más grandes, podría ser una de las cuestiones que su reforma debería encarar.

Por lo tanto, ninguno de los dos ‘elementos correctores’ está, en este momento ejerciendo la función que le ha sido encomendada. Por acción, o más bien, por omisión, están haciendo que la financiación se convierta también en una variable de importancia para la estructuración del sistema. Y esto es así porque es la propia posición conservadora derivada de la organización institucional (volviendo a lo ya mencionado en los hilos anteriores) la que hace que la situación se alargue y cronifique. Así pues, la financiación se convierte en factor de importancia derivado, en forma y fondo, de la variable federal, de su forma de organización y de sus consecuencias.

4.4. Coordinación

En sistemas de gobernanza compleja en donde convergen distintos niveles institucionales, las relaciones intergubernamentales y, por lo tanto, la coordinación entre los distintos niveles y sus políticas, es un elemento clave a la hora de entender el relato que estamos construyendo:

El tema de la coordinación y el liderazgo son fundamentales. Todo el mundo tiene que tener claro quién es el que manda, quién manda, y nos lo tenemos que creer. Y luego, lo que tenemos es que coordinarnos; incluso aunque cambiáramos el entramado institucional, la coordinación es fundamental (T3: 163).

[Hay que] mejorar la coordinación interinstitucional, un cambio que yo creo que es más cultural que otra cosa: no sorprendernos cuando llegamos a acuerdos (T1: 37).

Para examinar la coordinación, es necesario analizar el papel del Órgano Interinstitucional como el espacio que tiene encomendada esta función dentro del Sistema Vasco de Servicios Sociales. En primer lugar, conviene subrayar la falta de acuerdo respecto a la función del Órgano Interinstitucional. Entre las personas entrevistadas, están aquellas que piensan que el órgano debería ser sólo un espacio de encuentro, contraste y coordinación, pero respetando las funciones que tiene asignadas cada institución. Y están también las que ven este hecho como insuficiente y piensan que el órgano debería poder tener (si es que no las tiene ya) funciones decisorias, además de la coordinación de las políticas.

Esta falta de acuerdo en la propia definición del órgano hace también que la manera de evaluar su labor como principal herramienta para la coordinación interinstitucional se vea condicionada

por la falta de concreción de sus funciones. De manera general, la labor del órgano como espacio de trabajo y de coordinación es juzgada positivamente. Se subrayan además las buenas relaciones entre sus participantes, y el ambiente de cordialidad y camaradería reinantes en la mayoría de las reuniones.

No sucede igual, sin embargo, a la hora de hablar del proceso de toma de decisiones dentro del órgano, siendo una misma palabra la que aparece en boca de todas las personas entrevistadas: el veto, o la necesidad de consensuar con la institución competente el desarrollo de los servicios que ésta va a ofrecer, es un planteamiento que sólo se recoge para la elaboración del Decreto de Cartera. Nació, en palabras de alguna de las personas entrevistadas, como una salvaguarda para que a nadie le fueran encomendadas competencias o desarrollos de éstas que no pudiera asumir. En la práctica, siete años después, se ha convertido en el elemento de bloqueo que ha demorado la aprobación del Decreto de Cartera y, por lo tanto, el desarrollo del sistema.

Las razones del empleo del veto pasan, en primera instancia, por la insuficiencia financiera de las instituciones que, con el desarrollo de la Ley 12/2008, asumen mayores labores competenciales, principalmente los ayuntamientos. Pero también las diputaciones, a la hora de asumir ciertos servicios que no tenían o que compartían hasta este momento, aducen este tipo de dificultades. En un siguiente plano, como hemos visto, las dificultades de financiación están íntimamente ligadas con el reparto competencial y el modelo de país y, por lo tanto, en última instancia, con la variable federal. De esta forma, el veto se convierte, según todas las personas entrevistadas, en la herramienta perfecta, en la excusa más eficaz para detener y no abordar el verdadero problema de fondo, que no es ya la definición de los servicios, ni su intensidad, sino la organización del propio Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Así pues, ¿está funcionando el Órgano Interinstitucional de forma correcta? Según las personas participantes entrevistadas, lo está haciendo. El órgano se convoca cuando corresponde, y las personas citadas acuden a la llamada. Incluso en talante y formas, las relaciones parecen ser más que correctas. ¿Pero está cumpliendo el órgano sus funciones? En este caso, la respuesta es negativa. El proceso de elaboración de normativa se eterniza y la situación de bloqueo se mantiene, incluso con cambios políticos en el Gobierno Vasco y las diputaciones forales.

4.5. Liderazgo

La quinta variable descrita para entender la gobernanza del Sistema de Servicios Sociales es el liderazgo. Se trata de un elemento clave en el relato de todo sistema de políticas públicas, por cuanto

sirve para transmitir la dirección y las coordenadas por el que debe transitar. La idea de liderazgo, su existencia y la manera en que debería articularse también han sido cuestiones trabajadas en este ámbito:

Pues nadie y todos: nadie en particular, pero todos. Es un coliderazgo un poco caótico, y eso, por ejemplo, es un tema que tiene algo bueno, que es que todos somos parte, pero avanzamos de manera errática —si es que avanzamos, igual retrocedemos— (T2: 114).

Yo creo que funcionamos como reinos de taifas. El liderazgo es de cada institución, y quien menos tiene es el Gobierno Vasco, porque apenas gestiona, y porque, al final, tiene una función reglamentadora y de consejos de participación a nivel de País Vasco, que, al final, tiene poca eficacia en lo práctico (P12: 186).

¿Quién va a ejercer el liderazgo? ¿Sobre quién? Si nos han repartido las competencias, ¿luego cómo quieres ejercer liderazgo? ¡Pues no repartas las competencias! Si para ser líder te [las] tienes que quedar, es que... (T7: 84).

El concepto de liderazgo es entendido de forma distinta en función de las personas a las que se les plantea la cuestión. Existen las que, desde una lectura de la realidad institucional que compone el Sistema Vasco de Servicios Sociales en la actualidad, abogan por un liderazgo compartido entre todas las instituciones públicas competentes en la materia. Un liderazgo compartido que supondría que cada institución liderara aquella parcela de la que fuera responsable y se corresponsabilizara del rumbo general del sistema. Otras voces, partiendo también de la realidad institucional actual, abogan por un liderazgo ejercido por el Gobierno Vasco. Subrayan la necesidad de que el Gobierno asuma las tareas que tiene encomendadas en la Ley 12/2008 de forma más proactiva y lidere la construcción del Sistema de Servicios Sociales, por delante del resto de los agentes, con discursos y acciones que así lo demuestren.

Visto desde cualquiera de esas dos concepciones que acabamos de describir, se puede afirmar que, en este momento, existe una carencia de liderazgo en el Sistema Vasco de Servicios Sociales. No existe liderazgo compartido, porque las instituciones competentes no se preocupan de establecer una mirada general al sistema, ni de, sea cual sea su espacio, promover una visión conjunta. Existen ejemplos en cada una de las administraciones, de creación de prestaciones propias sin visión de conjunto, o de cómo generar polémicas entre varias administraciones sin tener en cuenta la visión de conjunto o el interés general. Para que exista un liderazgo compartido, el primer paso es que haya liderazgos que quieran compartir. Ésa es la premisa que no se cumple en la actualidad. Y no existe liderazgo gubernamental porque, por un lado, sigue

adoleciendo de las herramientas técnicas suficientes para llevarlo adelante. Pero también, y sobre todo, porque en el ordenamiento jurídico-institucional presente, tal y como está configurado, el Gobierno Vasco entiende que esa labor no le corresponde, y por lo tanto, aboga por otro tipo de liderazgos, en este caso, el liderazgo compartido mencionado anteriormente.

En definitiva, la ausencia de liderazgo está también relacionada, en última instancia, con el componente federal del sistema político y, por lo tanto, con el reparto competencial e institucional derivado de aquél. Son este reparto y esta realidad presente las que condicionan la construcción de un liderazgo sólido, incluso las que no permiten generar un liderazgo compartido. Una y otra concepción del liderazgo parten de la premisa de la voluntad de los agentes para construirlo. En el Sistema de Servicios Sociales actual, esa voluntad no existe en ninguno de los dos casos, determinada por el propio reparto competencial y territorial.

4.6. Partidos políticos

Los partidos políticos son otro de los elementos clave para entender la estructuración y desarrollo actual del Sistema Vasco de Servicios Sociales. El relato de los servicios sociales en Euskadi no se puede entender sin analizar la aportación de los partidos, con su posición (o no posición) en perspectiva histórica:

Creo también..., y no necesariamente en el marco de este proceso, en otros foros sí que hemos solido ver la incoherencia entre lo que defiende un partido y lo que defiende ese partido cuando está en una determinada institución. Porque, claro, luego está la realidad. Tú puedes tener a un partido diciendo una cosa, y ese partido, en el Gobierno [Vasco], o en Diputación, o en un ayuntamiento, diciendo otra cosa (C3: 81).

No, para nada, y funcionan con automatismos más de tribus urbanas; quiero decir, lo digo así de claro, porque creo que se me entiende: Bildu es como [una] tribu urbana que va a decir que sí; PP va a ser más de tribu urbana que controlen a los de fuera...; pero modelo, no [hay] (T7: 79).

Le oí a Toshack, hablando de fútbol, y decía que, cuando la Real había jugado un poco desordenada, “es que éstos corren como pollo sin cabeza”. Yo creo que los partidos tienen que tener claro a dónde ir, aunque sea dentro de 50 años (S4: 63).

La conclusión es clara: los partidos políticos no tienen modelo de servicios sociales. El análisis de las propuestas formuladas en los programas electorales nos lleva a pensar que se defiende una idea general, un concepto vinculado al bienestar, pero pocas veces implementado en la realidad de los servicios sociales en Euskadi. Esta idea se confirma al contrastar lo

analizado en los programas electorales con las personas entrevistadas: no existe un modelo de servicios sociales que cada partido defienda como propio y diferenciado frente a los demás.

Algunas personas afirman que, a pesar de que los partidos, como estructura, no tengan un modelo definido, hay personas que ocupan o han ocupado cargos institucionales en posiciones vinculadas con el Sistema Vasco de Servicios Sociales que tienen claro qué modelo es el que hay que implementar. Es ésta una ecuación repetida varias veces: puede que los partidos no tengan modelo, pero, sin duda, hay personas que lo tienen.

Desde esta posición, sin embargo, surge una preocupación importante: no son los partidos los que fijan la posición en el debate en torno al modelo de servicios sociales, sino la institución en la que éstos estén. El hecho de que sea la pertenencia a una u otra institución la que condicione la mirada, más allá del partido, hace que, en el mismo partido, puedan converger distintas miradas en torno a cuestiones clave del sistema. Esta situación, que no es negativa *per se*, puesto que puede suscitar el debate interno, genera, a la contra, una ‘no posición’ de los partidos con perspectiva general y una territorialización de sus planteamientos, en función del lugar y la situación en la que se encuentren.

Hay otra posición que defiende que, si no hay confrontación de modelos entre los partidos, es porque, en realidad, todos coinciden en el modelo comunitario que define la Ley 12/2008 y que, por lo tanto, la discusión se produce en aquellos aspectos en los que no hay acuerdo: en el modelo de gestión, principalmente. Esta posición también admite sus dudas, al no saber qué es lo que cada uno de los partidos entiende como modelo comunitario y cómo lo traduce en sus propuestas y actuaciones. Una cosa está clara: efectivamente, hay debate en torno a los modelos de gestión, y eso es algo que todos los partidos tienen claro. Recientes debates, como el generado en torno a Kabia⁸ en Gipuzkoa, demuestran que, por encima del modelo de atención, en cada uno de ellos existe un criterio general respecto a cómo estos servicios deberían gestionarse.

La ausencia de modelo también determina otra cuestión fundamental: la ausencia de pugna electoral al respecto. La pugna electoral fue mencionada por varias personas durante las entrevistas como justificante de la realidad competencial y como antídoto contra las inequidades. Es decir, si la ciudadanía, con sus votos, legitima y aboga por una forma de hacer y priorizar las políticas de servicios sociales en el territorio, éste es el medio por el que

⁸ Instituto autónomo foral que gestiona dieciséis centros residenciales y centros de día para personas mayores o en situación de dependencia, de titularidad municipal. El debate sobre su creación se produjo en Juntas Generales el 22 y 23 de octubre de 2014, y en él se pudieron escuchar argumentos, en líneas generales, referidos al modelo de gestión de las políticas públicas, más que al sistema de servicios sociales en particular.

también habría que corregirlo. Este argumento, sin embargo, choca con la realidad que acabamos de describir: la política de servicios sociales no forma parte de la pugna electoral. Y no lo hace por la inexistencia de elementos de debate en los partidos políticos. O porque no se considera un tema de gran interés para ello. En cualquier caso, no forma parte de la arena electoral.

Así pues, la falta de modelo de los partidos políticos, y todo lo que ello supone, es un factor importante que determina también la estructura del Sistema Vasco de Servicios Sociales. La ausencia de modelo determina la ausencia de pugna electoral. En consecuencia, también la dirección y el rumbo que el Sistema pueda adquirir queda determinado por las personas que gestionan cada una de las instituciones, con criterio, pero determinadas más por el peso de las propias instituciones que por el modelo que habría que implementar respecto al Sistema en su globalidad.

Los partidos son agentes políticos de primer orden en una sociedad democrática representativa, como la nuestra, y la ausencia de discursos o de ideas clave respecto al Sistema determina de manera importante el resultado de éste.

4.7. Conocimiento

La última variable que construye nuestro particular relato hace referencia al conocimiento, en dos claves distintas: el conocimiento que la población tiene respecto al Sistema Vasco de Servicios Sociales; y el conocimiento científico, elemento básico para la consolidación y extensión de toda disciplina.

Quiero decir, ¿qué son los servicios sociales?
¡Pero si la mayoría de la gente no [lo] sabemos,
pero ni nosotros mismos! (T5: 77).

Hoy en día no tenemos un producto llamado servicios sociales que la gente quiera. Es decir, si a ti ahora se te pone un dolor muy fuerte en el pecho, y llega una vecina y te dice que a ella una vez le pasó algo parecido, luego llega un curandero que te dice que te tomes una cebolla y, a la vez, llega uno de Osakidetza con la bata blanca, tú distingues perfectamente lo que te va dar cada uno. Tú ves qué te va a dar tu amigo o persona cercana, el profesional no acreditado o el producto del que tiene la bendición del sistema. Sin embargo, te llama tu madre y te dice “mira, me han operado de la cadera y tengo que volver a casa, pero no puedo volver sola, necesito un apoyo”..., pues la gente prefiere una señora rumana a la que paga una miseria y la tiene medio de interna, en lugar de una auxiliar de ayuda a domicilio bendecida por los servicios sociales del ayuntamiento. En parte eso es así, porque tampoco es verdad que el producto sea tan diferente... Hay una cosa que es del producto, porque está ahí (C4: 56).

Es llamativa la fragilidad de ese entramado de agentes... Prácticamente nos juntamos en un *txoko* y estamos todos allí. Falta masa crítica de representación de intereses, de preparación de propuestas... Sin embargo, la envergadura del sistema daría para más. Hay una especie de minimización de la parte... Tampoco no lo había expresado de esta forma (C4: 59).

Decía una de las personas entrevistadas que, si juntáramos a todas las personas con criterio y reflexión en torno al Sistema de Servicios Sociales en Euskadi, podrían entrar en un *txoko*⁹. Y no le falta razón.

De nuestro análisis se extrae que el conocimiento de la ciudadanía respecto al Sistema Vasco de Servicios Sociales es escaso. Sin embargo, este elemento es clave para la construcción del sistema y explica, junto con los ya mencionados, su situación actual.

Éste es un elemento importante por dos razones. En primer lugar, porque el reconocimiento social es una clave fundamental para la extensión de todo sistema de políticas públicas. La ciudadanía no sólo debe conocer las prestaciones y servicios que forman parte él; debe también reconocerse en ellas. Y esto hará que la presión en torno a la calidad de los servicios, al modelo existente, crezca, introduciendo así la variable en la agenda política. Pero no es lo que sucede en la actualidad.

La falta de visibilización del sistema como conjunto puede ser una de las causas para este desconocimiento. La ciudadanía es capaz de identificar qué servicios ofrece la diputación y cuáles el ayuntamiento, pero no que todos forman parte de un mismo sistema, con un mismo terreno de juego. Volvemos a la variable federal. En segundo lugar, la complejidad del concepto ‘servicios sociales’ y el no acuerdo existente en torno a la necesidad a la que responde también puede ser una de las razones del desconocimiento sobre el sistema.

Esto nos lleva a la segunda acepción de la variable: el conocimiento científico. Ha sido también una de las cuestiones expuestas por las personas entrevistadas, y no es menor en importancia a las mencionadas anteriormente. La falta de un corpus teórico de la disciplina y la falta de conocimiento científico en aquellos espacios dedicados para ello, principalmente universidades y fundaciones dedicadas a la investigación, son elementos que deberían influir de manera decisiva en la estructuración del Sistema. Esta falta de corpus y de recorrido teórico está relacionada, por un lado, con lo novedoso del ámbito. En comparación con los sistemas educativo y sanitario, el de servicios sociales ha llegado tarde y con mucho debate

⁹ Denominación de las sociedades gastronómicas en Bizkaia. Una sociedad gastronómica es un club privado de hombres (en su origen, aunque ahora también las hay mixtas) en el que se juntan para cocinar y comer. De mucha tradición en Euskadi.

todavía pendiente en términos de necesidades y tipos de respuesta. Por otro lado, también tiene que ver con las personas y los perfiles que construyen esta disciplina. El sistema de servicios sociales ha estado históricamente vinculado con el perfil del trabajador y trabajadora social. Un perfil éste que, tradicionalmente ha entendido la realidad de la investigación como un complemento a su actividad principal: la intervención¹⁰. Y esto se visualiza como dificultad a la hora de construir la disciplina a la que va más íntimamente ligado. También es cierto que el estatus que el trabajo social ha tenido hasta el momento no le ha permitido incorporarse a las tareas vinculadas a la gestión e investigación de políticas.

En cualquier caso, por una razón o por otra, es constatable la metáfora del *txoko*, y las universidades vascas no son ajenas a esta realidad. También desde la Universidad será necesaria una reflexión en torno a los porqués de la situación y al papel que le corresponde en la construcción del conocimiento científico en materia de servicios sociales y, por lo tanto, de su estructuración como sistema.

Así pues, el conocimiento es también una variable fundamental para entender la configuración y estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

5. Consideraciones finales

El relato de la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales se construye tirando de los hilos de la madeja que ha ido formado el conjunto de agentes, instituciones y personas que forman parte de él. Una madeja compleja, enrollada y poco clara que comienza a vislumbrar unos claros de luz, pero que sigue teniendo muchos nudos por soltar. Es la 'arena' (Lowi, 1964) de la política de servicios sociales vasca, en la que esos actores interactúan.

En este artículo, hemos dibujado un relato que configura una gobernanza compleja. Un relato cuyos elementos hay que tomar en consideración para construir la realidad de un sistema de servicios sociales joven, indeciso y fragmentado. Un sistema, el cuarto pilar del Estado de bienestar, que no ha tenido el desarrollo de los otros tres pilares, ni tampoco su reconocimiento social. ¿Pero cómo se construye el sistema en su día a día? ¿Cuáles son sus elementos explicativos principales?

El elemento territorial constituye, tal y como hemos visto, el primero de los atributos que conforman nuestro relato. No es posible entender ni interpretar la realidad del sistema si no se entiende previamente el peso que el factor foral tiene en su construcción. Un factor ausente en la implementación en la CAE

del resto de sistemas de bienestar. Un factor que responde, por una parte, a la configuración legal del año 1983, motivada por la poca importancia otorgada a este ámbito, y por otra, al recorrido de la senda institucional (*path dependency*) que ha ido afianzando el modelo. Sea por lo que fuere, el peso de la división institucional y el reparto de competencias es grande en el relato del sistema, condiciona su día a día y no es probable, además, que se vaya a modificar a corto ni medio plazo.

Este primer elemento nos transporta irremediamente al segundo: existen tres países dentro de la CAE a la hora de implementar el Sistema. Porque cada uno de los Territorios Históricos parte de una realidad concreta. Y porque desarrolla después un modelo concreto. Como resultado de este proceso, la propia definición de ciudadanía es cuestionada y surge la pregunta (abierto a la discusión) de cómo ha de definirse y sobre qué sujeto político se realiza.

El tercero de los elementos es, inevitablemente, el financiero. En un escenario territorializado y con múltiples instituciones en juego; no sólo es importante la suficiencia financiera del sistema en su conjunto, sino la capacidad de regular los flujos financieros interinstitucionales y, finalmente, la respuesta de cada una de las instituciones, con sus propios recursos, a aquello que tiene encomendado. Este elemento ha cobrado protagonismo por el debate surgido de la bajada de ingresos derivada de la crisis económica que estamos padeciendo durante los últimos años. Pero es un elemento que influye, con crisis o sin ella, por acción u omisión del Consejo Vasco de Finanzas y los flujos que en él se deciden. El factor territorial gravita alrededor de este elemento, al que la dispersión institucional tampoco ayuda en demasía.

Partiendo de este escenario, dos elementos ayudan (o no) a empastarlo: la coordinación y el liderazgo. La coordinación como elemento necesario de tracción interinstitucional. Como aquello imprescindible para que un sistema de características intergubernamentales y que adolece de falta de voluntad, como éste, funcione. Y un liderazgo global tan imprescindible como ausente. Porque cada cual lidera con más o menos éxito la institución de la que forma parte. Pero siendo esto así, ¿quién lidera el sistema? ¿Quién lo siente como propio?

Los partidos políticos, elementos claves en la legitimación de los sistemas de políticas públicas, vehículos por donde puede transitar el debate público, en este asunto quedan sumergidos por la visión de las instituciones que impregna la posición de las personas que las representan. Hace falta debate y posición. Es absolutamente necesario trabajar en la esfera del conocimiento, para fijar modelos y elementos que puedan incidir en el debate público. Pero no sólo los partidos. Las universidades deben también trabajar con más ahínco en la investigación y transferencia de los servicios sociales. Y las personas trabajadoras, en

¹⁰ Esta realidad ha cambiado en los últimos años, a partir del reconocimiento del grado en Trabajo Social como equiparable a los del resto de disciplinas, y de la producción de investigación y tesis doctorales en este ámbito.

la sistematización. Para seguir dando forma a un ámbito de difícil definición, pero necesario en su articulación.

Así pues, el relato de la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales se completa entendiendo que, a este sistema fragmentado, debemos añadir:

- La territorialidad (foralidad) como elemento de diversidad y diferencia.
- El concepto de ciudadanía construido sobre este mismo criterio (¿ciudadanía desde dónde?).
- Una financiación institucionalmente fraccionada, que genera dificultades de gestión, acentuadas en épocas de baja recaudación.
- Instrumentos para su coordinación teórica, pero dificultades evidentes para llevarla a la práctica.
- Ausencia de liderazgo claro y compartido.

- Un modelo que se construye desde la posición institucional, más que desde perspectivas ideológicas.
- Un modelo que necesita definir teóricamente su marco de actuación.

A la luz de estos elementos, si queremos ponernos a desatar los nudos de la madeja, no habrá más remedio que poner en marcha un debate público serio y ordenado. Un debate en el que participen los agentes del sistema en torno a su configuración y extensión. También los partidos políticos, con una posición trabajada previamente, deberían tomar parte. Y sobre todo, si queremos que la legitimación y valoración de la ciudadanía aumente, habrá que hacerla participe de todos los elementos del sistema, desde la definición del objeto hasta la identificación del propio sistema. Todos éstos son elementos clave para avanzar en la definición de un sistema maduro, estable y con proyección de futuro.

Referencias bibliográficas

- ADELANTADO, J.; y JIMÉNEZ, A. (2003): “Las políticas de servicios sociales en las comunidades autónomas”, en GALLEGO, R.; GOMÁ, R.; y SUBIRATS, J. (eds.), *Estado de bienestar y comunidades autónomas*, Madrid, Tecnos.
- ALEMÁN, C.; ALONSO SECO, J. M.; y GARCÍA SERRANO, M. (2011): *Servicios sociales públicos*, Madrid, Tecnos.
- ARRIETA FRUTOS, F. (2015): “Factores determinantes de la complejidad del Sistema Vasco de Servicios Sociales y sus efectos en la provisión territorial de servicios” [tesis doctoral], Universidad de Deusto, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.
- AZNAR, M. (1994): “La legislación autonómica de acción social. Análisis jurídico”, en CASADO, D. (ed.), *V informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid, Fundación Foessa.
- CASADO, D. (2007): “Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales”, en CASADO, D.; y FANTOVA F. (eds.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España: informe con ocasión de la Ley sobre Autonomía y Dependencia*, Madrid, Cáritas Española.
- DUQUE, T. (2012): “Redescubrimiento de los servicios sociales de atención primaria: hacia un (nuevo) modelo de atención personal y comunitaria”, *Zerbitzuan*, nº 52, págs. 23-44 [<http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147.52.02>].
- ESPAÑA (2013): “Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 312, 30-12-13, págs. 106.430-106.473 [https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756].
- (2012): “Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 168, 14-7-12, págs. 50.428-50.518 [http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-9364].
- (2006): “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*, nº 299, 15-12-06, págs. 44.142-44.156 [http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-21990].
- (1985): “Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 80, 3-4-85, págs. 8.945-8.964 [http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-5392].
- (1979): “Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 306, 22-12-79, págs. 29.357-29.363 [http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1979-30177].
- (1978): “Constitución Española”, *Boletín Oficial del Estado*, 29-12-1978, nº 311, págs. 29.313-29.424 [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>].
- ETXEZARRETA, E. (2012): *Gizarte ekonomiaren aukera zaintzen krisiaren aurrean: Gipuzkoako pertsona nagusien alorra aztergai*, Universidad del País Vasco [http://www.euskara.euskadi.net/appcont/tesisDoctoral/PDFak/Enekoitz_Etxezarreta_TESIA.pdf].
- FANTOVA, F. (2009): “Marco conceptual, normativo y estratégico para una política foral de servicios sociales en Gipuzkoa: hacia una comprensión, encaje y desarrollo de los servicios públicos en el ámbito de los servicios sociales”,

- en DEPARTAMENTO DE POLÍTICA SOCIAL (ed.), *Ponencias el proceso de reflexión / Hausnarketa prozesuaren txostenak*, Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa-Gipuzkoako Foru Aldundia.
- (2006): “Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco”, *Zerbitzuan*, nº 40, págs. 7-20 [<http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Elementos%20para%20un%20análisis%20de%20las%20políticas%20sobre%20servicios%20sociales.pdf>].
- GALLASTEGUI, M. C.; y GALLASTEGUI, I. (1986): *Un análisis económico de la Ley de Territorios Históricos*, Donostia, Eusko Ikaskuntza.
- GALLEGO, R.; GOMÁ, R.; y SUBIRATS, J. (2003): *Estado de bienestar y comunidades autónomas*, Madrid, Tecnos.
- GALLEGO, R.; y SUBIRATS, J. (2011): *Autonomies i desigualtats a Espanya: percepcions, evolució social y polítiques de benestar*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- GOIKOETXEA, J. (2012): “Nationalism and democracy in the Basque Country (1979-2012)”, *Ethnopolitics* [iFirst] [<http://dx.doi.org/10.1080/17449057.2012.711049>].
- LOWI, T. J. (1964): “American business, public policy, case studies, and political theory”, *World Politics*, vol. 4, nº 16, págs. 677-715.
- MARSHALL, T. H. (1997): “Ciudadanía y clase social”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, nº 79, págs. 297-344.
- NOVO, A. (2010): *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- PAÍS VASCO (2016): “Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 70, 14-4-16 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/04/1601544a.shtml>].
- (2015): “Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 206, 29-10-15, págs. 1-87 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2015/10/1504561a.shtml>].
- (2014): “Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 56, 21-3-14, págs. [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2014/03/1401377a.shtml>].
- (2011): “Decreto 225/2011, de 26 de octubre, del Observatorio Vasco de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 215, 14-11-11, págs. [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2011/11/1105502a.shtml>].
- (2010): “Decreto 101/2010, de 30 de marzo, del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 71, 19-4-10 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2010/04/1002076a.shtml>].
- (2010): “Decreto 238/2010, de 14 de septiembre, de la Alta Inspección en materia de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 189, 30-3-10 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2010/09/1004510a.shtml>].
- (2008): “Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 246, 24-12-08, págs. 31.840-31.924 [<https://www.euskadi.eus/r47-bopvapps/es/bopv2/datos/2008/12/0807143a.shtml>].
- (2001): “Decreto 155/2001, de 30 de julio, de Determinación de Funciones en Materia de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 165, 27-8-01 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2001/08/0104794a.shtml>].
- (1996): “Ley de Servicios Sociales 5/1996”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 218, 12-11-96, págs. 17.578-17.599 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1996/11/9605350a.shtml>].
- (1983): “Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 182, 10-12-83, págs. 4.132-4.150 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1983/12/8302316a.shtml>].
- RENAN, E. (2004): “Zer da nazioa?”, en ANTXUSTEGI, E. (ed.), *Filosofía politikorako irakurketak*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid, Fundamentos.
- SACANELL, E. (2009): *La situación actual de los servicios sociales en Euskadi* [conferencia], Donostia-San Sebastián, Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco.
- SOBREMONTA, E. (2009): *Deshaciendo la madeja de los servicios sociales* [conferencia], Donostia-San Sebastián, Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco.
- SOTELO, H. (2005): “Marco normativo de los servicios sociales en la CAPV y propuesta de reordenación”, en VV.AA. (ed.), *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2016): “Pleno. Sentencia 41/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1792-2014”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 85, 8-4-16, págs. 24.988-25.048 [https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-3407].
- URIARTE, P. L. (2016a): *El Concierto Económico Vasco: una visión personal* [<http://www.elconciertoeconomico.com/descargate-la-obra/>].
- (2016b) *Nuestro Concierto: claves para entenderlo* [<http://www.elconciertoeconomico.com/descargate-la-obra/>].

Regulación del diagnóstico social en el País Vasco: intenciones, resultados y vericuetos

Arantxa Orbegozo Eizagirre

Dirección de Servicios Sociales, Departamento de Empleo y Políticas Sociales,
Gobierno Vasco

<a-orbegozo@euskadi.eus>

Artikulu honek gizarte-diagnostikoaren gaineko hausnarketa pertsonala azaltzen du, Eusko Jaurlaritzak 353/2013 Dekretuaren bidez ezarritako eredia, hain zuzen. Eredu horren aurrekariak eta ezaugarriak labur finkatu ondoren, egileak bere buruari galdetzen dio erabilera eskasari eta horren ondorioei buruz. Idazkiaren bukaeran, planteatzen ditu ereduaren objektibotasun/subjektibotasunen arteko eztabaidak, jasotako kritikak —gehienetan, eredia alde aurretik erabili gabe egindakoak— eta baliabidearen etorkizuna.

GAKO-HITZAK:

Gizarte-lana, gizarte-diagnostikoa, gizarte-bazterkeria, balorazioa, tresna.

Este artículo plantea una reflexión personal sobre el modelo de diagnóstico social regulado mediante el Decreto 353/2013 del Gobierno Vasco. Después de presentar brevemente los antecedentes y características de dicho modelo, la autora se pregunta por su escaso uso y las consecuencias que de ello se derivan. En la última parte del texto, analiza la cuestión de la objetividad/subjetividad del modelo, aborda las críticas que éste ha recibido —no siempre sustentadas en la experiencia de uso—, y señala algunas perspectivas de futuro de este instrumento.

PALABRAS CLAVE:

Trabajo social, diagnóstico social, exclusión social, valoración, instrumento.

1. Introito

El objeto de este artículo es ofrecer mi punto de vista sobre la situación del modelo de diagnóstico social¹ regulado en 2013 por el Gobierno Vasco (Decreto 353/2013). Trabajo en la Dirección de Servicios Sociales, pero no hablo en su nombre ni la represento. No pretendo ofrecer un sesudo estudio, cargado de conocimiento relativo a la multiplicidad de modelos teóricos, referencias al uso y disfrute del modelo, evaluaciones, validaciones y toda suerte de profundos análisis. En todo caso, cierta sesudez es inevitable, sobre todo, para contextualizar.

Tanto en público como en privado he defendido la necesidad de revisar los modelos de diagnóstico social y, en consecuencia, también de la valoración de la exclusión social. No se trata sólo de ver si sobran o faltan indicadores, o de si no podemos recoger adecuadamente ciertas situaciones (por mucho que, en su momento, se discutiera de ello hasta enfermar), sino de reflexionar sobre el escaso uso voluntario, las osadas críticas desinformadas, las perversiones debidas al mal uso y los vericuetos por los que nos estamos metiendo. Se trata de un punto de vista un tanto peculiar, pues mi relación con el modelo —y con las escasas personas que lo utilizan— partió de colaborar en tareas ajenas y en la adaptación informática, para acabar abarcando todo tipo de cuestiones relacionadas: desde reflexiones ético-filosóficas hasta apaños de formularios de informes. Una variedad sólo recomendable para personas curiosas.

Parte de mi disfrute laboral implica atender comentarios, dudas y quejas (el orden alfabético no refleja la proporción de unos y otras) relativas tanto al modelo teórico como a su versión informática en Gizarte.eus². En consecuencia, he ido aprendiendo y reflexionando sobre la marcha, lo cual tampoco será recomendable, pero ayuda a mantener las neuronas operativas. El mayor obstáculo que he encontrado por todas partes es la famosa resistencia al cambio. Léí en alguna parte que “la costumbre nos debilita, sometiéndonos suavemente”, y puede que el proceso sea tan delicado como parece sugerirse; sin embargo, cualquier intento de revertir esa ‘sumisión’ requiere ímprobos esfuerzos, a no ser que alguna instancia superior nos obligue, toda sutil e inmisericorde. De ahí que la pretensión básica de este artículo sea promover la reflexión, sobre todo, entre los y las trabajadoras sociales³, poniendo de manifiesto el peligro que, a mi juicio, implica utilizar este instrumento de diagnóstico social obviando ciertas premisas en las que se basó.

¹ Cuando me refiera al diagnóstico social, en muchas ocasiones, debe entenderse que también me refiero al modelo de valoración de la exclusión. Matizaré los pasajes que lo requieran.

² Gizarte.eus es una aplicación informática que el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ofrece a los y las profesionales del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Es gratuita y de uso voluntario. A partir de marzo de 2016, pasa a denominarse Gizarte.eus.

³ Para facilitar la lectura, y dada la proporción, en adelante hablaré de trabajadoras sociales.

Mi exposición seguirá el siguiente esquema:

- Contextualización: antecedentes de los modelos y algunas de sus características básicas.
- Reflexión acerca del escaso uso y sus consecuencias.
- Importancia del equilibrio objetividad/ subjetividad.
- Críticas al modelo.
- Perspectivas de futuro.

En cualquier caso, esta reflexión requiere considerar la realidad del Sistema de Servicios Sociales, hablando todo lo claro que se deba; de lo contrario, sólo serviría para fomentar el hartazgo o la autocomplacencia, dependiendo de nuestra opción vital. Creo que fue Nietzsche quien afirmó que “es sencillo hacer que las cosas sean complicadas, pero difícil que sean sencillas”. La primera parte la hemos hecho perfecta, queda intentar la segunda.

2. Antecedentes

La Ley vasca de Servicios Sociales (12/2008), establece que las administraciones públicas vascas aplicarán instrumentos comunes de valoración y diagnóstico con el fin de garantizar la homogeneidad en los criterios de intervención de los servicios sociales (art. 20). La versión informática del primer modelo de diagnóstico e intervención social del Departamento se puso en marcha oficialmente en 2005⁴, y refleja el esfuerzo de un grupo de trabajo formado por profesionales de diversos ámbitos del Sistema de Servicios Sociales. La ‘herramienta’, como se denominó en su momento, se fundamentó teóricamente en una publicación titulada *Diagnóstico social e intervención. Herramienta informática para el Trabajo Social*, editada en 2009 por el Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

En 2010, el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección de Servicios Sociales, impulsó la elaboración de un instrumento técnico común para la valoración y diagnóstico de la exclusión social, con el fin de garantizar la citada homogeneidad de criterio en la atención a las personas en situación o riesgo de exclusión social en todos los ámbitos del Sistema Vasco de Servicios Sociales. No obstante, ya en los primeros pasos del proyecto, se consideró que, para elaborar dicho instrumento correctamente, convendría partir de un modelo completo de diagnóstico social, que contara con indicadores relativos a todos los ámbitos vitales que se pueden considerar en los servicios sociales, tanto en los de base —atención primaria— como en los de atención secundaria.

⁴ Resolución de 29 de julio de 2005, de la Directora de Servicios del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.

El modelo aprobado en 2005 fue la principal referencia para elaborar el nuevo diagnóstico, a partir del cual se obtuvo el modelo de Instrumento de Valoración de la Exclusión. Tal regulación no estableció un plazo para revisar el modelo, a pesar de lo cual, sería recomendable hacerlo basándose en la experiencia que el uso vaya generando, por escaso que haya sido, como se explicará más adelante.

Conviene recordar que, tanto en el proceso de elaboración del primer modelo de diagnóstico como en los instrumentos regulados, ha sido fundamental la colaboración y participación de profesionales de todos los niveles del Sistema Vasco de Servicios Sociales, así como de las entidades en las que prestan sus servicios.

Antes de continuar, también conviene aportar aquí una mínima explicación respecto a la fundamentación teórica, por si alguna persona interesada la requiriese. La publicada en su momento (Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, 2009: 45) explicaba que habían “trabajado por un modelo ecléctico”, entendiéndose que ninguno podía considerarse “puro”, y sintetizaba los elementos de los tres modelos que habían estado presentes en el trabajo del grupo: “de resolución de problemas”, “centrado en la tarea” y “sistémico”. El eclecticismo sólo pudo ampliar aún más sus horizontes cuando en la revisión iniciada en 2010 se tuvieron presentes cerca de veinte modelos de diagnósticos, escalas y planes, de un total de diez entidades. Y si a eso añadimos el criterio y experiencia de las más de cien profesionales que participaron en entrevistas colectivas y aportaron casos para su estudio, y la de quienes hicieron las decenas de aportaciones recibidas posteriormente, prácticamente deberíamos hablar de ‘eclecticismo ecuménico’. Quizás quienes defiendan a ultranza determinados modelos teóricos puedan considerarlo una suerte de batiburrillo. En todo caso, en mi experiencia, son más las profesionales que se alejan de las visiones puristas de la realidad.

3. Características básicas de los modelos

Espero que se me perdonen la obviedad, pero el diagnóstico regulado no sustituye el trabajo de las profesionales; únicamente lo ordena, ayuda a compartirlo y a aprovecharlo en otros contextos del trabajo de cada cual. El contenido del diagnóstico, como ya se ha señalado, abarca la mayoría de ámbitos de la vida de las personas, pues su objetivo es que lo utilicen las profesionales de servicios sociales como instrumento de trabajo para atender a cualquier tipo de persona en toda suerte de situaciones.

En ese contexto, se pensó en que fuera cumplimentándose poco a poco, a medida que la profesional conociera a la persona atendida y generara una relación de confianza. En su caso, también le permitiría coordinarse con otras

profesionales para realizar un diagnóstico más detallado. En la medida en que se obtiene más información, es probable que la profesional considere que la persona precisa un diagnóstico más profundo o, incluso, valore la existencia de una situación de exclusión o riesgo.

La aplicación de Gizarte.eus, en función de los indicadores marcados, ofrece el resultado de la valoración de la exclusión (77 indicadores) una vez que la persona usuaria considera que ha finalizado el diagnóstico. No obstante, caso de desear revisar la información introducida, por los motivos que fuere, el sistema permitirá corregir y modificar. Esa flexibilidad permite, entre otras cosas, que podamos consultar el resultado de la valoración habiendo cumplimentado pocos indicadores. Si con poca información el sistema señala que se encuentra en situación de ‘riesgo de exclusión’, será evidente que es preciso seguir profundizando en el conocimiento de la persona para poder hacer un diagnóstico más completo y, en consecuencia, conseguir una valoración más ajustada a la situación real.

Volviendo al modelo de diagnóstico, la ventaja de un instrumento de estas dimensiones es que, bien utilizado, puede servir de base para detectar necesidades de las personas o la existencia de situaciones problemáticas. El ejemplo evidente es la propia valoración de la exclusión. En cuanto a otros contextos, ya se ha realizado un ejercicio de ese tipo en el contexto de la violencia doméstica, y está elaborándose algo similar para la detección de malos tratos en personas mayores. Una posible revisión del modelo debería tener en cuenta esas posibilidades, tanto desde la perspectiva de la atención primaria como desde la de la derivación de casos a la atención secundaria.

4. Reflexiones en cuanto al escaso uso

Decía más arriba que convendría reflexionar respecto a estos instrumentos partiendo de las bondades y problemas que nos encontremos al utilizarlos. Sin embargo, el uso está siendo ¿sorprendentemente? escaso. De hecho, hasta la fecha, el modelo de diagnóstico se ha utilizado en unos pocos municipios, y la valoración de la exclusión, sólo en la Diputación de Bizkaia⁵. Aunque sepamos que las otras dos diputaciones y algunos municipios están organizándose para empezar a utilizarlo, debemos recordar que los decretos llevan en vigor dos años y medio. Prisa no parece haber, y tampoco ánimo fiscalizador por parte del Gobierno Vasco.

La situación de las diputaciones respecto a la valoración de la exclusión requeriría otro tipo de análisis. Sin embargo, su trabajo debería partir del de las profesionales de base, dado que la valoración es un extracto del diagnóstico social y,

⁵ Que, incluso, reguló el procedimiento de reconocimiento de la situación de exclusión social en el Decreto Foral 85/2014.

en teoría, se trataría de una derivación al servicio de atención secundaria. Por tanto, me centraré en las trabajadoras sociales de base y en el modelo de diagnóstico, y procuraré que mi intento de simplificar no convierta mi argumentación en un pestiño. ¡Ardua tarea!

En general, las trabajadoras sociales aducen exceso de trabajo y falta de tiempo, y que todo el mundo —básicamente, otras Administraciones— pretendan que hagan de todo, incluyendo las certificaciones más inverosímiles. Por otra parte, cuando se pide su colaboración, salvo las excepciones habituales en cualquier gremio o grupo humano, participan activamente y muestran mucho interés por las cuestiones tratadas. El proceso que nos ocupa fue un claro ejemplo. Pero vayamos por partes...

Bajo mi punto de vista, es probable que no hayamos ‘convencido’ cuando explicamos para qué sirve el diagnóstico social regulado y para qué sirve disponer de información en soporte informático (aunque no se obligue a utilizar la aplicación del Gobierno Vasco). De hecho, por la parte que me toca, en muchas ocasiones las profesionales manifiestan la impresión de que los datos son para que el Gobierno o las diputaciones dispongan de información y que, para ellas, todo eso es un enredo innecesario. A pesar de mi proverbial espíritu crítico, debo decir que en escasas ocasiones el Departamento ha pretendido tal cosa.

El ejemplo de la ficha social fue bastante revelador en ese sentido, y lo explico también porque sigue siendo motivo de queja. Se optó por un contenido mínimo —minúsculo, en comparación con el concepto de ficha social que manejan las profesionales—, para garantizar que se aportaran ciertos datos básicos que permitieran saber qué número de personas atendía el Sistema Vasco de Servicios Sociales, desglosadas en media docena de datos. Atendiendo a las indicaciones que se remitieron vía circular, era muy sencillo cumplimentar la ficha. Por lo que respecta a Gizarte.eus, se permitió que se utilizara con normalidad aunque las fichas no se hubieran cumplimentado, y se hizo lo propio respecto a los volcados de aplicaciones ajenas⁶. La idea era permitir a las usuarias que las fueran cumplimentando poco a poco, sin presiones, a medida que necesitaran acceder a cada expediente para cualquier trámite. Resultado: prácticamente nadie las cumplimentó durante más de un año.

Cuando se decidió incluir un control en la aplicación para impedir que se pudiera trabajar en los expedientes hasta que las fichas estuvieran cumplimentadas, empezaron a llegar quejas y dudas, a partir de las cuales se detectaron un par

de problemas de interpretación que se resolvieron rápidamente.

¿Cuál es el problema de fondo? ¿El tiempo? Si dedicamos un poco de tiempo a las explicaciones recibidas, necesitamos un par de minutos para cada ficha. Cuando digo eso, me responden que es la ficha más un montón de cosas más, así que se hacen las obligatorias y se posponen u obvian las supuestamente opcionales (como si no existiera la regulación del Decreto). Pero si no existe esa mínima información común, no hay forma de que se sepa a cuántas personas atiende el Sistema de Servicios Sociales. Cada entidad sabe (espero) a cuántas personas atiende y ciertas características de aquéllas, pero ¿quién sabe a cuántos atienden entre todos? ¿Le importa eso a alguien? Para empezar, debería importarle a quien planifica políticas, ya sea a nivel municipal, territorial o autonómica.

No soy tan ingenua como para pensar que esa ficha puede conseguir maravillas, sin embargo, es un primer paso, por vacilante que pueda parecer; siempre que le demos alguna importancia, claro está. Hay profesionales de base que han descubierto sus bondades cuando les ha llegado una nueva persona como responsable política pidiendo datos, y les hemos explicado que, si cumplimentan la ficha y un par de datos más en todos los expedientes, pueden disponer de datos rápidamente para preparar informes periódicos que sirvan, además de para calmar las ansias conocedoras ajenas, para valorar ellas mismas la situación de su entidad y las propuestas que pueden plantear.

¿Y qué pasa con el diagnóstico? Si la pequeña ficha nos da guerra, la idea de cumplimentar tamaño criatura nos puede dar mal de altura. Olvidemos por un momento su tamaño, porque, recordemos, nadie ha dicho que haya que rellenarlo todo, y si alguien lo estaba intentando hacer, hemos aclarado que esa pretensión no tiene sentido ni utilidad práctica. Centrémonos entonces en lo que nos puede ofrecer (gustará a casi todo el mundo) y en qué debemos hacer para utilizarlo (no gustará a casi nadie).

4.1. ¿Qué nos puede ofrecer?

La normativa habla de instrumentos comunes de valoración y diagnóstico “con el fin de garantizar la homogeneidad en los criterios de intervención en los servicios sociales” (Ley 20/2008, art. 20.1), lo cual es mucho pretender cuando se trabaja con personas. A pesar de ello, hay ciertas cuestiones que sí podemos homogeneizar.

Redactar la información de interés sólo es imprescindible cuando la exposición enriquece el contenido. Por poner un par de ejemplos, en la mayoría de indicadores relativos a ingresos o características de la vivienda, la información que consta en la respuesta que marcamos es más que suficiente. En otros casos, en cambio, requerirá

⁶ Recordemos que se regularon los instrumentos, pero que el uso de Gizarte.eus es voluntario, lo cual implica la necesidad de volcar datos de unos sistemas a otros. El Departamento nunca ha obligado a utilizar aplicación informática alguna en el Sistema de Servicios Sociales y, probablemente, eso hubiera evitado muchos de los problemas que padecemos, aunque creo que la resistencia de las diputaciones y los municipios con más población habría sido feroz.

matizaciones o explicaciones detalladas. Las primeras son la tarea más sencilla, así que podemos centrar nuestros esfuerzos en recoger la segunda parte con todo el detalle que requiera. El modo de hacerlo dependerá de la aplicación informática que utilicemos. En todo caso, con ese tipo de datos más ‘objetivables’ conseguimos información homogénea de todas las personas que estamos atendiendo.

Si cumplimentamos la ficha tal y como se pensó, es decir, poquito a poco, a medida que vamos conociendo el caso, en los casos más sencillos de atender, rápidamente dispondremos de esa información más objetiva y, probablemente, en una pocas sesiones habremos recogido todos los datos que precisamos. En los casos más complicados, o en los que van mostrando sus dificultades a medida que atendemos a la persona, en general, el trabajo inicial será similar al de los casos sencillos y, progresivamente, iremos enriqueciendo la ficha con más información y esas cuestiones más complicadas que deberemos redactar.

La idea es empezar por las preguntas más sencillas, de forma que luego tengamos claro qué matices o reflexiones añadidas son precisas. De lo contrario, perderíamos tiempo con redacciones innecesarias. Cuando hemos de derivar un caso a la atención secundaria, y allí ellas también conocen y utilizan el modelo regulado, la comunicación y coordinación serán más sencillas y, en su caso, las diferencias de interpretación se plantearán sobre cuestiones concretas, y no respecto a valoraciones globales relativas a la persona.

Por otra parte, el soporte informático nos permite añadir utilidades que facilitan las consultas con compañeras, las citadas derivaciones y otro tipo de tareas que debemos hacer, como elaborar planes de atención o informes sociales. Además, de la misma manera en que podemos obtener estadísticas respecto a los datos de las fichas, se pueden obtener muchos datos respecto a la parte del diagnóstico, útiles, sobre todo, para que las profesionales analicen y valoren su trabajo.

4.2. ¿Qué debemos hacer para utilizarlo?

Para utilizar el diagnóstico, básicamente podemos hacer dos cosas, a cada cual más atractiva: estudiar el contenido de los modelos y cambiar de hábitos.

Cuando hablo de estudiar, no pretendo que nadie conozca todos los indicadores de memoria en el plazo de un par de meses. También en esta cuestión hay que ir despacio: primero, conocer el concepto y objetivos generales del modelo, y después, las dimensiones de cada ámbito, para paulatinamente ser capaces de ubicar las preguntas. En un primer momento, lo más recomendable es empezar con personas a las que llevemos atendiendo mucho tiempo, de forma que nuestro esfuerzo sólo sea ‘ordenar’ adecuadamente toda la información de la

que disponemos, sea en diagnósticos estilo literario o en la memoria. Cuando hayamos adquirido cierto conocimiento básico, podríamos seguir haciendo nuestros pinitos al atender a personas ‘nuevas’, de forma que nos aseguremos de recoger toda la información relativa a dichas personas en soporte informático desde el primer momento.

Tanto unos como otros diagnósticos nos permitirán comprobar que, aunque el soporte o la estructura nos resulten extraños, el contenido prácticamente siempre nos resultará familiar. Recordemos: el diagnóstico no sustituye nuestro trabajo, únicamente permite organizarlo de otra manera.

En ese camino, surgirán dudas en cuanto a la interpretación de algunos indicadores, y aquí volvemos a tener dos grandes grupos, simplificando mucho, prácticamente equiparables a los de antes: cuestiones objetivas y subjetivas. Apenas hemos recibido consultas en ese sentido, y la explicación parece evidente: no puede haber dudas si no se utiliza. Vuelvo a la experiencia de la ficha: en cuanto bloqueamos los expedientes para obligar a cumplimentarla, en un par de días cerca de diez entidades plantearon exactamente las mismas dudas. Eso no es casualidad y, si pasara algo similar con el diagnóstico, nos achicharrarían a preguntas.

Cuando el Departamento ha ofrecido formación sobre el uso práctico del diagnóstico, nos hemos centrado en el uso de la aplicación, sin entrar a teorizar, por dos motivos básicos: el primero, que se había tratado de un proceso muy participativo y que no podíamos retomar todas las discusiones anteriores; el segundo, y más importante, que tiene poco sentido centrarnos en las dudas de cada indicador si no lo estamos poniendo a prueba, pues se trataría de dudas que prevemos teóricamente, no de dificultades en reflejar la situación de una persona o tipo de personas concreto.

Tal y como se ha dicho en todos los actos públicos relacionados con esta cuestión, el uso mostrará si es preciso revisar, modificar o corregir. Si no hay uso, ¿con qué base podemos plantear tales reflexiones? Entiendo que tendrá verdadero sentido hacerlo con quienes efectivamente lo estén utilizando, que son quienes le pueden estar encontrando todas las pegadas que tenga y permitirán que mejoremos el modelo.

Vayamos ahora a la parte más complicada, la necesidad de cambiar de hábitos, y lo haremos sin mentar los indicadores relacionados con esta cuestión, pues los autodiagnósticos pueden resultar muy indigestos.

Hablaba al principio de la resistencia al cambio y del peligro que supone que, cuando no cambiamos voluntariamente, lo tengamos que hacer por obligación. Espero argumentar correctamente, pues esta cuestión es particularmente delicada y, a mi juicio —más o menos inmisericorde, en función del día—, muchas veces se halla oculta tras todo tipo de argumentos.

Dudo que los responsables del Departamento, presentes o futuros, opten en algún momento por obligar a utilizar el diagnóstico regulado; si acaso, podrían plantearse evaluaciones al respecto. Lo que tengo bastante clara es la posibilidad de que, poco a poco, los servicios de atención secundaria vayan solicitando a las bases que cumplimenten tales o cuales apartados como parte de sus informes de derivación. La adaptación de sus sistemas al modelo de diagnóstico avanza muy lentamente, pero avanza. De hecho, ya hemos explicado que, si los servicios de atención secundaria hacen un análisis del diagnóstico para ver qué indicadores interesan especialmente a cada cual, se pueden introducir mejoras en la aplicación que faciliten el trabajo de las bases y faciliten la comunicación y la derivación.

¿Cuál es el peligro de esa situación? El principal es que los diagnósticos sólo se cumplimenten cuando nos lo exijan, es decir, con prisa y con cierto mosqueo indignado añadido. Eso implica que perdemos la principal característica positiva del modelo, aquello de hacerlo despacio, generando una relación de confianza y todo el ideal del trabajo social que tengamos en mente. Y ese diagnóstico hecho de mala manera servirá para que, en la atención secundaria, analicen el problema de alguna persona. En determinados contextos mucho más limitados, ya hemos visto situaciones de este tipo, y el temor acerca del que algunos teorizábamos se ha hecho realidad. Evidentemente, si las profesionales fueran recogiendo la información desde el principio, sin esperar a precisarlo, ese tipo de situaciones se produciría en contadas ocasiones.

Me responderán que sí (no es un vaticinio, ya me lo han dicho bastantes veces), que todo lo que quiera, pero que es imposible hacer todo lo que se supone que deben hacer los servicios sociales de base —en el contexto actual, al menos—. Y si no se reflexiona al respecto, así seguirá siendo. Uno de nuestros problemas más generalizados es que, en la vorágine del día a día, pocas veces nos paramos a pensar si hacemos lo que hace falta, si hace falta lo que hacemos, si se podría hacer de otra manera, si establecemos las prioridades sensatamente...

La primera cuestión es saber si se hacen los diagnósticos sociales o no⁷. Si se hacen en un formato tradicional de redacción, habría alguna dificultad durante un periodo de transición, hasta aprender a utilizar la versión regulada; a partir de ahí, requeriría un tiempo similar o inferior. En cambio, si no se están haciendo los diagnósticos que deberían hacerse, por mucho que tengamos su contenido muy claro en nuestra memoria, estamos hablando de un problema de otra índole, que convendría tratar en otra ocasión.

⁷ En los términos expresados en la Ley 12/2008, de Servicios Sociales, y en el Decreto 185/2015, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

En todo caso, no me refiero únicamente a que reflexionen las trabajadoras sociales; también habrán de hacerlo quienes ocupen puestos de responsabilidad, pues hay bastantes cuestiones relacionadas que les incumben, desde las ratios de personal y la organización de los servicios sociales de base hasta la cantidad de procesos en los que les implican otras Administraciones, obviando la necesidad de impulsar en la realidad la colaboración y la coordinación (sobre el papel, todo está inventando y, en ocasiones, incluso firmado).

Y en ese complicado panorama que acabo de intentar describir, llegan quienes establecen el resultado de la valoración de la exclusión como condición de acceso a determinadas prestaciones y servicios. Sobre el papel, y fuera de nuestro contexto, tiene todo el sentido del mundo; en la práctica, las cosas se complican...

5. Intermedio: uso de la terminología y del resultado de la valoración

En los últimos años, cada vez se utilizan más los conceptos ‘exclusión’ y ‘riesgo de exclusión’; sin embargo, no tenemos nada claro cómo lo utiliza cada cual. De hecho, cuando cualquier entidad aporta datos de personas en estas circunstancias, toda reflexión sería requeriría analizar previamente a qué se está refiriendo.

Es sencillo buscar ejemplos. Podemos aprovechar el propio Decreto de Cartera (185/2015), que tanto esfuerzo y dedicación ha requerido. Se cita el alto riesgo de exclusión en la ficha 1.9.2: ‘vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión’. El Decreto 385/2013 establece que los resultados de la valoración podrán ser ‘inclusión’, ‘riesgo’ o ‘exclusión’ —esta última, con las opciones de ‘leve’, ‘moderada’ o ‘grave’—. La situación de ‘riesgo’ no se matiza, aunque sí lo hagamos en la aplicación de Gizarte.eus.

Sin embargo, cuando se explica la situación, en el apartado de ‘población destinataria’, se especifica qué se entiende por alto riesgo de exclusión. Las tres circunstancias que la profesional de referencia debería valorar se encuentran en diversos indicadores del modelo de diagnóstico social:

- requieren una alternativa de alojamiento, de corta o media estancia, con supervisión en la vivienda, por carecer de una alternativa de alojamiento adecuada para poder realizar su proceso de inserción y en condiciones de habitabilidad (indicadores 4.1 a 4.3);
- sin recursos económicos personales (indicadores 1.1 y 1.2);
- y sin apoyo sociofamiliar (indicadores 5.1 a 5.4).

Considerando el tiempo que ha sido preciso para acordar el Decreto de Cartera, es más que probable

que la base de ese contenido se acordara antes de aprobar el Decreto 385/2013, de Valoración de la Exclusión. Incluso puede que se haya repasado posteriormente y, en la vorágine propia de ese proceso, no se tuviera en cuenta. Es evidente que si ni tan siquiera en ese ámbito se ha tenido en cuenta la regulación de la exclusión con el detalle que habría requerido; no podemos pretender que lo hayan hecho *motu proprio*, o pretendan hacerlo, todas las entidades relacionadas con la cuestión. De hecho, desde 2013 ya ha habido algunos desencuentros entre servicios de la propia Administración. Cualquiera que compruebe que existe la regulación y requiera un criterio objetivo para establecer prioridades entre personas susceptibles de recibir alguna prestación o servicio considerará que tal valoración resuelve muchos de sus males. Cuando pretende conseguir la acreditación del resultado de la valoración, la solución no es tan simple como parece.

Todo es comprensible, pero tal pureza de sentimientos no implica que debamos dejar las cosas como están. El resultado de la valoración de la exclusión, en la práctica, ya se está utilizando como puerta de entrada, y aumentan quienes desean hacerlo. Es fundamental actuar en consecuencia, pero ¿cómo lo hacemos? Antes de proponer un osado intento de respuesta, conviene tener presentes otras cuestiones.

6. Riesgo municipal, exclusión foral

Hemos señalado que el uso de los términos ‘exclusión’ y ‘riesgo de exclusión’ cada vez es más común: los utiliza la Administración en sus planificaciones, las entidades del tercer sector que atienden a personas en tales situaciones, y la prensa un día sí y otro también. Yo misma acabo de hacer un uso asaz perverso en el título de este apartado. Sin embargo, si aplicáramos el instrumento de valoración de la exclusión a todas las personas a las que consideramos como ‘excluidas’ en tanto pertenecientes a determinadas tipologías, comprobaríamos que un elevado porcentaje obtendría un resultado de ‘riesgo de exclusión’. Pongamos un ejemplo: una persona perceptora de renta de garantía de ingresos (RGI) puede considerarse en situación de ‘exclusión social’ desde la perspectiva de la normativa reguladora de las empresas de inserción; no obstante, si dispone de vivienda y no sufre carencias personales, la valoración que obtenga probablemente será de ‘riesgo’.

Desde el momento en que existe un instrumento que permite “valorar con criterios comunes” dicha exclusión, y puesto que la normativa específica que deben utilizarse para acreditar la existencia de tal situación, se supone que todos deberíamos matizar nuestro mensaje, pero eso no ha ocurrido. Y el matiz entre ‘riesgo’ y ‘exclusión’ es particularmente importante, toda vez que implica responsabilidades competenciales diferentes: la atención a las personas

cuya valoración indica ‘riesgo’ corresponde a la atención primaria —municipal— y las valoradas como en situación de ‘exclusión’ corresponderían a la atención secundaria, de competencia foral.

El Decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios (185/2015) detalla los servicios y prestaciones que corresponden a cada nivel competencial, y son bastantes los servicios dirigidos a unas u otras personas, lo cual implica que, para su acceso, será preciso realizar tal valoración. En ese contexto, conviene recordar que, según la Ley 12/2008, de Servicios Sociales, la valoración de la exclusión es un diagnóstico especializado, por lo que compete a los servicios forales reconocer que tal situación existe. Así que, mucho me temo, hemos de volver a ese diagnóstico tan poco aplicado...

Si la persona que requiere el resultado de la valoración ha sido previamente atendida en el servicio social de base y ya dispone de un diagnóstico, o lo están elaborando, el proceso de derivación a la correspondiente diputación y la posterior valoración serían más o menos sencillos, en función del grado de profundidad al que se hubiera llegado. En cambio, si la persona no hubiera sido atendida previamente, o no se le hubiera aplicado el modelo de diagnóstico, habría que empezar de cero, y en función de los plazos que se pretendan respetar, correríamos el riesgo de desvirtuar los instrumentos, tal y como ya he tratado de explicar.

Por mucho que el instrumento utilice indicadores comunes, las valoraciones de ambos servicios no siempre coincidirán, lo cual haría recomendable el contacto entre las profesionales de ambos niveles con el fin de afinar la valoración. También debemos tener presente que una persona valorada como en situación de exclusión puede no cumplir otros criterios de acceso a determinadas prestaciones o servicios forales.

Como podemos ver, las discrepancias pueden tener consecuencias que no hayamos previsto. De ahí que también sea importante la experiencia en el uso del modelo de diagnóstico, pues permitirá a las profesionales analizar sus acuerdos y discrepancias desde un punto de vista más cercano.

También permitiría llegar a acuerdos de mínimos respecto al contenido del instrumento que deba haberse cumplimentado previamente a la derivación, así como respecto al informe social que la acompañe. Según la Ley de Servicios Sociales, la derivación a los servicios de atención secundaria requiere elaborar un “diagnóstico en profundidad” por parte de los servicios de base; pero dadas las dimensiones del modelo, es probable que los servicios optaran por acordar un contenido básico previo que pudiera completarse, en su caso, en valoraciones conjuntas.

Menciono el informe social porque el diagnóstico requerirá aclaraciones en función de las peculiaridades de la situación de la persona

atendida. El uso de preguntas tipo test permite recoger la información básica, pero no siempre será suficiente. Podremos explicar⁸ lo preciso para derivar el caso dando algunas explicaciones que afecten a grupos de preguntas, por dimensiones u otro tipo de agrupamiento que se plantee y, en su caso, puntualizar particularidades.

Una vez más, sólo el uso generalizado permitirá saber si ese tipo de planteamientos se quedan en mera ocurrencia.

7. Homogénea objetividad frente a heterogénea subjetividad

Quienes no me conozcan y hayan leído hasta aquí pueden pensar que gusto de atacar a las trabajadoras sociales. Nada más lejano a mi intención; de hecho, siempre intento reivindicar su conocimiento y el trabajo que realizan, lo cual no implica que eluda decir claramente que creo que, en el asunto que nos ocupa, van por un camino peligroso, tanto para los intereses de las personas que atienden como para el de su propio interés gremial.

En todo caso, y discrepancias aparte, es importante reivindicar el conocimiento de las profesionales. La regulación de estos modelos, en determinados contextos, parecía interpretarse como si se hubiera inventado la pólvora, cuando la base de todo este trabajo, tanto del modelo original de diagnóstico de Gizarte.eus como del regulado en 2013, es la suma de muchas de sus experiencias. Es importante tener eso claro, porque, a mi juicio, la concepción de novedad excesiva ha generado en muchas profesionales la sensación de que no saben lo suficiente para utilizar este modelo, una inseguridad que no ayuda ni a animarse a aprender un contenido de apariencia inabarcable ni, mucho menos, a cambiar de hábitos de trabajo.

La gran diferencia es pasar de redactarlo absolutamente todo a recoger en formato tipo test la información básica y redactar únicamente los matices o aclaraciones precisas. Es obvio que hay que aprender, ya se ha explicado claramente, pero no se trata de sánscrito precisamente; la mayoría son cuestiones que han considerado en su experiencia laboral.

La dificultad añadida es graduar cada cuestión, dificultad que aumentará o disminuirá en la medida en que nos volvamos locas pretendiendo marcar la verdad absoluta en cada respuesta elegida. Como dijo Schumacher⁹, “no existe seguridad de que el mundo esté constituido de tal forma que la verdad indudable sea toda la verdad. Además, ¿la verdad de quién?”.

⁸ Gizarte.eus dispone de campos de texto libre en cada dimensión.

⁹ En *Guía para los perplejos* (1981: 22), inspirador librito para quienes no temen cuestionar la ciencia y pasar por espirituales papetos.

El respeto a su conocimiento también hace preciso matizar el sentido de los manuales de criterios y terminología publicados en la web del Departamento¹⁰. Su objeto es ofrecer aclaraciones generales y, en aquellas cuestiones en que es posible, ofrecer algún criterio que guíe la respuesta que se marque. Sin embargo, en algunos casos es prácticamente imposible delimitar la respuesta acertada, sobre todo en lo relacionado con las actitudes de las personas.

Si aumentara el número de personas usuarias del modelo de diagnóstico, es previsible que ocurriera lo que explicaba al hablar de la ficha social, que empezaríamos a recibir muchas más dudas relativas a los propios indicadores y a los manuales de criterios. Entonces ocurriría lo que en su momento se previó, que el uso permitiera detectar problemas o necesidades de mejora. En tal caso, cualquier posible revisión de los modelos debería mantener el respeto a los criterios de las profesionales. Los intentos de homogeneizar y objetivar, por sensatos y comprensibles que sean, deben asumir sus limitaciones. En nuestro ámbito de trabajo, la subjetividad es inevitable y, bajo mi punto de vista, incluso deseable, siempre que parta de la experiencia o del ‘olfato’¹¹ profesional.

Repito el ejemplo que ya he ofrecido en otros contextos, sobre todo, por la importancia que implican. Se trata de las dos cuestiones que habitualmente se utilizan cuando se plantea la adecuación o idoneidad de un servicio o prestación de atención secundaria en el ámbito de la exclusión: la motivación al cambio (diagnóstico 11.3) y la conciencia del problema (diagnóstico 11.7): ¿cómo se objetiva la respuesta?, ¿cómo sabemos si los propósitos que alguien se plantea en su vida son inconsistentes o si, por el contrario, no se los plantea con fundamento?

Ese asunto está relacionado con la necesidad de formación planteada por algunas profesionales. Se pueden organizar todos los cursos que se estimen oportunos, y no cuestiono que algunos sean precisos, pero ese tipo de dudas perdurarán hasta el final de los tiempos; únicamente las podremos obviar o negar para nuestra tranquilidad de espíritu. Vuelvo por un momento a la inseguridad que mencionaba más arriba. En el contexto de las valoraciones de la exclusión, las trabajadoras sociales de base deben tener presente que su diagnóstico será la base de la valoración que se ha de realizar en la atención secundaria, no será el único punto de vista que determine el acceso de la persona en cuestión a determinado recurso. Por tanto, deben plantearse la importancia de cumplimentar correctamente las respuestas en su justa medida, de forma que

¹⁰ <http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/r45-contss/es/contenidos/informacion/instrumento_valoracion/es_instrumento_valoracion.html>.

¹¹ No confundamos ese ‘olfato’ con la ocurrencia puntual o la falta de reflexión. Me refiero al que se desarrolla gracias a la experiencia y que puede traducirse en argumentos de peso.

el sentido de la responsabilidad no las lleve a la parálisis, pues no están condenando a nadie a perder sus derechos, ni a su profesión al ostracismo. Sigo con el amigo Schumacher (1981: 14): “si nos limitamos al conocimiento que consideramos verdadero más allá de toda duda, minimizamos el riesgo de error, pero al mismo tiempo, potenciamos al máximo el riesgo de que se nos escapen cosas que tal vez sean más sutiles, importantes y valiosas en la vida”.

8. Espíritus críticos

Los modelos tienen variados detractores, cada cual desde su perspectiva; no obstante, todos aquellos de los que tengo noticia comparten una característica común: critican desde el desconocimiento. Explico mi aparente arrogancia empezando con las profesionales.

Desde la entrada en vigor de los Decretos, las personas implicadas hablamos bien claro, pública (más público que el salón de actos de Lakua¹² lleno de trabajadoras sociales no creo que haga falta) y privadamente: el resultado de valoración de la exclusión se había comprobado en pocos casos y sólo el uso permitiría confirmar sus bondades o sugerir su revisión. Escasas son las trabajadoras sociales de base que utilizan el diagnóstico social como herramienta de trabajo habitual, y una gran mayoría no lo ha utilizado prácticamente nunca. En cuanto a los servicios forales, ya se ha dicho que sólo la Diputación de Bizkaia lo ha utilizado hasta la fecha —ya han elaborado más de mil valoraciones—; de hecho, son sus datos los que nos han permitido confirmar que el resultado de la valoración es correcto en general, y ya nos están planteando ciertas necesidades de mejora relativas a situaciones concretas. Partiendo de esa base, difícilmente se puede tomar en consideración cualquier crítica que venga de quienes no lo han utilizado. Incluso la crítica más sencilla —que es demasiado largo— requiere haberlo utilizado en varios casos, para constatar lo que sobra y por qué.

Enreda más aún esta cuestión la tradicional desconfianza entre las personas que trabajan en ambos niveles del Sistema de Servicios Sociales. La sospecha habitual de la atención primaria es que las valoraciones contrarias de ambos servicios se deben a que el nivel secundario de atención no dispone de plazas o recursos para atender a las personas y, basándose en ello, hacen valoraciones de menor gravedad. Dado el carácter vinculante de la decisión del servicio especializado, las profesionales de atención primaria piensan que su participación en el proceso pierde parte de su sentido, a pesar de que, finalmente, ellas deberán atender a las personas rechazadas en el servicio foral. Por su parte, los servicios forales consideran que los servicios de

base derivan casos con la información mínima imprescindible y raramente aportan un diagnóstico en profundidad, en los términos establecidos en la normativa.

Pero también es imposible analizar y afrontar tales discrepancias si ambas partes no hablan el mismo idioma. Difícilmente podrá cuestionar el resultado obtenido por una profesional que ha profundizado en el conocimiento del instrumento otra que no lo conoce, y que parte de su propia concepción de lo que es una situación de exclusión. Incluso aunque la segunda tuviera razón, le faltarían argumentos para cuestionar a la primera.

Estarían en similares circunstancias las personas profesionales de otros ámbitos que también cuestionan los resultados. Precisamente a esto me refería cuando mencionaba los problemas que implican los diferentes significados que podemos dar al término ‘exclusión’. Este asunto es particularmente importante para las entidades del tercer sector que llevan mucho tiempo trabajando con personas consideradas en situación de exclusión. Como ya se ha explicado, puede darse la circunstancia de que el resultado de la valoración regulada no coincida con su punto de vista, y obtengamos la consideración de ‘riesgo’ cuando, según el criterio de dichas entidades, claramente se trata de una situación de exclusión.

Los recursos disponibles son limitados y el número de personas que requieren la atención del Sistema de Servicios Sociales se incrementa, siendo difícil prever la magnitud de dicho incremento. Si siempre es importante hacer un buen uso de los recursos, en tal circunstancia es imprescindible hacerlo correctamente, y en esa tesitura es sustancial la diferencia entre la atención que requieren las personas en situación de riesgo o en situación de exclusión, entendidas en los términos explicados.

Simplifiquemos un poco. Hay personas sin recursos económicos pero con recursos personales suficientes para hacer frente a tal circunstancia, siempre que les reciban cierto apoyo económico y formativo que les permita dar un impulso a su vida. Otras, en cambio, requieren apoyo prácticamente para cualquier actividad de la vida diaria, con la correspondiente intervención educativa o psicosocial; es decir, requerirán atención de servicios especializados que incluyan, además, funciones de tutelaje y supervisión. Considerar en situación de exclusión a todas aquellas personas que se encuentren en situación de exclusión residencial o económica implica que tales personas sean atendidas en servicios que realmente no necesitan, lo cual supone que, probablemente, haya personas que los requieran y no estén siendo atendidos por falta de plazas.

Es evidente que las implicaciones del desconocimiento del instrumento y de las discrepancias terminológicas tienen mayor alcance

¹² Denominación por la que se conoce popularmente la sede central del Gobierno Vasco en Vitoria-Gasteiz, situada en el distrito del mismo nombre.

que la discusión meramente conceptual, por mucho que, probablemente, todas las opiniones críticas estén cargadas de buenas intenciones. En cualquier caso, es imprescindible que todas las partes implicadas seamos “críticamente conscientes de las presuposiciones de nuestros puntos de vista” Schumacher (1981: 70), por muy difícil que nos resulte.

9. Perspectivas de futuro

Intentemos resumir, *grosso modo*, lo que tenemos entre manos:

- Unos instrumentos regulados y un Decreto de Cartera que los tiene en cuenta para considerar qué personas son susceptibles de beneficiarse de determinados prestaciones y servicios.
- Servicios sociales de base que, en general, no han podido o no han tenido a bien utilizarlos.
- Una diputación foral que utiliza seriamente la valoración de la exclusión y otras dos dispuestas a hacerlo en breve.
- Otros servicios de la Administración que han solicitado su resultado sin tener en cuenta las implicaciones de hacerlo, por no haber realizado consultas previas.
- Entidades del tercer sector que cuestionan los resultados de la valoración de la exclusión.
- El Departamento de Empleo y Políticas Sociales no ha hecho un seguimiento formal de la situación. Informalmente, sus responsables son conscientes de que, en general, no se están cumpliendo los Decretos 353/2013 y 385/2013, y sospechan que no se cumple la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, en lo que se refiere a la elaboración de diagnósticos sociales.

Al objeto de responder a la necesidad de actuar antes expuesta, hago un planteamiento general de análisis que requeriría la intervención del Departamento de Empleo y Políticas Sociales; no obstante, cada persona interesada podría valorar cuestiones puntuales relacionadas con su experiencia particular. Un posible esquema incluiría los siguientes aspectos:

- En cuanto a los instrumentos y su regulación:
 - Analizar la experiencia obtenida hasta el momento.
 - Plantear mejoras cuya necesidad ya sea evidente.
 - Analizar las normativas ajenas que pretenden utilizar el resultado de la valoración de la exclusión.
- Sobre las Administraciones y entidades implicadas:
 - Analizar los motivos del escaso uso del instrumento, distinguiendo entre motivos personales y organizativos.

- Valorar la experiencia e intereses de las diputaciones.
- Analizar los cuestionamientos del tercer sector.

A continuación explico los aspectos que, a mi juicio, pueden plantearse a corto plazo.

En cuanto a los instrumentos y su regulación, los dos primeros puntos constituyen la parte más sencilla, pues, por lo que respecta a la valoración de la exclusión, disponemos de la experiencia acumulada por la Diputación de Bizkaia en los últimos tres años. Además, podríamos añadir el punto de vista más general de las profesionales de base que han utilizado el modelo de diagnóstico, o que vayan animándose a hacerlo, pues lo habrán utilizado con personas de otro tipo de perfiles.

Por otra parte, ya hemos detectado algunas necesidades de mejora, que podrían tener relación con ciertas discrepancias de los resultados del instrumento con la valoración tradicional y, casi seguro, con los objetivos iniciales del proyecto de creación del instrumento que quedaron inconclusos. Concretamente, contenía el desarrollo posterior de otras valoraciones ‘menores’: exclusión relacional, jurídico-administrativa, residencial, económica y laboral. Tal desarrollo no se ha llevado a cabo por variadas circunstancias. Podría suponer una solución para alguno de los problemas planteados, siempre que se hiciera en colaboración. De nada serviría que, por ejemplo, el instrumento obtuviera un resultado de ‘exclusión residencial’, adecuado para las necesidades de vivienda, si el personal técnico de esa viceconsejería no participa en el análisis de los indicadores que deberíamos utilizar.

En cuanto al segundo bloque de cuestiones, referido a las partes implicadas, la extensión del uso del modelo de diagnóstico en los servicios sociales de base facilitaría el camino para el resto de análisis. El hecho de que otros servicios de la Administración requieran el resultado de la valoración implica que debamos aclarar el trabajo que supone y el significado de su resultado. Sólo así se puede analizar si es sensato y adecuado pretender utilizarlo en los ámbitos afectados. Se da el caso de personas que acuden a pedir la valoración de la exclusión, como si se tratara de un certificado administrativo sencillo, con intención de llevárselo ya mismo, y jamás han sido atendidos en los servicios sociales de base. Evidentemente, es imposible ofrecer una valoración en esas condiciones.

Las personas profesionales del Sistema de Servicios Sociales son las protagonistas principales. Pretendiendo hacer de oráculo, podemos prever que el hecho de que las otras dos diputaciones sigan el ejemplo de la de Bizkaia en lo relativo a la valoración de la exclusión supondrá que todas ellas intentarán que los servicios sociales de base realicen los diagnósticos y deriven los casos, tal y como está previsto en la citada Ley 12/2008.

Independientemente de las medidas que tomen para conseguirlo y de la coordinación que exista entre ellas y con el propio Departamento, la consecuencia para los servicios sociales de base es evidente: tendrán que empezar a utilizar el modelo de diagnóstico regulado.

Como conclusión, considero que, en esa tesitura, las profesionales tendrán que elegir entre dos opciones: utilizarlo sólo cuando sea imprescindible o intentar hacerlo como instrumento de trabajo habitual. Y también entre dos actitudes: hacerlo obligadas y a desgana, o intentando aprovechar las ventajas que ofrece.

La formación, las críticas al modelo, el tiempo que requiera, el cambio de hábitos de trabajo, las ratios de personal... todo tiene relación y todo es importante. Pero lo primordial es decidir entre intentar hacer las cosas bien o hacerlas para salir del paso. Si las trabajadoras sociales de base creen que,

en las condiciones actuales, no es factible utilizar un modelo como éste, tendrán que plantearlo, pero, por favor, que lo hagan una vez hayan intentado utilizarlo. Habiendo visto cómo participan y se implican en procesos tan farragosos como los vividos, resulta sorprendente que algunas de las personas más activas ni siquiera hayan probado el resultado obtenido gracias a su colaboración.

Por último, puede que alguien eche de menos que cite responsabilidades organizativas o de personal, políticas en general. Es evidente que tienen una relación directa con todo lo aquí tratado y es sencillo —y gustoso, a qué negarlo— despotricar razonadamente. Además, que yo sepa, este tipo de artículos no requieren *nihil obstat*. Sin embargo, mi intención es fomentar la reflexión entre quienes trabajan directamente con las personas. Podemos plantearnos cambiar nuestra actitud, sin esperar a que quienes ocupan esas responsabilidades hagan lo propio con las suyas.

Referencias bibliográficas

- BIZKAIA (2014): “Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 85/2014, de 1 de julio, por el que se Regula el Procedimiento para el Reconocimiento de la Situación de Exclusión Social”, *Boletín Oficial de Bizkaia*, 2-7-14, págs. 15.575-15.589 [<http://www.bizkaia.eus/home2/Archivos/DPTO3/Temas/Pdf/DECRETO FORAL 85 2014 val exclusion.pdf>].
- DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES (2012a): *Instrumentos comunes de diagnóstico social y valoración de la exclusión. Terminología y criterios. Ámbito convivencial*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco [http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento_valoracion/es_instrume/adjuntos/2-MANUAL%20convivencial.pdf].
- (2012b): *Instrumentos comunes de diagnóstico social y valoración de la exclusión. Terminología y criterios. Ámbito económico, laboral y residencial*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco [http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento_valoracion/es_instrume/adjuntos/1-MANUAL%20economico.pdf].
- (2012c): *Instrumentos comunes de diagnóstico social y valoración de la exclusión. Terminología y criterios. Ámbito personal*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco [http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento_valoracion/es_instrume/adjuntos/3-MANUAL%20personal.pdf].
- (2012d): *Instrumentos comunes de diagnóstico social y valoración de la exclusión. Terminología y criterios. Ámbito salud*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco [http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento_valoracion/es_instrume/adjuntos/4-MANUAL%20salud.pdf].
- (2012e): *Instrumentos comunes de diagnóstico social y valoración de la exclusión. Terminología y criterios. Ámbito social*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco [http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento_valoracion/es_instrume/adjuntos/5-MANUAL%20social.pdf].
- DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2009): *Diagnóstico e intervención social. Herramienta informática para el trabajo social / Diagnostikoa eta esku-hartzeko soziala. Gizarte lanerako baliabide informatikoa*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco / Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia [http://www.ivap.euskadi.net/t32-6874/fr/contenidos/libro/diagnostico_1_soc/es_diagnost/adjuntos/Diagnostico.pdf].
- PAÍS VASCO (2015): “Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 206, 29-10-15, págs. 1-87 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2015/10/1504561a.shtml>].
- (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”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 121, 26-6-13 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2013/06/1302907a.shtml>].
- (2008): “Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 246, 24-12-08, págs. 31.840-31.924 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/12/0807143a.shtml>].
- (2005) “Resolución de 29 de julio de 2005, de la Directora de Servicios del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 156, 18-8-05, págs. 15.608-15.611 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2005/08/0504320a.shtml>].
- SCHUMACHER, E. F. (1981): *Guía para los perplejos*, Madrid, Debate.

Reflexión sobre la baja exigencia: una aproximación al trabajo con personas en exclusión residencial grave

Pablo Ruiz Errea

Asociación Bizitegi
<pruiz@bizitegi.org>

Patricia Beteta

Asociación Bizitegi

Bizitegi Elkarteak egin duen artikulu honetan, bizitegi-bazterketa larria pairatzen duten pertsonekin lan egiten duten profesionalen gogoetak, proposamenak eta praktika egokiak bildu ditugu. Exijentzia apala deritzogun testuinguru batean egiten dute lan hori. Bi hitz horiek definitzen dute bai pertsona jakin batzuen profila bai baliabide sail baten karakterizazioa, gizarte-arloan eskuartzeko metodologia zehatz gisa. Esapide baten atzean (exijentzia apala) zer dagoen azaltzen du, gizarte-bazterketaren arloan diharduten pertsonak hitzetik hortzera darabilten esapidea, zeinaren inguruan apenas dagoen gogoeta eta azterlan idatzirik. Beraz, hutsune hori betetzeko ahalegin bat da, funtsezkotzat ditugun gai batzuk aipatu eta definitzekoa.

GAKO-HITZAK:

Exijentzia apala, gizarte-bazterketa, etxerik gabeko pertsonak, gizarte eskuartzea, Bizitegi Elkarteak.

Este artículo elaborado por la Asociación Bizitegi recoge las reflexiones, propuestas y buenas prácticas de profesionales que trabajan atendiendo a personas en situación de exclusión residencial grave en un contexto que denominamos 'baja exigencia'. Este término define tanto un perfil de personas atendidas como la caracterización de una serie de dispositivos y una metodología concreta de intervención social. El artículo explica lo que hay detrás de una expresión (baja exigencia) que está constantemente en boca de las personas que trabajan en contacto con la exclusión social, y de la que apenas hay reflexiones ni estudios escritos. Supone, por lo tanto, un intento por rellenar ese vacío señalando y definiendo algunas cuestiones que consideramos claves.

PALABRAS CLAVE:

Baja exigencia, exclusión social, personas sin hogar, intervención social, Asociación Bizitegi.

1. Presentación

En Bizitegi, llevamos desde 1980 atendiendo a personas que, por diferentes motivos, se han encontrado en situación de exclusión social. Lo hemos hecho en distintos barrios de Bilbao (Otxarkoaga, Rekalde, Uribarri, Bilbao Centro) y atendiendo a ciudadanos con diversas problemáticas (económicas, de salud, de soledad). Desde 1999, en colaboración con el Ayuntamiento de Bilbao, trabajamos para atender de manera específica a las personas sin hogar.

El primer objetivo que siempre buscamos al crear o gestionar cualquier dispositivo es que sirva de plataforma para posibilitar procesos de inclusión que desemboquen en una vida autónoma. Sin embargo, el trabajo de todos estos años nos ha ido mostrando que hay multitud de personas en nuestras calles que están muy lejos de esa situación. Su estado es tan precario y sus vidas están tan rotas que pensar en la autonomía es un horizonte tan lejano que ni siquiera pueden tenerlo como objetivo. Tal vez en el futuro sí, pero en este momento lo que podemos hacer es trabajar para que detengan su caída, reducir daños y garantizar la supervivencia..., sin pedirles nada más.

Este planteamiento, en el fondo, nos resulta poco aceptable. Socialmente, porque supone ofrecer prestaciones a quien no está en disposición de devolver nada a cambio. Y humanamente, por la frustración que provoca ver que las personas no avanzan todo lo que nos gustaría. A pesar de ello, los años de trabajo con estas personas nos han ido convenciendo de que este trabajo es indispensable y de que les fortalece mucho más de lo que nos muestran los avances que vemos desde fuera. Hemos aprendido a valorarlo y creemos que hay que hacerlo aún más.

Por eso, en Bizitegi nos hemos animado a hacer esta reflexión. Porque pensamos que el trabajo en baja exigencia esconde mucho saber y muy buenas prácticas, que creemos que hay que mostrar. Para hacerlo, hemos contado con la colaboración directa de aquellos equipos de Bizitegi que trabajan con personas sin hogar. Y con la de muchos profesionales amigos que no han dudado en ayudarnos cuando se lo hemos pedido.

2. Metodología

La elaboración de este artículo la hemos estructurado en diferentes fases de trabajo:

- Una primera revisión bibliográfica, en la que constatamos la escasa presencia de documentos que profundicen sobre este tema. Tras ella, elaboramos un primer documento.
- Expusimos dicho escrito a los profesionales de Bizitegi que trabajan con las personas sin hogar, con el fin de crear un espacio en el que pudieran aportar su opinión y experiencia.
- Después, establecimos un índice de todas aquellas cuestiones que debían ir apareciendo en el artículo, con cuya estructura realizamos una serie de sesiones de trabajo en las que pudiera participar las mismas personas profesionales. En estas sesiones, creamos un primer borrador que hacía referencia al trabajo diario en los diferentes dispositivos gestionados por Bizitegi: la metodología diaria, el perfil de usuarios, la relación con la administración pública, las bases que sustentaban la existencia de este tipo de recursos y otro tipo de asuntos que ahora conforman este artículo.
- Por otro lado, elaboramos un breve documento que contenía aquellas certezas, dudas e incertidumbres sobre la baja exigencia obtenidas con la información trabajada por los grupos focales internos, y lo sometimos al contraste de una serie de profesionales externos a Bizitegi cuya aportación considerábamos importante.
- Al mismo tiempo, comenzamos a elaborar el presente artículo, el cual fuimos introduciendo todos aquellos métodos de trabajo y opiniones que iban surgiendo a lo largo de las reuniones con los profesionales externos, intentado dar forma a toda esta información en un conjunto ordenado, que es lo que creemos que es este artículo.

3. Nuestro marco asociativo: misión, visión y valores de Bizitegi

De manera general, Bizitegi está configurada como una entidad asociativa formada por personas socias, profesionales, usuarias y voluntarias que trabajan por la incorporación a la sociedad de las personas en riesgo o situación de exclusión social de Bizkaia, mediante procesos de intervención dirigidos a mejorar sus condiciones de vida, y a través de acciones de sensibilización y denuncia que permitan generar conciencia en la construcción de una sociedad más justa. En esta misión, consideramos la persona como el valor fundamental y la comunidad como el lugar donde ésta se desarrolla.

Todo ello es lo que configura nuestra misión como entidad, que se concreta en:

- El contacto con la realidad, mediante diagnósticos sociales y personales de situaciones de necesidad y exclusión.
- La participación activa en foros críticos de reflexión, reivindicación y propuesta sobre políticas sociales.
- Una presencia en la sociedad que colabore a que ésta se sensibilice y se abra a las personas excluidas.
- La colaboración, complementariedad y participación con instituciones públicas y privadas. Con actitud crítica ante las instituciones, enriqueciendo sus análisis con nuestro conocimiento de la realidad, y exigiendo

e impulsando las acciones y programas necesarios.

- La promoción y el desarrollo de procesos de normalización e incorporación social.
- El acompañamiento de las realidades de las personas en exclusión, que facilita la experiencia de los valores que la persona lleva dentro, posibilita su desarrollo existencial y potencia el encuentro personal.
- Una intervención integrada y coordinada con los diferentes servicios de la red comunitaria, que aprovecha al máximo los recursos comunitarios.
- El desarrollo de respuestas creativas, integrales, globales (no sólo individuales y puntuales), normalizadas, integradas en la comunidad y adaptadas a los problemas y necesidades de las personas.

A través de nuestra visión, queremos que Bizitegi se distinga por ser:

- Sólida y participativa, con un elevado nivel de compromiso de todas las personas que forman parte del proyecto, que se manifieste en un funcionamiento caracterizado por una gobernanza participativa.
- Eficaz y sostenible, que consiga resultados objetivos y medibles, utilizando los recursos disponibles de manera responsable, con un modelo de gestión avanzada, y diversificando e innovando formas de financiación, todo ello con el fin de garantizar el cumplimiento de la misión y su impacto a largo plazo.
- Ilusionada e innovadora, que necesite de la adhesión motivada e ilusionada de todas las personas participantes para, desde ella, generar, con creatividad, formas de actuación.
- Referente de la sociedad, reconocida y con capacidad de influencia, que participe de la provisión de servicios de utilidad social, en alianza estable con las Administraciones y con las entidades con las que compartamos objetivos y valores.
- Integradora de personas voluntarias, capaz de crear espacios significativos para las aportaciones de quienes ofrecen su compromiso personal y social en la lucha contra la exclusión.

Todo ello se cimenta en nuestros valores, tales como:

- Participación: desde la afirmación de la persona y su papel protagonista, se convierte en un valor clave del proyecto. Promovemos y valoramos la participación activa de todas las personas en la marcha de la asociación y en los contextos comunitarios, desde sus diferentes papeles, con la conciencia de un proyecto común.
- Solidaridad: las personas asumen que sus capacidades alcanzan su sentido y utilidad social cuando se ponen al servicio de los intereses comunes.

- Transparencia: como garantía de honestidad en sus procesos estratégicos, de gestión y de intervención.
- Responsabilidad: cada persona debe asumir una actitud responsable en su implicación en el proyecto y, junto con las demás, en los procesos grupales y asociativos en los que participe.

Como resultado de todo esto, durante nuestros años de andadura se ha generado un modelo de acompañamiento (Asociación Bizitegi, 2010) que se constituye como principal motor de trabajo en todos los programas que vamos realizando como entidad.

4. ¿En qué contexto reflexionamos sobre la baja exigencia?

La baja exigencia no surge de la nada; los recursos no se generan en vacío. Cualquier prestación, acción o recurso existente para cubrir las necesidades sociales de las personas está sustentado en la propia sociedad como colectivo, que es quien legitima su existencia, a través de la creación de un marco normativo y legal.

4.1. El marco social de referencia: los elementos que justifican la existencia de recursos de baja exigencia

En este apartado, vamos a ver cuáles son los elementos, principios o valores que legitiman socialmente la existencia, el funcionamiento y el desarrollo de los recursos de baja exigencia destinados a las personas en situación de exclusión residencial grave:

- Derechos humanos: que una persona pueda acceder a un recurso que cubra una serie de necesidades que la sociedad considera básicas (alojamiento, higiene, comida, seguridad, vinculación) favorece la dignidad humana y refuerza la idea de que las personas usuarias, aunque se encuentren en alta exclusión social, son receptoras dignas de una serie de derechos que consideramos socialmente como fundamentales.
- Supervivencia: la sociedad entiende que debe haber un recurso que satisfaga las necesidades más básicas de supervivencia, que no es humano que alguien muera en la calle.
- Seguridad: la existencia de un recurso para personas sin hogar proporciona un entorno seguro a las personas que viven y pernoctan en la calle, y evita posibles agresiones.
- Calmar conciencias: pensamos que esta idea es un tanto conflictiva. Aun así, debe aparecer, porque es una de las razones que favorece la creación y mantenimiento de estos dispositivos. Cuando las instituciones públicas, en representación de la ciudadanía, generan recursos para atender a las personas

menos favorecidas, se reduce el sentimiento de culpabilidad que la población siente ante la existencia de dichas situaciones. Y con ello, se calma algo la necesidad que todos sentimos de ayudar a los más débiles.

- Estética: los recursos de baja exigencia generan una contención de las personas sin hogar que reduce el impacto visual que generan al estar en la calle. Esto hace que la realidad de este colectivo no sea tan visible en los diferentes barrios o municipios, lo que crea una sensación ficticia de bienestar.
- Solidaridad: toda sociedad quiere ser solidaria con el resto de personas que viven en ella, y la existencia de una serie de recursos que dignifiquen a las personas sin hogar y que provengan de entidades e instituciones sociales financiadas de manera pública, que fomentan ese sentimiento de solidaridad, ya sea por 'sentirse bien', ya sea por 'ser social'.
- Empatía: que una sociedad o territorio concreto disponga de recursos de baja exigencia viene dado, entre otras cosas, por la empatía con la situación de las personas que hacen uso de ellos, y por entender la situación en la que se encuentran y asumir que la sociedad debe dar respuesta a una serie de necesidades, generadas en algunos casos por la propia sociedad.
- Autoestima social: que una sociedad sea capaz de responder, de manera pública o privada, a través de recursos y prestaciones, a las necesidades sociales de toda la población, sea cual sea su situación, es un síntoma de fortaleza, desde la cual la sociedad puede generar servicios.

4.2. El marco legal de referencia

4.2.1. Las políticas sociales europeas

Los programas de lucha contra la pobreza a nivel comunitario reconocen la necesidad de impulsar recursos y prestaciones para combatir la exclusión social. La Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, establece la necesidad de que los países miembros dispongan recursos y prestaciones garantizadas, suficientes, estables y regulares para combatir la exclusión social, y, en este mismo sentido, tomen medidas en materia de salud, vivienda, formación y acceso al empleo.

En este marco, hay que tener en cuenta la normativa aplicable (leyes, decretos, reglamentos, planes y cualquier otro tipo de normas), la actividad de planificación de la Administración y el marco competencial. Entre la normativa internacional en materia de derechos sociales, destacamos:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 diciembre de 1948:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su

familia, la salud y el bienestar; y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (artículo 25).

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 diciembre 1966. Es el instrumento internacional que ha desarrollado los derechos sociales y a cuyo cumplimiento se han comprometido los Estados firmantes:

Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de la existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento (artículo 11).
- Las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que complementan el pacto anterior.
- La Carta Social Europea, de 1961, del Consejo de Europa.
- En el proceso de construcción de la Unión Europea, se ha ido dando entrada a los derechos sociales en el Tratado de Maastricht, en el de Ámsterdam (1997) y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000). La Constitución Europea (2004) integra los derechos fundamentales en un único texto.

4.2.2. Nuestro marco legal de referencia: la experiencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco

El marco principal en el que se sustenta la existencia de los recursos de baja exigencia es la Ley 12/2008, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en su artículo 27.2, donde señala que los servicios sociales de atención primaria:

posibilitarán el acceso de las usuarias y usuarios al conjunto del Sistema Vasco de Servicios Sociales (SVSS) y atenderán las necesidades relacionadas con la autonomía, la inclusión social y las situaciones de urgencia o desprotección social, con particular incidencia en la prevención de las situaciones de riesgo.

Además, el artículo 3 establece una serie de principios generales de actuación por los que deben regirse los servicios sociales en la CAPV. Estos principios son generalidades que cada recurso puede concretar de acuerdo con las particularidades de su

misión, pero nos parece interesante ver cuál es el común denominador de la red de atención:

- Responsabilidad pública.
- Universalidad.
- Igualdad y equidad.
- Proximidad.
- Prevención, integración y normalización.
- Atención personalizada e integral, y continuidad de la atención.
- Carácter interdisciplinar de las intervenciones.
- Coordinación y cooperación.
- Promoción de la iniciativa social.

- Participación ciudadana.
- Calidad.

Por su parte, el Decreto de Cartera de Servicios (185/2015) establece dos tipos de recursos destinados específicamente a la intervención en baja exigencia para atender las necesidades de las personas en exclusión residencial grave: los servicios de atención diurna para personas en situación de exclusión (ficha 1.7) y el centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social (ficha 2.3.2). Por otro lado, el servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social (ficha 2.2.3) admite atención en baja exigencia. Las características de estos tres tipos de servicios se recogen en los Cuadros 1, 2 y 3.

Cuadro 1. Servicios de atención diurna para personas en situación de exclusión (ficha 1.7)	
Definición y objetivo	Estos servicios ponen a disposición de las personas un dispositivo al que acudir en el día, en el que se les ofrece un apoyo de baja intensidad ligado a sus necesidades específicas de atención, de modo que ofrecen a las personas en exclusión un espacio donde cubrir sus necesidades básicas de alimentación e higiene, entendiéndose estas situaciones como de acceso urgente.
Prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Información, mediación e intermediación, intervención educativa y psicosocial (escucha activa y contención emocional). • Manutención en su caso, higiene personal, lavandería y consigna.
Población destinataria	Personas en situación de exclusión social mayores de 18 años.
Requisitos de acceso	<ol style="list-style-type: none"> En cuanto al ámbito administrativo, no se exigirá ningún requisito al margen de la prescripción técnica, teniendo la consideración de servicio de acceso directo y pudiendo acceder al servicio, por tanto, sin ser necesario el paso previo por el servicio social de base. Requerir un apoyo de baja intensidad para la cobertura de las necesidades atendidas. No rechazar el tratamiento que corresponda, en el caso de padecer una enfermedad infecto-contagiosa y/o enfermedad mental. No padecer trastornos de conducta y/o presentar comportamiento 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. No precisar de asistencia sanitaria especializada y/o permanente fuera del alcance y posibilidades de las dotaciones propias del servicio.

Fuente: Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales (pág. 33, adaptado).

Cuadro 2. Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social (ficha 2.3.2)	
Definición y objetivo	<p>Este servicio se dirige a personas en situación de exclusión social que requieren un lugar en el que pasar la noche y cubrir sus necesidades básicas, pero no pueden ser atendidas en los servicios de acogida nocturna de atención primaria, debido a sus especiales necesidades o circunstancias (en particular, a situaciones en las que concurren trastornos de conducta, alta hospitalaria reciente requiriéndose de apoyo en la convalecencia o síndrome de abstinencia).</p> <p>Es posible acceder con flexibilidad a intervenciones socioeducativas y psicosociales básicas que contribuyan a evitar un mayor deterioro y, en lo posible, constituyan un primer paso hacia un itinerario de inclusión social.</p> <p>Son servicios de baja exigencia y de media y alta intensidad de apoyo en la atención a las especiales necesidades o circunstancias de las personas atendidas.</p> <p>El servicio podrá prestarse en un centro de noche (integrado, o no, en un equipamiento residencial) o como un servicio de atención nocturna en el marco de un servicio residencial de los previstos en la ficha 2.4.5 y en su caso, en la ficha 2.4.4.</p>
Prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Información, orientación y valoración de seguimiento. • Intervención socioeducativa (adquisición de habilidades de higiene y pautas básicas de educación para la salud) y psicosocial (escucha y contención emocional). • Pernocata, manutención, higiene personal, lavandería y ropa básica de urgencia. • Servicio de intercambio de jeringuillas para personas con problemas de drogodependencia.
Población destinataria	Personas en situación de exclusión mayores de 18 años.
Requisitos de acceso	<ol style="list-style-type: none"> No se exigirá ningún requisito, al margen de la prescripción técnica, accediéndose al servicio de modo directo (servicio de acceso directo). Necesitar de un lugar en el que pasar la noche. Presentar necesidades o circunstancias que impidan o dificulten su atención en un servicio de acogida nocturna de atención primaria (en particular, las tres situaciones referidas en la definición).

Fuente: Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales (pág. 44, adaptado).

Cuadro 3. Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social (ficha 2.2.3)	
Definición y objetivo	Este servicio ofrece a las personas en situación de exclusión social asentadas en el Territorio Histórico un lugar en el que pasar el día y 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, conjugando, desde un enfoque integral, intervenciones de carácter ocupacional, educativas, terapéuticas y de inclusión sociolaboral. Se trata de equipamientos de proximidad, flexibles y abiertos durante un amplio abanico de horas de atención diurna, cuyo objetivo es dotar a la persona del máximo grado de autonomía y favorecer su inclusión social. Es un servicio de media y alta intensidad de apoyo. Y de baja, media o alta exigencia, requiriéndose, en todo caso, a las personas usuarias el compromiso de realizar las acciones que se definan en su PAP [plan de atención personalizada] y en su programación individual.
Prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> a. Valoración de seguimiento. b. Mediación-intermediación. c. Intervención socioeducativa y psicossocial: estimulativa o rehabilitadora, educativa, psicossocial, ocupacional o prelaboral. d. Acompañamiento social.
Población destinataria	Personas en situación de exclusión, de entre 18 y 64 años.
Requisitos de acceso	<ul style="list-style-type: none"> a. Permanecer empadronada/o durante seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud en cualquier municipio de la CAPV. b. Requerir un apoyo de media o alta intensidad para realizar un itinerario de inclusión social. c. Comprometerse a un itinerario de inclusión social o sociolaboral u ocupacional. d. Tener conciencia de su situación y motivación por cambiarla. e. No precisar una asistencia sanitaria especializada y/o permanente fuera del alcance y posibilidades de las dotaciones propias de la red de servicios sociales. f. No rechazar el tratamiento que corresponda, en caso de padecer una enfermedad infecto-contagiosa y/o enfermedad mental. g. 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, otras personas usuarias o las y los profesionales.

Fuente: Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales (pág. 42, adaptado).

5. Algunos conceptos relacionados con la baja exigencia

Profundizar en la baja exigencia se hace difícil si antes no dibujamos un marco con algunos conceptos que, de una manera u otra, están relacionadas con ella.

5.1. Exclusión social grave

Este estudio se centra en los servicios dirigidos a personas en exclusión residencial grave. El fenómeno de la exclusión residencial grave vamos a abordarlo en apartados posteriores, pero antes nos parece necesario dar algunas pinceladas sobre qué es esto de la exclusión social grave, en la que, por supuesto, estaría también enmarcada la de carácter residencial.

En la CAPV, el Instrumento Técnico Común de Valoración de la Exclusión Social, anexo al Decreto 385/2013, establece que las personas se encuentran en situación de exclusión social cuando sus condiciones de vida y convivencia están afectadas por múltiples carencias que persisten en el tiempo. 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. El Decreto define la gravedad en función de que se dé una precariedad o ausencia de relaciones sociales afectivas, y una escasa o nula participación en la sociedad.

En el modelo de diagnóstico social y el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social, se establece que la exclusión social es un fenómeno de causas estructurales: las transformaciones producidas en el mercado laboral, las transformaciones en las formas de convivencia, cierta erosión del capital social que han supuesto los vínculos familiares en los países mediterráneos como barrera de protección frente al riesgo de pobreza y exclusión social, o el actual devenir del Estado del bienestar son algunas de ellas.

Como categoría diagnóstica, también está referida a la posición social que ocupa la persona en relación con los riesgos que afectan a la capacidad integradora de nuestra sociedad. En situaciones similares, las reacciones de las personas pueden ser heterogéneas en función de su capacidad de resistencia frente a los factores de exclusión, así como las estrategias personales por las cuales pueden superar las situaciones de riesgo mediante el acceso y el uso de recursos específicos.

Para analizar las situaciones de exclusión social, el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social considera indicadores de cinco ámbitos vitales: económico-laboral-residencial, convivencial

(alojamiento y vivienda), personal (educación y otros recursos), de la salud y social.

5.2. Proximidad

A nuestro juicio, la proximidad es uno de los conceptos más estrechamente ligados a la baja exigencia. En apartados posteriores, veremos cómo se establece como un principio esencial que justifica y explica la existencia de recursos de baja exigencia. Pero ¿qué es lo que legitima el principio de proximidad?

La Ley 12/2008, de Servicios Sociales, en su artículo 8, hace referencia al enfoque comunitario y de proximidad de la atención dentro de los servicios sociales. Este enfoque favorece la adaptación de los recursos y las intervenciones a las características de cada comunidad local, posibilitando la atención de las personas en su entorno habitual, diseñando el tipo de intervención adecuada a cada caso, asignando profesionales de referencia, garantizando el carácter interdisciplinar de la intervención e incorporando el carácter preventivo en todas las intervenciones, servicios, programas y actividades. También establece que la planificación de los servicios sociales debe “posibilitar, siempre que la naturaleza del servicio y el número de personas usuarias o potencialmente beneficiarias lo permitan, la implantación de los servicios en las zonas geográficas más susceptibles de garantizar la prestación del servicio en un ámbito cercano al lugar de vida habitual” (art. 34).

5.3. Necesidades básicas

Vivir en la calle no es meramente carecer de una vivienda. Las personas en exclusión residencial grave tienen una serie de necesidades no satisfechas, como el alojamiento, la higiene, el alimento y el vestido, que consideramos básicas, porque afectan a la subsistencia. Su cobertura implica la creación de una serie de prestaciones de carácter asistencial, ya sea dentro de un recurso destinado específicamente a ello (comedor social o centro de pernocta) o como complemento de un servicio con otro objeto más amplio (centro de día en el que se disponga de un servicio de duchas).

Sin dejar de lado estas prestaciones y sin restarles importancia, en Bizitegi consideramos que también son necesidades básicas aquellas de carácter más psicológico, social y personal. Quizás sea imprescindible atender primero las necesidades básicas de carácter más asistencial, pues son aquellas que, en un primer momento, garantizan la supervivencia. Pero la situación de *sinhogarismo* genera otro tipo de necesidades cuya atención es el objeto de intervención de los recursos de baja exigencia, como la inseguridad, el desarraigo o la falta de redes sociales, familiares o personales. Dentro de las necesidades básicas, debe hacerse

especial mención a aquellas derivadas de la situación administrativa, como la falta de empadronamiento o tarjeta sanitaria, que generan una gran vulnerabilidad, al impedir o dificultar el acceso a la atención sanitaria y social de las personas en *sinhogarismo*.

5.4. Reducción de daños y prevención de riesgos

Bibliográficamente hablando, la reducción de riesgos y daños ha sido un ámbito de estudio ligado a las drogodependencias. Los recursos con este objetivo tenían como misión mitigar los peligros del consumo en la vía pública, controlándolos o reduciéndolos a través de la educación en el consumo responsable, la higiene y la seguridad, entre otras cuestiones. Cuando en este estudio hablamos de reducción y prevención de riesgos y daños, nos referimos, además, a aquellos generados por la propia situación de *sinhogarismo*, por el desamparo de las personas en situación de calle. La adherencia, vinculación o permanencia en un recurso de pernocta, un recurso de atención diurna o en la relación con el equipo de calle mitigan ciertos efectos del *sinhogarismo*, como la soledad, la falta de información y de redes sociales, el riesgo de las enfermedades mentales no diagnosticadas o controladas, o la falta de ocupación del tiempo libre.

5.5. Intensidad

La intensidad es uno de los conceptos que va de la mano de la exigencia, tanto a la hora de intervenir como de estructurar los recursos. En ambas, se establece de manera frecuente una estructura de niveles (medio, alto y bajo), que determina la intervención que se realiza con las personas usuarias.

La intensidad aplicada a la intervención en los servicios sociales, y concretamente en los recursos de los que estamos hablando, hace referencia al nivel de apoyo profesional; tanto en número de profesionales como en acompañamiento. Ésta puede determinar el tipo de recurso —es decir, todas las personas usuarias de un servicio reciben la misma intensidad de apoyo—, o puede establecerse de manera individualizada, de acuerdo con la necesidad de atención de cada una.

5.6. Salud mental

Según el *II Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV* (SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2015: 130), el 15,2 % de las personas en exclusión residencial grave encuestadas tienen una enfermedad mental (lo que supone el 37,3 % del total de personas con alguna dolencia grave o crónica). Por otro lado, la concurrencia del *sinhogarismo* y de algún tipo de enfermedad mental aumenta la exclusión social. Muchas de estas personas tienen

grandes dificultades para vincularse con los servicios de salud mental normalizados. Esto, añadido a la cronicidad y el deterioro social, redundan en un incremento de las dificultades de inserción, de modo que se detecta un subgrupo de personas que se quedan al margen de cualquier servicio de salud y, por tanto, privadas, como hemos apuntado anteriormente, de un tratamiento psiquiátrico rehabilitador adecuado (Garay *et al.*, 2012).

Todo ello hace que hayan surgido recursos que, desde la baja exigencia, traten de aproximarse a este colectivo de la manera más efectiva posible, como por ejemplo, el Programa de Asistencia Psiquiátrica a Personas Sin Hogar con Enfermedad Mental Grave en el municipio de Bilbao (cfr. ídem).

6. La mirada desde la baja exigencia

En este estudio, no pretendemos dar verdades absolutas ni categorizar en extremo los recursos que hoy día existen y dan cobertura a la población en situación de exclusión residencial. Nuestro objetivo es decir algunas cosas con sentido en relación con los dispositivos que gestionamos, al perfil de personas que atendemos y a la intervención que realizamos los profesionales de la red de atención social. Para ello, hemos contado con la colaboración de profesionales externos a Bizitegi que nos han aportado su visión de aquellas cuestiones que afectan, definen y estructuran el modelo de trabajo en baja exigencia desde el mayor número de perspectivas posibles.

6.1. Las incógnitas previas y puntos de partida

La idea principal de la que partimos en Bizitegi es que la baja exigencia hace referencia a tres perspectivas: la persona, los recursos y la intervención. En esta idea también profundiza Txema Duque (Ayuntamiento de Bilbao), comentando que una cosa es la visión de lo que nosotros exigimos (profesionales, instituciones y Administraciones), por lo que se crean dispositivos con unos perfiles de exigencia bajos, y otra, lo que la persona se exige a sí misma en su proceso personal, que es lo que acaba determinando la intervención.

También Joseba Gaya (Cáritas Bizkaia) señala que la baja exigencia tiene una doble vertiente: una que marca qué debo pedir a las personas usuarias, y otra que define el servicio en sí y el tipo de personas que van a llegar a él. Para Joseba, la evolución de los últimos quince o veinte años muestra que cada vez necesitamos una mayor flexibilidad y adaptación a la persona. Si marcamos un determinado perfil que limite el acceso a los recursos, podemos provocar que disminuyan las oportunidades de personas que no encajan en dicho perfil.

En opinión de Txema Duque, no sabemos si la baja exigencia en relación a la intervención es una

metodología *per se*, o es más bien una manera de entender el trabajo diario que realizamos en las entidades y recursos, se denominen ‘de baja exigencia’ o no. Además, según Txema Duque, Ander Zugaza (Etorikintza) y José Bosque (Etorikintza), nos enfrentamos a la idea socialmente preponderante de que el acceso a la protección social debe implicar algún tipo de contraprestación por parte de la persona que la recibe. Esto es contradictorio con el concepto de baja exigencia, según el cual, tenemos derecho a recibir una atención sólo por el hecho de ser personas, sin que ello implique hacer nada a cambio.

Hoy día existen recursos que, en su definición, llevan explícito algún tipo de exigencia. ¿Debe ser esto así?, ¿ha de haber recursos de alta, media y baja exigencia? Desde el punto de vista de la gestión, sabemos que es más fácil estructurar de esta manera los dispositivos, pues generan unas normas para todas las personas usuarias que favorecen el trabajo tanto para ellas mismas como para los equipos educativos y profesionales que las atienden. Con todo, en Bizitegi coincidimos con Txema Duque al creer que lo ideal sería que los recursos se definieran por sus objetivos y las prestaciones que ofrecen, y que las exigencias fueran personalizadas, según los momentos y necesidades de las personas usuarias. En esta idea incide Mariasun Garay (Red de Salud Mental de Bizkaia) cuando indica que la misma toma de contacto con un dispositivo puede resultar de una mayor exigencia para unas personas que para otras. Y esto nos lleva a la necesidad de individualizar el tratamiento, sin pretender ofrecer ‘café para todos’.

6.2. Las personas en situación de exclusión residencial grave, usuarias potenciales de los recursos de baja exigencia

En este apartado, y aprovechando la reciente publicación del *II Estudio sobre las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV* (SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2015), vamos a ver algunos datos relativos a la población que se encuentra en situación de *sinhogarismo* y pernocta en la calle o utiliza los dispositivos de atención a personas sin hogar.

6.2.1. Situación actual de las personas en exclusión residencial grave

La conceptualización del *sinhogarismo* en el citado estudio tiene como referente teórico el trabajo desarrollado por la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar (Feantsa) en el marco del Observatorio Europeo sobre las Personas sin Hogar. Así, distingue tres dimensiones en el concepto de hogar:

- Física: condiciones de habitabilidad (instalaciones e infraestructura).

- Legal: nivel de seguridad jurídica; derechos vinculados a la propiedad o al usufructo de ésta (título de propiedad o alquiler).
- Social: calidad de las relaciones que se establecen entre las personas que forman parte de una misma unidad convivencial.

La existencia de carencias en alguna de estas dimensiones da lugar a distintas formas de sinhogarismo y exclusión residencial. Partiendo de esta base y de la consideración de la Tipología Europea de Sinhogarismo y Exclusión Residencial (ETHOS), el estudio analiza los datos recogidos en el recuento de personas localizadas en calle y en centros y servicios de alojamiento en la CAPV durante la noche del 29 al 30 de octubre de 2014. Los resultados principales son los siguientes:

- Casi dos mil personas en la CAPV están en sinhogarismo. En Bizkaia, se concentran 904: 175 pernoctan en calle, y 729, en recursos de alojamiento. En Bilbao, la cifra es de 736 personas, de las cuales 141 se encuentran en situación de calle, y 595, en recursos de alojamiento.
- En relación con las características sociodemográficas básicas:
 - Ocho de cada diez personas sin hogar son hombres.
 - La edad media es de 37,1 años.
 - Las personas menores de 25 y las mayores de 55 son quienes acceden en mayor medida a recursos con alojamiento de media y larga estancia.
 - El 41,5 % son de nacionalidad española.
- En cuanto a la caracterización¹:
 - El 90 % están empadronadas, aunque el 45,95 % de las personas extranjeras no tienen permiso de residencia, lo que deriva en una situación administrativa irregular.
 - El 60 % no tiene estudios o sólo cuenta con estudios primarios.
 - Sólo el 6 % trabaja de forma estable y un 17 % realiza actividades informales.
 - El 21 % de las personas encuestadas carecen de ingresos propios, frente al 16 % que los obtienen por actividades laborales y semilaborales. Algo más de 4 de cada 10 personas tienen como principal fuente de ingresos las prestaciones económicas públicas, siendo el 18 % prestaciones correspondientes a la renta de garantía de ingresos (RGI). Un tercio de las personas entrevistadas llevan un año sin hogar, y otro tercio, más de tres años.
 - El 60 % de las personas que han pernoctado en la calle alguna vez han sido víctimas de algún delito, sobre todo, mujeres.

¹ Tal y como se indica el estudio, estos porcentajes hacen referencia a las personas que respondieron al cuestionario, que son el 67 % de la población contabilizada durante la noche del recuento.

- Más del 25 % de las personas en situación de exclusión residencial grave pasan la mayor parte del día solas.
- El 11 % de los entrevistados consideran que tienen un estado de salud malo o muy malo, y el 40 % declaran sufrir una enfermedad grave o muy grave.
- Las personas sin hogar consumen tabaco y cannabis en mayor medida que el resto de la población (55 % frente al 25 %), aunque no sucede lo mismo con relación al consumo de alcohol, puesto que el 56 % de las personas encuestadas no han consumido alcohol en el último año, frente a apenas el 26 % del conjunto de la población.

6.2.2. La problemática del perfil atendido y la razón por la que existen los recursos de baja exigencia

Debemos hacernos la pregunta: ¿todas las personas que se encuentran en esta situación necesitan una intervención desde la baja exigencia? Partimos de la premisa de que hay personas que acceden a servicios de alojamiento nocturno o centros de día de baja exigencia y que no precisan de una intervención de esas características. En referencia a esto, Amaia Porres, de Lagun Artean, nos comenta que la situación de las personas que atienden en sus propios recursos de alojamiento y cobertura diurna responde a un perfil mayoritario de jóvenes inmigrantes en alta exclusión social, cuya autonomía personal, relacional y cognitiva es alta, pero con carencias básicas que las prestaciones ofertadas en los recursos configurados desde la baja exigencia se encargan de cubrir.

Las personas con las que trabajamos en los dispositivos que gestiona Bizitegi presentan, en muchos casos, situaciones de desarraigo y desamparo, asociadas normalmente a un largo proceso de sinhogarismo. Esto exige un proceso de intervención más amplio que la satisfacción de necesidades de vestido, alojamiento, higiene o comida. Son, tal y como nos comentan Ander Zugaza y José Bosque, una población que, sin la existencia de estos recursos, no podría sentar las bases para avanzar en su recuperación.

En algunos casos, las prestaciones básicas ofrecidas en contextos de baja exigencia son la mejor garantía de supervivencia con las que cuentan estas personas. Sin ellas, su vida podría estar en peligro.

6.2.3. El papel de la persona usuaria en su propio proceso de intervención

El grueso de personas que son atendidas por los recursos de baja exigencia, o que son susceptibles de iniciar un proceso desde la óptica de la baja exigencia, están en una fase avanzada de desarraigo social, personal, laboral y familiar (Ararteko, 2006). Presentan numerosas carencias sociales

y personales que provocan que no sean capaces de adecuarse a los ritmos de trabajo y normativas de los dispositivos de la red social y sanitaria con una exigencia media o alta. En algunas ocasiones, además, sufren trastornos de carácter psicológico o de drogodependencias y, en general, tienen de algún modo comprometida su salud. En cuanto al ámbito económico, la mayoría no posee recursos suficientes para llevar una vida estable y desarrolla básicamente una economía de subsistencia. Con todo esto, podemos decir que su estabilidad y, en muchas ocasiones, su supervivencia dependen de la existencia de una serie de recursos que se adapten a su situación y capacidades.

En la mayoría de los casos en los que las personas acceden a un recurso de baja exigencia, lo hacen de manera voluntaria, por lo que en Bizitegi entendemos que deben asumir cierto grado de responsabilidad. Esto quiere decir que los profesionales han de dotarlas de la mayor cantidad de recursos disponibles para facilitar una mejora de su situación, pero está en la propia persona asumir y comprender que, para el desarrollo de un buen proceso de intervención, es necesaria su implicación. Esta responsabilidad no podrá surgir si la persona no tiene decisión sobre su propio proceso. El usuario es sobre el que recaen los efectos de la intervención, por lo que debe ser responsable de aquellas decisiones que toma.

Como resultado de esta responsabilidad, las personas deberán trabajar la aceptación de aquellas limitaciones propias y de los recursos que van a determinar el ritmo del proceso, y los objetivos y las metas que van a conseguir con la intervención. Esto es algo que los y las profesionales deben manejar con tino. Una visión irreal de las capacidades de las personas atendidas puede generar un nivel de frustración suficiente como para que la intervención no llegue a buen término.

El deseo de cambio es el mejor motivador de cualquier intervención. Por ello, desde esta perspectiva, los y las profesionales, las entidades y las Administraciones deben poner una serie de recursos e intervenciones al alcance de la persona usuaria, para ayudarla a descubrir cuáles son sus posibilidades de cambio, hacia dónde puede orientar sus deseos.

6.3. Los principios que rigen la configuración de los dispositivos de baja exigencia

Queremos dar una visión global de aquellos principios que determinan por qué, para qué y cómo funcionan los recursos de baja exigencia, a través del análisis de aquellas cuestiones que marcan su ubicación, idoneidad y permanencia en un entorno o medio concreto, así como de las que marcan la entrada de las personas usuarias.

6.3.1. Principios que determinan el acceso a los recursos de baja exigencia

Los dispositivos de baja exigencia, como primera línea de la red de prestaciones sociales, no pueden determinar el acceso de una manera cerrada. Este tipo de recursos han de estar adaptados al funcionamiento, las especiales circunstancias de sus usuarios, y a los posibles cambios sociales que vayan surgiendo, posibilitando, entre otras cosas, la entrada del mayor volumen de población posible. Esta adaptación pasa por ser próximos a las personas, configurándose así como una oportunidad para motivar y, siempre que sea posible, iniciar procesos de mejora en la situación de las personas usuarias, permitiendo que éstas puedan utilizar recursos de la red normalizada de atención social. En este sentido, la baja exigencia no ha suponer, en ningún caso, renunciar a conseguir progresos en la incorporación de estas personas a centros o servicios que permitan superar su situación, pero deben dar servicio a cualquier persona, decida o no empezar un itinerario de inserción.

La baja exigencia debe ofrecer la cobertura de las necesidades básicas de alojamiento, alimentación, vestido, higiene, acompañamiento o vinculación, sin otra condición que la de no suponer una amenaza o riesgo para las propias personas beneficiarias, otros usuarios, los profesionales o el entorno en el que se mueven. Por ello, el modo de acceso debe ser inmediato, es decir, la persona no puede verse inmersa en una sucesión de trámites burocráticos y requisitos administrativos que dificulten el acceso, sino que los pasos que ha de seguir deben ser ágiles, sencillos y bien gestionados dentro de las entidades tanto públicas como privadas. Esta inmediatez, además, está sustentada, tal y como nos comenta Álvaro Ortiz de Zarate, coordinador de la Asociación T4 de Lucha contra el Sida, en el carácter de urgencia que tienen los recursos, responsables de ofertar una serie de prestaciones que garantizan la supervivencia de las personas en situación de exclusión residencial grave.

Todo lo anterior, unido a las características de las personas usuarias, hace que los centros de baja exigencia tengan que diseñar el acceso, los requisitos y la normativa de forma que permitan una aplicación flexible. Las personas responsables de estos centros han de establecer, asimismo, protocolos internos para que la flexibilidad se aplique con criterios técnicos en cada intervención y para evitar la discrecionalidad.

Amaia Porres piensa que, en ocasiones, los profesionales debemos saltarnos algunas normas establecidas, pues nuestro criterio profesional educativo siempre tiene que estar por encima de ellas, bien porque consideramos que es lo correcto para el buen desarrollo de nuestra intervención, bien para garantizar la permanencia de la persona usuaria en el recurso.

Para Bizitegi, el acceso y la permanencia en estos dispositivos deben cumplir los principios de inmediatez, flexibilidad, adaptación y proximidad comentados anteriormente, ya que una incorrecta estructuración puede provocar, entre otras cosas, que estas personas vayan a la calle y abandonen el circuito de los servicios sociales y la atención primaria.

Ser laxos y tolerantes en cuanto al acceso y permanencia de las personas usuarias en los recursos no debe implicar la ausencia de normas, porque éstas, aparte de favorecer el funcionamiento de los dispositivos, sirven de herramienta de trabajo en numerosos ámbitos:

- Crean un sistema de contención para las personas que se encuentran en una situación desestructurada.
- Su aplicación en un sentido educativo, y no desde el miedo, transmite a los usuarios y usuarias respeto por parte los profesionales, ya que éstos se preocupan por las acciones y las consecuencias de sus actos.
- Cuando las normas son pocas, pero concretas y bien diseñadas, estructuran tanto a las personas como la labor de los profesionales y los objetivos de su itinerario de intervención.
- Contribuyen a crear una dinámica grupal que favorece el trabajo de los profesionales y previene, en la medida de lo posible, agresiones o situaciones graves futuras si se aplican de manera efectiva.

Los profesionales deben aplicar las normas desde una autoridad previamente ganada, y no al revés. Lo primero que tienen que hacer es resultar significativos para las personas que atienden: ganar autoridad porque les sirven de algo, porque son de utilidad para ellos, porque son referencia.

Complementando estas ideas, Mariasun Garay nos comenta que cualquier exigencia debe estar supeditada a una serie de normas de convivencia. Cabe plantearse dónde están los límites de la norma, si deberían ser únicamente los marcados por la legalidad. Como ejemplo, nos cita el hecho de que, en ocasiones, se obliga a las personas a que se duchen para acceder a determinado recurso, pero lo cierto es que ir sin ducharse no es susceptible de delito ni incumple ninguna ley; habría que pensar si este tipo de normas han de mantenerse.

En esta delimitación que hacíamos anteriormente de que las normas han de ser pocas, se crea un embudo demasiado amplio, y habría que estructurarlas de modo más revisado y conciso. Por ello, Mariasun nos comenta que, en vez de profundizar en las normas, sería importante dar protagonismo a la cultura organizacional, a cuál es el clima (cultura de movimiento, de identificación, de referencia, de desarrollo, de avance) que queremos tener en un recurso de baja exigencia. Desde su experiencia, cree que no hay que hacer clima de la

norma, práctica frecuente en ocasiones. El peligro de hacerlo es que, al final, la aplicación de las normas acaba convirtiéndose en una dictadura. Complementariamente, a veces las rutinas se convierten en normalizaciones, lo que conlleva estandarizar protocolos, porque se llevan haciendo así toda la vida, y quizás, llegados a este punto, se hace necesario pararse y tomar perspectiva.

A este respecto, Rakel Santurde, del Servicio Municipal de Urgencias Sociales de Bilbao, nos comenta que, para las trabajadoras de este servicio, el objetivo fundamental del apoyo educativo en los recursos de baja exigencia ha de ser generar un ambiente, no tanto dar prestaciones a necesidades de personas concretas. Esto no quiere decir que no se atiende a las individualidades, a las demandas de las personas, pero este ambiente ha de ser en lo que se base, en primera instancia, el apoyo educativo.

6.3.2. Principios que determinan la ubicación de los recursos de baja exigencia

La decisión de localizar en un punto concreto cualquier centro de atención a personas en situación de exclusión residencial grave en el territorio ha de llevarse a cabo analizando con detalle su impacto en el entorno más inmediato, y en su caso, estableciendo las medidas necesarias para reducir las consecuencias negativas que pudieran generar en el vecindario. Los centros de baja exigencia atienden, de manera general, a personas que se encuentran viviendo o pernoctando en el mismo territorio, por lo que su ubicación debe establecerse allí donde está la comunidad vecinal más cercana, con la meta de favorecer el arraigo.

Para Amaia Porres, esta reflexión tiene sus matices, pues en la actualidad tenemos en calle un colectivo mayoritario de inmigrantes sin un arraigo en un barrio concreto, por lo que, para este perfil, ésta no es una variable que se ha de considerar para determinar la ubicación de un recurso de baja exigencia. Además, desde su perspectiva, las personas que se encuentran en la calle en contextos urbanos no pernoctan en aquellos puntos en los que se desarrolló su arraigo, sino que huyen de ellos por razones de vergüenza y estigmatización.

Profesionales como Amaia Porres, Mariasun Garay o Rakel Santurde opinan que, para la planificación, es importante tener en cuenta un hecho que está ocurriendo en la actualidad en Bilbao. Por el volumen de población y extensión de la ciudad, los recursos se encuentran disgregados por todo el municipio. Esto hace que las personas usuarias deban desplazarse, a menudo, distancias demasiado largas para el estado de deterioro físico en que se encuentran. Este hecho supone una dificultad añadida a la exclusión residencial grave e implica, además, una dificultad para los profesionales a la hora de estructurar prestaciones e intervenciones. Esto está provocando que, en ocasiones, los centros de baja exigencia

se conviertan en centros de alta exigencia para las personas usuarias, que deben cumplir la estructura horaria de los diferentes dispositivos. Ello se traduce, para Mariasun Garay, en una grave dificultad para planificar las consultas y las intervenciones en salud mental con las personas en situación de calle cuando tienen horarios fijos para comer, dormir o vestirse, y origina una saturación de los servicios a horas puntuales del día.

6.3.3. Principios en los que se basa la relación con el entorno

Uno de los principios esenciales que determinan el modo en el que los dispositivos de baja exigencia se relacionan con el entorno es el conocimiento y diagnóstico de la realidad, relacionado con la satisfacción de las necesidades del entorno. En Bizitegi, consideramos que lo ideal para la apertura de uno de estos servicios sería realizar una comunicación previa de su existencia a todos los agentes comunitarios, aunque por experiencia sabemos que esto no garantiza su aceptación. Otro punto importante es la firmeza. Las decisiones que se toman (existencia de un dispositivo, localización, perfil al que atiende) deben estar basadas en un planteamiento bien estructurado, acompañado de un aval por parte del resto de las instituciones, servicios y entidades que legitime el recurso.

La relación que las entidades mantienen con el espacio en el que conviven no debe ser instrumental. Al entrar en un barrio, adquirimos una responsabilidad con él. Esto hace que debamos incluir los recursos de baja exigencia en las redes formales e informales, a través de la participación e implicación en sus dificultades y dinámicas comunitarias. Si pretendemos que el entorno nos incluya, debemos incluirnos en él. Para lograrlo, debemos hacer un ejercicio de conocimiento de aquellas intervenciones que otros grupos o entidades realizan tanto en la zona en la que nos encontramos como para con los usuarios que atendemos.

Para todo ello, hay dos valores que resultan fundamentales: la sinceridad y la honestidad. Este punto es quizás uno en los que más hincapié debemos hacer, pues pensamos que, durante mucho tiempo, ha sido un lastre a la hora de relacionarnos con la comunidad en la que nos encontramos. Los profesionales que trabajamos desde la baja exigencia debemos cambiar nuestro discurso. No trabajamos sólo por la inclusión social, trabajamos por la normalización. Con esta idea, queremos transmitir que entendemos que hay personas que quizás no vayan a tener una inclusión como hasta ahora hemos entendido: no van a tener el funcionamiento que socialmente se puede considerar como normal, sino que está en nuestra responsabilidad, y en la de la sociedad en general, aceptar las limitaciones que tienen y contemplar la idea de que ‘harán lo que esté a su alcance’. Esto no significa resignarse a que no tengan un itinerario de inclusión, sino que éste

se adaptará a las necesidades y a la situación en la que se encuentren. La asunción de este principio será esencial en la defensa de la existencia de los recursos de baja exigencia, pues las expectativas que nosotros mismos generamos en la sociedad serán más fácilmente cumplidas y evitaremos que cunda la sensación —y, en ocasiones, la certeza— de que no llegamos a los parámetros que nosotros mismos habíamos establecido.

6.4. Los recursos de baja exigencia

Para clasificar los dispositivos denominados ‘de baja exigencia’, la Administración los ha diferenciado según las necesidades que satisfacen:

- Cobertura nocturna:
 - Café y calor.
 - Centros de acogida nocturna (pernocta).
- Cobertura diurna:
 - Comedores.
 - Centros día de baja exigencia.
- Servicios en medio abierto:
 - Equipos educativos de calle.
 - Equipos de atención psiquiátrica en calle.

A menudo, los recursos se identifican con la cobertura de una determinada necesidad, pero en ocasiones pueden existir recursos donde las coberturas se solapan o donde se den diferentes prestaciones. En cuanto a los servicios que ofrece cada recurso, nos gustaría puntualizar que no tienen por qué estar presentes en todos los dispositivos, sino que, en función de su configuración y estructura, cada cual podrá ofrecer unos u otros.

6.4.1. Recursos de baja exigencia de cobertura nocturna

Los recursos de baja exigencia de cobertura nocturna son de carácter colectivo, diseñados para cubrir principalmente necesidades de alojamiento de las personas en situación de exclusión residencial grave. Históricamente, se han caracterizado por la temporalidad baja o media, y por el trabajo en contención y reducción de daños. Nos parece necesario hacer hincapié en el término ‘históricamente’, porque en la actualidad existen numerosos casos en los que las personas usuarias de estos recursos pasan años en ellos, ya sea por las carencias que presentan dichas personas o por la falta de otros dispositivos de temporalidad más larga que se adecuen a sus capacidades.

En cuanto a las prestaciones, de manera general se concretan en las siguientes:

1. Satisfacción de necesidades básicas:
 - a. Cama y habitación.
 - b. Alimento.
 - c. Higiene personal y ropa.

- d. Taquillas.
 - e. Café y calor.
 - f. Ropero.
2. Intervención psicosocial:
 - a. Acompañamiento social.
 - b. Educación para la salud.
 3. Administración de medicación.
 4. Asesoramiento y gestión.
 5. Administración económica:
 - a. Gestiones y documentación.
 - b. Orientación legal y laboral.
 6. Coordinación con otros recursos de atención social y sanitaria, tanto públicos como privados.

6.4.2. Recursos de baja exigencia de cobertura diurna

Los recursos de baja exigencia de cobertura diurna pueden ser complementarios, o no, de los de atención nocturna. Su misión principal es satisfacer las necesidades básicas (alimento, higiene y vestido) de las personas en exclusión residencial grave, y el aporte de un espacio seguro. Este espacio no suele estar supeditado al inicio de procesos de cambio, sino que se configura como un lugar en donde estar y encontrar cierta contención y seguridad, sobre todo para quienes, por su deterioro físico o psicosocial, o por el momento vital en que se encuentran, no pueden iniciar un camino de incorporación social. En definitiva, se configuran como una opción para aquellas personas que se quedan fuera de la red de atención social, por no poder adecuarse a las normativas y ritmos del resto de dispositivos existentes.

En cuanto a las prestaciones, atienden, al igual que los de cobertura nocturna, a multitud de necesidades:

1. Satisfacción de necesidades básicas:
 - a. Espacio café-calor.
 - b. Ducha y lavadora.
 - c. Cuidado de la imagen personal.
 - d. Taquillas.
 - e. Ocupación del tiempo libre (ordenador, actividades lúdicas).
2. Intervención psicosocial:
 - a. Acompañamiento social.
 - b. Soporte emocional.
 - c. Encuentros individuales y grupales para el soporte emocional y el trabajo en los procesos personales.
 - d. Encuentros de trabajo en habilidades básicas (convivencia, respeto, relaciones sociales, pertenencia, seguridad).
3. Asesoramiento y acompañamiento:
 - a. Jurídico.
 - b. Formativo-laboral.
4. Participación social, sensibilización y denuncia.

5. Atención sociosanitaria:
 - f. Acompañamiento sociosanitario.
 - g. Hábitos de vida saludables, y reducción de riesgos y daños.
 - h. Programas de intercambio de jeringuillas².

6.4.3. Servicios de baja exigencia en medio abierto

Los servicios de baja exigencia en medio abierto atienden en primera instancia las necesidades más básicas. Normalmente, su intervención está orientada a la toma de contacto con las personas sin hogar que no acceden a la red de recursos para la atención social, bien sea porque no pueden, bien porque no quieren. Este tipo de dispositivos se orientan, además, a la reducción de daños y prevención de riesgos generados tanto por la situación en la que viven como por los posibles hábitos perjudiciales que tienen. También garantizan una relación con el sistema de protección social, con independencia de que estas personas accedan a un recurso de 'medio cerrado'.

En cuanto a las prestaciones, nos parece interesante la función pública y comunitaria que tienen los equipos de calle como complemento de las intervenciones de los servicios sociales y sanitarios, así como la labor de identificación de las personas sin hogar a través de los recuentos realizados:

1. Acompañamiento a diversos recursos.
2. Detección de casos desatendidos tanto por los recursos sociales como por los de salud mental normalizados.
3. Documentación y gestiones:
 - a. Proceso de empadronamiento social.
 - b. Información y apoyo en trámites (DNI, pasaporte, tarjeta sanitaria).
 - c. Gestión económica.
4. Elemento coordinador con los recursos y entidades del entorno.

6.4.4. La baja exigencia en el ámbito residencial de alta intensidad

Los recursos descritos hasta ahora en este apartado son los que históricamente se han denominado 'de baja exigencia'. Pero nos parece relevante comentar que, hoy día, existe otro tipo de centros, en este caso de atención secundaria (competencia foral en la CAPV), que, configurados como de alta intensidad de apoyo, trabajan desde la óptica de la baja exigencia. Entidades como Zubietxe o T4, entre otras, cuentan con dispositivos organizados según un modelo de

² Este tipo de programas no son propios de todos los recursos de cobertura diurna a los que estamos haciendo referencia en el artículo, pero consideramos que juegan un papel importante en la mejora de la calidad de vida de las personas susceptibles de ser atendidas en ellos.

reducción de daños y baja exigencia en atención secundaria, interpretando que esto garantiza procesos largos de estancia en las unidades residenciales de este sector de la atención.

Para algunos profesionales, la baja exigencia entendida como adscrita a recursos de atención primaria establece que ésta sólo puede darse en una etapa primaria de la intervención social. Pero según nos manifiesta Jon Garmendia, de Zubietxe, también puede ofrecerse en una etapa finalista, y por ello, en la atención secundaria.

6.5. La intervención en baja exigencia

Queremos remarcar la idea de que cuando una persona accede a uno de estos servicios, no está obligada a iniciar un proceso de inclusión. Vamos a ver que la intervención en baja exigencia está determinada por la capacidad de la persona de decidir sobre su propio proceso, y el respeto de los profesionales a sus momentos, tiempos y capacidades.

Para nosotros, la intervención en baja exigencia es una perspectiva de trabajo mediante la cual, a través de una serie de características y métodos que veremos en este apartado, se establece un diálogo y un proceso con la persona usuaria dentro de un recurso configurado para la atención de las necesidades de quienes están en situación de exclusión residencial grave, al margen de que el recurso se denomine 'de baja exigencia', o no. Esta idea está en sintonía con la opinión de profesionales como Álvaro Ortiz de Zarate, que nos comenta que la intervención en baja exigencia es una actitud ante la relación con el usuario y usuaria, ligada a la reducción del riesgo y el daño, con una gran tolerancia desde el punto de vista profesional.

6.5.1. Finalidad de la intervención

Creemos que estos dispositivos y sus intervenciones se configuran para dar asistencia a través de la atención a las necesidades básicas del colectivo de personas en exclusión residencial grave. Por ello, en un primer lugar la intervención social pasa por la garantía de la supervivencia, mediante la satisfacción y mejora tanto de las necesidades físicas y sanitarias (alojamiento, comida, descanso) como de las psicológicas y sociales. Esta asistencia se convierte en prioritaria en muchas ocasiones (esto se ve más claramente en los recursos de cobertura nocturna), pues no cabe un proceso de intervención si la persona no tiene satisfechas las necesidades básicas relativas a la supervivencia

En Bizitegi, entendemos que es fundamental intervenir respetando la dignidad de cada persona. Debemos analizar nuestras intervenciones desde esta perspectiva, de modo que nos aseguremos de que todas y cada una de ellas lo hacen.

De especial importancia es la prevención de los riesgos derivados de la situación en la que se encuentran quienes están en alta exclusión social (falta de hogar, consumo de sustancias, carencias psicosociales, trastornos psicológicos), así como la reducción de daños de aquellas prácticas que se consideran nocivas para la salud física, mental y social.

Otra de las finalidades que tienen los recursos de intervención en baja exigencia es la normalización del colectivo de personas sin hogar. En Bizitegi, creemos que ésta pasa por que la sociedad acepte la diversidad. No buscamos que todo el mundo se sume a la norma, sino que la generalidad, el conjunto, entienda que existe diversidad y que acepte la dignidad de las personas a las que atendemos. Por ello, nuestro mensaje debe ser claro, sin intentar esconder ni la intervención que hacemos, ni las personas que la reciben.

Otro objetivo de los recursos de baja exigencia debe ser promover que la intervención que realizamos genere la mayor estabilización y mejora posible, con el fin de facilitar el acceso a los mismos recursos, prestaciones, derechos y obligaciones que disfruta el resto de la sociedad; y ello, sin perder nunca de vista el hecho de que siempre habrá personas que tendrán limitaciones, carencias y dificultades añadidas.

6.5.2. Los principios que rigen el trabajo en baja exigencia

Esta metodología de trabajo ha de respetar algunos principios que deben estar en el espíritu de todo lo que hacemos, formando parte de la cultura de las personas profesionales, y de los dispositivos de atención.

El primero lo podríamos denominar principio de no contraprestación. Significa no pedir a la persona nada a cambio de los servicios que le estamos ofreciendo. Estas prestaciones tienen su origen en el reconocimiento de la dignidad de la persona y en el derecho que tiene, por ello, a recibir atenciones. Es algo que recibe por 'ser', no por 'hacer'. Como dice Txema Duque, aunque no exijamos a la persona conseguir metas a cambio de nuestra atención, está claro que alguien que se encuentra en mejores condiciones (gracias, en parte, a nuestro apoyo) tendrá mayores probabilidades de esforzarse para progresar. En otros ámbitos, recuerda Txema, como el de la discapacidad, el discurso social predominante es el de los derechos. Esto no pasa en el mundo de la exclusión, en donde hay una opinión generalizada de que las personas llegan adonde están por culpa de errores pasados propios.

Un segundo principio es el de la no sobreprotección. Si tendemos a actuar protegiendo a las personas que atendemos, lo que estamos haciendo, en el fondo, es instarles a que asuman el contra rol del débil, del necesitado, de alguien incapaz. Según

Txema Duque, ésta podría ser la cara negativa del discurso de los derechos. Desde un punto de vista terapéutico y de intervención social, tiene sentido pedir a las personas que se responsabilicen de su vida lo máximo posible, sin pedir demasiado, pero tampoco demasiado poco. Distinguir entre estas dos situaciones es lo que hace difícil la labor de los profesionales.

Por ello es por lo que consideramos que el trabajo en baja exigencia es de alta exigencia para los profesionales. Manejar bien estas dinámicas de relación con las personas usuarias, no exigiendo contraprestación, motivándolas para que den aquello que está a su alcance, no culpabilizando, no permitiendo el inmovilismo ni la desesperanza, por ejemplo, es una labor para personas trabajadoras altamente capacitadas. Así, tres de las cualidades más importantes de quienes trabajan en esto son la flexibilidad, la creatividad y la firmeza. Y saber combinarlas en función de lo que cada situación requiere es la verdadera capacitación que deben tener los buenos profesionales de esto.

Un último principio podríamos denominarlo como el principio de la exigencia variable. Como dice Txema Duque, hablar de baja exigencia requiere muchos matices. En realidad, la baja exigencia está más marcada por unos principios de intervención que por una metodología. Podríamos definirla como el mayor grado de adaptabilidad a la persona que podemos tener dentro de un contexto (el de los servicios sociales, cada dispositivo, el contexto social, las personalidades de quienes intervienen) que tiene sus limitaciones.

La clave es la adaptabilidad referida tanto a las necesidades como a los momentos, los tiempos y a las decisiones de la persona. Esto quiere decir que, sean cuales sean los objetivos que los profesionales nos marquemos con las personas usuarias, debemos ser flexibles y estar abiertos a modificarlos en función de la situación en la que se encuentre, por lo que, en muchas ocasiones, el proceso no será lineal. Esto acarrea que los objetivos que nos marcamos con la persona usuaria que quiere iniciar un proceso en un recurso de baja exigencia sean personalizados, y esta personalización pasa básicamente por respetar los momentos, decisiones y tiempos de cada persona.

6.5.3. Las herramientas de la intervención en baja exigencia

La principal herramienta que tenemos los profesionales para intervenir desde la baja exigencia es el acompañamiento social a través del trabajo desde el vínculo. Ninguno de estos dos elementos es específico de esta metodología, sino que son propios de la intervención social en general. Sin embargo, vamos a intentar remarcar algunas características importantes que debe tener un trabajo de este tipo.

El vínculo es una relación personal intrínseca a la socialización y que los profesionales utilizamos como herramienta de intervención que nos facilita la adherencia que las personas usuarias van desarrollando con el recurso, con el resto de personas usuarias, con los profesionales y con su propio proceso de intervención. Esta vinculación, además, va a dotar al profesional de una serie de herramientas que van a facilitar y mejorar la intervención con la persona usuaria. Por un lado, nos sirve para identificar las necesidades de las personas usuarias. La relación que se establece cuando acompañamos, en muchas ocasiones, nos da una visión global del individuo. Esto cobra especial importancia en dos tipos de situaciones. Por una parte, en aquellas en las que las habilidades de comunicación están dañadas: en estos casos, la cercanía y el vínculo pueden suplir esa carencia. Por otra, cuando las personas están en una situación tan precaria que tienen dificultades para identificar qué desean o necesitan. Finalmente, da un valor extra a nuestro discurso, pudiendo facilitar que la persona perciba como beneficiosas aquellas propuestas que le hacemos.

En muchos momentos, acompañar es ayudar; es que las personas puedan, con nuestra ayuda, aprender o recuperar unas capacidades que, en el momento de la intervención, no están presentes, a través del apoyo en las propias capacidades del profesional. En otros casos, consideramos que acompañar es dirigir. Hay momentos en los que las personas demandan (directa o indirectamente) a los profesionales que las dirijan en su proceso de intervención. Aunque sea el propio usuario quien marque los objetivos de su intervención, durante el proceso hay casos en los que la persona no sabe alcanzar las metas marcadas, o no tiene los medios para ello, por lo que es el profesional quien debe marcar las directrices de la actuación, aunque no de manera autoritaria, sino bidireccional.

Creemos que la dirección la establecen la persona y el profesional a través de la negociación. La buena interrelación de estos conceptos —dirección y negociación— y la efectividad de la intervención pasan por que los profesionales seamos capaces de escuchar lo que la persona nos está pidiendo, y que ésta sea capaz de interiorizar aquellas cosas que sean beneficiosas de nuestro discurso y nuestra intervención.

Los profesionales tenemos la labor de orientar a las personas hacia aquellas cuestiones que, desde nuestro conocimiento, consideramos que van a producir una mejora más significativa en su situación. Los profesionales de los recursos de baja exigencia suelen facilitar esta orientación durante el acompañamiento, y es más efectiva cuando el vínculo es más fuerte.

Todos estos matices que definen el acompañamiento carecen de sentido si perdemos de vista que acompañar es aceptar el ritmo de la persona. Como

nos comenta Guillermo Ayuso, de Cáritas Bizkaia, un proceso lineal y en escalera no tiene sentido en baja exigencia, pues no debemos perder de vista que es la persona quien va a marcar la evolución de su propio proceso de intervención.

En torno a esto, Marta Pastor (Comisión Antisida de Bizkaia) también se apoya en la idea de que el acompañamiento es una herramienta que devuelve la autonomía de la persona a través del empoderamiento, y sobre todo, se convierte en un medio para mitigar la soledad que sufren las personas en exclusión residencial grave.

Muchos profesionales, como Pilar Maroto (Sortarazi), Toño Pérez (Comedor de Irala), Josean Macarro (Goiztiri) o Marisa Sevilla (Goiztiri), nos aportan una dimensión del acompañamiento basada en el estar: encontrarse presentes para la persona, sin otro fin, sin marcarnos objetivos de trabajo que supongan una intervención en escalera.

6.5.4. La labor profesional en la intervención en baja exigencia.

Las personas que trabajamos en intervención social fundamentalmente tenemos dos funciones: una hace referencia a aquello que tiene que ver con nuestra técnica, manera de trabajar y perfil profesional; la otra, con nuestra competencia emocional, con cómo somos y cómo nos encontramos con la persona a la que acompañamos. Dicho encuentro entre el profesional y la persona usuaria no tiene un único sentido: es bidireccional. Es clave para los profesionales conocer que existe esta influencia mutua, aceptarla, y saber manejarla de modo que genere el mayor beneficio posible.

La función principal que, según Txema Duque, tenemos los profesionales de la intervención en baja exigencia es esforzarnos en tratar de poner los elementos suficientes que den horizonte a la persona. Porque lo fundamental para pasar de una situación a otra es que la persona desee algo. Si no ve cuáles son las posibilidades y variables que le esperan y por las que puede optar, no va a ser capaz de dar ningún paso. Todo esto es un camino de madurez y de crecimiento personal.

Cualquier proceso de intervención pasa por que los profesionales seamos capaces de detectar aquellas necesidades que la persona tiene y quiere satisfacer, pero sobre todo, por ser conscientes de la jerarquía entre ellas. Para ello, durante todo el itinerario, se van a producir negociaciones constantes, en las cuales deberá haber cesiones por ambas partes. Debemos buscar el consenso, siendo firmes con los planteamientos que mutuamente establecemos, respetando, en definitiva, que es la propia persona la que tiene la capacidad y la libertad última de decidir sobre su propia vida. Simultáneamente, debemos hacer que la persona tenga claro que, aunque somos flexibles, en la negociación de la intervención existen

límites y, por laxos y pequeños que sean, debemos estar seguros de ellos.

Pero en ocasiones, vamos a tener que delegar la priorización de objetivos en la persona, y ello nos puede producir frustración. En ese sentido, Amaia Porres y Rakel Santurde manifiestan que se trata de un sentimiento diario para los profesionales que trabajamos en este sector, y se deriva, entre otras cosas, del hecho de que somos personas e invertimos esfuerzo e implicación en nuestro trabajo. Convivir con esa frustración pasa por tomar conciencia y aceptar la situación de las personas con las que trabajamos, y las limitaciones tanto propias como de la intervención que realizamos. Tenemos que trabajar para aceptarlo como parte normal del proceso.

Una idea que ha ido saliendo durante las sesiones con los agentes externos y sobre la cual hay consenso es que el trabajo en baja exigencia es de muy alta exigencia para los profesionales. La implicación del profesional, la firmeza, la flexibilidad: gestionar todas estas cuestiones con uno mismo, con el equipo de profesionales y con la entidad requiere un trabajo personal y profesional muy grande. Por ello, Álvaro Ortiz de Zarate destaca la importancia de la formación continua y del soporte emocional dentro de los equipos educativos que intervienen en baja exigencia, sobre todo, con el fin de no olvidar aquellos principios desde los que consideramos que se debe trabajar y que, en ocasiones, podemos perder de vista.

Otro aspecto importante es que los profesionales de baja exigencia deben tener una coordinación constante con los diferentes equipos profesionales que trabajan con las personas que están vinculadas a ellos. Existen multitud de dispositivos para cubrir distintas necesidades, y pocas veces estas atenciones están centralizadas en uno de ellos. Por ello, la coordinación se hace esencial para el mantenimiento de las personas usuarias dentro del itinerario de atención. Éste es un trabajo necesario, que, como comenta Marta Pastor, a veces presenta carencias que derivan en una falta de comunicación entre los profesionales de las diferentes entidades.

6.5.5. El fin de los procesos de baja exigencia y los límites de estos recursos

En algunas ocasiones, a los profesionales les resulta fácil discernir cuándo un proceso de intervención en baja exigencia debe terminar. Son aquellos casos en los que la desestructuración con la que la persona accede al recurso es coyuntural. Es decir, posee una serie de capacidades personales suficientes para realizar una vida autónoma, pero, por una situación concreta, necesita, en un momento dado, la atención y contención de baja exigencia. Una vez que vuelve a sus niveles normales de autonomía y está preparada para avanzar en su proceso, la labor de los profesionales de ese ámbito termina.

Otro de los casos que se antoja claro es aquel en el que la persona decide iniciar un proceso concreto, por ejemplo, un tratamiento de deshabituación en drogodependencias. La intervención de los profesionales de baja exigencia será la de derivar a la persona y finalizar el proceso con ella. El problema se plantea cuando la persona usuaria presenta un nivel alto de desestructuración y una cronicidad en el sistema y en la situación de exclusión social grave; cuando tiene muy mermadas las habilidades personales y sociales. La cronicidad en el perfil de personas a las que atienden los recursos de baja exigencia es una característica bastante común, que lleva a muchas personas a acceder periódicamente a los mismos dispositivos. Esto hace que, para algunos profesionales, sea muy complicado cerrar procesos e intervenciones, puesto que, a menudo, estas personas salen de un servicio de baja exigencia, pero acceden a otro de las mismas características, aunque con distinta finalidad.

Hay servicios de acompañamiento comunitario, como por ejemplo, los equipos de calle, en los cuales resulta difícil decidir cuándo termina el proceso de apoyo a una persona, especialmente a aquellas que siempre van a necesitar apoyo, que presentan múltiples idas y vueltas, y para las que mantener cierto contacto permanente con algunos profesionales les puede ayudar a remontar antes.

Otro aspecto que puede dificultar el cierre de los procesos tiene que ver con los profesionales. Es bastante común sentir (más que pensar) que las personas van a estar desamparadas una vez que finalice nuestra relación con ellas. Toda persona, cuando avanza, lo hace asumiendo ciertos riesgos. Para facilitar la mejora, y hacerlo de una manera sensata, es importante distinguir, no confundir dichos riesgos (consustanciales al movimiento) con sensaciones de peligro no justificadas.

Hay quienes, por sus características personales, van a necesitar apoyo de baja exigencia a lo largo de amplios períodos de su vida. Para tales situaciones, es preciso generar dispositivos, tanto residenciales como diurnos, que puedan acoger a las personas de manera digna y duradera.

6.5.6. La temporalidad desde la perspectiva de la baja exigencia

Históricamente, los recursos de baja exigencia, sobre todos aquellos que cubren las necesidades de alojamiento y cobertura nocturna, se han configurado como servicios de temporalidad corta, debido a que tratan de dar respuesta a las necesidades de las personas que no han podido adecuarse a servicios con un tipo de exigencia más alta, sobre todo desde la perspectiva de la urgencia. Las instituciones públicas y las entidades han entendido que estas personas debían pasar pronto a otro tipo de dispositivos que permitieran una estancia más prolongada.

Los servicios configurados como de baja exigencia mantienen actualmente un volumen alto de personas usuarias que permanecen meses o años dentro del dispositivo. Normalmente, esto se debe a que no consiguen mantenerse en otro tipo de servicios, a que se rompen en muchas ocasiones los procesos de intervención iniciados y vuelven así a la situación de sinhogarismo, o al recurso de baja exigencia del que habían salido.

Por lo tanto, podemos concluir que la baja exigencia no debe estar supeditada a una temporalidad corta. En torno a esta cuestión, Guillermo Ayuso y Jon Garmendia, entre otros, son de la opinión de que en los recursos de baja exigencia el criterio del tiempo pierde sentido, ganándolo el discurso del proceso y de la necesidad que tiene la persona. Si aceptamos como principales herramientas de intervención el acompañamiento y el vínculo, acompañar en baja exigencia es aceptar el ritmo de la persona, por lo que los plazos, en muchas ocasiones, pueden dejar de tener sentido.

7. Factores clave de éxito en baja exigencia

La mayoría de las ideas que vamos a exponer en este apartado se han explicado a lo largo del artículo. Nuestro objetivo al destacarlas aquí es remarcar la especial importancia que entendemos que tienen para la configuración de una atención de baja exigencia útil, eficiente y sostenible. Así, consideramos que existen siete factores clave en la intervención de baja exigencia:

- **Carácter multidimensional del concepto de baja exigencia.** No es una metodología de intervención, ni una cultura de atención, ni un perfil de persona usuaria, ni un modo de configurar unos dispositivos: es todas esas cosas a la vez. La clave es que los agentes que intervienen sean capaces de manejar de manera adecuada la relación dinámica entre todos estos elementos.
- **Proximidad y accesibilidad:** es fundamental que las personas que necesitan una atención de baja exigencia puedan acceder a ella de manera sencilla e inmediata. Es decir, sin trámites que dificulten su entrada a los dispositivos. Y sin tener que buscarlos, lo que produce un efecto por el cual son los servicios los que se acercan a ellos, y no al revés.
- **Garantía de supervivencia:** la baja exigencia está especialmente indicada para atender situaciones en las que la supervivencia (o una situación de bienestar básico) de la persona puede verse comprometida. Son lo mínimo que debe garantizarse, cubriendo necesidades básicas, y trabajando de manera especial la reducción de daños y la prevención de riesgos.
- **Acompañamiento social a través del vínculo:** no es específico de la baja exigencia, sino que se da en todo proceso de intervención con personas en exclusión. Sin embargo, es tan importante que no podemos dejar de destacarlo aquí.

- No contraprestación: las personas tienen derecho a la atención en baja exigencia, sin que nadie deba obligarles a hacer nada a cambio de las prestaciones que reciben. Por otro lado, es obligación del profesional motivar para que aparezca el deseo de cambio de las personas que atiende. Y ambas cosas hay que hacerlas tanto tiempo como sea necesario, sin plazos, que ya suponen una obligación en sí mismos.
- Integración en el entorno: los dispositivos deben tener un carácter comunitario. Primero, por su ubicación física, situándose en donde viven las personas. También, por su implicación en el barrio, que se consigue tomando parte en y apoyando las dinámicas vecinales que se desarrollan allí. Y por último, por su apertura a la ciudadanía, que debe tener el objetivo de crear una visión positiva por parte de ésta.
- Pedagogía social de los responsables públicos: éste es un aspecto que apenas hemos desarrollado en el resto del artículo, pero que es clave. La atención en baja exigencia sólo puede sobrevivir si está legitimada por parte de la sociedad. Y en un momento en el que el ciudadano medio no ve con buenos ojos la presencia de estos dispositivos cerca de su casa, se hace especialmente necesaria la labor pedagógica de los responsables públicos, defendiéndolos sin fisuras.

8. Agradecimientos

Este trabajo ha sido posible gracias a mucha gente que ha estado muy cerca de nosotros. Queremos agradecer especialmente:

- A las personas usuarias de los servicios, que son las que, con el paso de los años, nos han

ido enseñando buena parte de lo que sabemos y sentimos en nuestro trabajo diario.

- A las personas (trabajadoras, voluntarias, socias) de Bizitegi, que llevan trabajando desde 1999 para atender a quienes lo han perdido casi todo, y que, con su esfuerzo diario y su implicación, dan sentido a todo esto.
- Al equipo de Bizitegi que trabaja actualmente para las personas sin hogar, por el esfuerzo de reflexión que ha realizado durante estas semanas.
- Al resto de las personas de la asociación que, desde otra posición, han apoyado este trabajo, creando el marco que lo hace posible y facilitando la labor de los anteriores.
- A las instituciones públicas, especialmente el Ayuntamiento de Bilbao, por su apuesta por atender a estas personas y su apoyo constante.
- A todas las organizaciones y personas amigas, porque hemos hecho mucha parte de este camino juntas.
- A las personas que, con su experiencia y saber, nos han dado el contraste que necesitábamos: Álvaro Ortiz de Zárate (T4), Amaia Porres (Lagun Artean), Ander Zugaza (Etorkintza), Guillermo Ayuso (Cáritas Bizkaia), Jon Garmendia (Zubietxe), José Bosque (Etorkintza), Josean Macarro (Goiztiri), Joseba Gaya (Cáritas Bizkaia), Mariasun Garay (Red de Salud Mental de Bizkaia), Marisa Sevilla (Goiztiri), Marta Pastor (Comisión Antisida de Bizkaia), Pilar Maroto (Sortarazi), Rakel Santurde (Servicio Municipal de Urgencias Sociales de Bilbao), Toño Pérez (Comedor de Irala) y Txema Duque (Ayuntamiento de Bilbao).
- Al SIIS Centro de Documentación y Estudios, por implicarse activamente en el estudio de la situación de las personas sin hogar, y por la edición de este trabajo.

- ARARTEKO (2006): *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar / Etxerik gabe eta basterkeria larrian dauden pertsonen premiei emandako erantzuna*, Vitoria-Gasteiz, Ararteko.
- ÁREA DE ACCIÓN SOCIAL (2015): *Memoria 2014*, Bilbao, Ayuntamiento de Bilbao / Bilboko Udala.
- ASOCIACIÓN BIZITEGI (2010): *Modelo de acompañamiento*, Bilbao, Asociación Bizitegi.
- CONSEJO DE EUROPA (1961): *Carta Social Europea* [<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/035>].
- DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES (2011): *Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2011-2014 / Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoa 2011-2014*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.
- (2012a): *Instrumento Técnico Común de Valoración de la Exclusión Social*, Vitoria Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco [http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento_valoracion/es_instrume/adjuntos/Instrumento%20valoracion%20exclusion%20social-junio%202012.pdf].
- (2012b): *Modelo de diagnóstico social*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco [http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento_valoracion/es_instrume/adjuntos/Modelo%20diagnostico%20social-junio-2012.pdf].
- DUQUE, T. (2014): “Políticas de servicios sociales para la atención a personas en situación de exclusión residencial grave. Elementos para un diagnóstico y propuestas estratégicas”, *Zerbitzuan*, nº 55, págs. 35-46 [<http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147-55-03>].
- (2012): “Redescubrimiento de los servicios sociales de atención primaria: hacia un (nuevo) modelo de atención personal y comunitaria”, *Zerbitzuan*, nº 52, págs. 23-44 [<http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147-52-02>].
- DUQUE, T.; ESTOMBA, I.; y AGIRRE, J. (2011): “Acción social municipal en situaciones de urgencia y emergencia social. Experiencia de las capitales de la CAPV”, *Zerbitzuan*, nº 49, págs. 71-80 [<http://dx.doi.org/doi:10.5569/1134-7147-49-06>].
- FEANTSA (s/d): *ETHOS Typology on Homelessness and Housing Exclusion*, Bruselas, Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar [<http://www.feantsa.org/spip.php?rubrique175&lang=en>].
- GARAY, M. et al. (2012): “Evolución del Programa de Asistencia Psiquiátrica a Personas Sin Hogar con Enfermedad Mental Grave en el municipio de Bilbao”, *Zerbitzuan*, nº 52, págs. 179-190 [<http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147-52-12>].
- GRUPO DE TRABAJO INTER-ÁREAS PARA SITUACIONES DE GRAVE EXCLUSIÓN (2004): *Propuesta de actuación con personas sin techo en el municipio de Bilbao*, Bilbao, Ayuntamiento de Bilbao, Área de Acción Social.
- GRUPO DE TRABAJO ONARTU (2011): *Informe técnico sobre la situación de las personas sin hogar y los recursos de ámbito municipal y foral*, Bilbao, Ayuntamiento de Bilbao, Área de Acción Social.
- NOTARIO, E. et al. (2013): “Programa de media estancia para personas en situación de grave exclusión con necesidades de convalecencia”, *Zerbitzuan*, nº 53, págs. 83-89 [<http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147-53-06>].

- ONU (1989-2016): *Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* [http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11].
- (1966): *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- (1948): *Declaración Universal de los Derechos Humanos* [http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml].
- PAÍS VASCO (2015): “Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 206, 29-10-15, págs. 1-87 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2015/10/1504561a.shtml>].
- (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”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 121, 26-6-13 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2013/06/1302907a.shtml>].
- (2008): “Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 246, 24-12-08, págs. 31.840-31.924 [<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/12/0807143a.shtml>].
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2015): *II Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV / EAEn bizitegi-bazterketa larrian daudenen egoerari buruzko II. Azterketa*. Donostia-San Sebastián, SIIS Centro de Documentación y Estudios.
- (2013): “Cuantificación y caracterización de la exclusión residencial en las capitales de la CAPV”, *Zerbitzuan*, nº 54, págs. 97-110 [<http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147.54.06>].
- UNIÓ EUROPEA (2004): “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº C 310, 16-12-04, págs. 3-474 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12004V/TXT>].
- (2000): “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº C 083, 30-3-10, págs. 389-403 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12010P/TXT>].
- (1997): “Tratado de Ámsterdam”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº C 340, 10-11-97, págs. 1-144 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>].
- (1992a): “Recomendación 92/441 del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 245, 26-8-92, págs. 46-48 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1460879647575&uri=CELEX:31992Ho441>].
- (1992b): “Tratado de la Unión Europea”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº C 191, 29-7-92 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:1992:191:TOC>].
- ZABALETA, G. (2012): “Derecho y activación: dos claves de evolución”, *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 25, nº 1, págs. 87-101.

¿Estamos mejorando la atención? Efectos de intervenciones relativas al Modelo de Atención Centrado en la Persona en un grupo residencial^{1,2}

Pura Díaz Veiga

Matia Instituto Gerontológico
<pura.diaz-veiga@matiainstitutu.net>

Alberto Uriarte Méndez

Matia Fundazioa

Javier Yanguas Lezaún

Matia Instituto Gerontológico

Maria Francesca Cerdó i Pasqual

Matia Fundazioa

Mayte Sancho Castiello

Matia Instituto Gerontológico

Ana Orbegozo Aramburu

Matia Fundazioa

Matia Fundazioko 232 adituz osatutako lagin batetatik abiatuta, Pertsona Oinarri duen Arreta Ereduarekin lotutako eskuartzeek sortutako ondorioen ebaluazio bateko emaitzak aurkezten dira artikulu honetan. Eskuartze horiek aurretiaz ezarriak zeuden, 'Etxean Ondo Egoitzak' Proiektuaren baitan. P-CAT eta The Staff Assessment Person Directed Care galdetegiak erabili dira. Beste aditu-talde batzuetan ez bezala, Pertsona Oinarri duen Arreta Ereduarekin lotutako jardunbide gehiago erabiltzen direla erakusten dute emaitzek. Jasotako formazio motaren, errotaziorik ezaren, edo erreferentziazko profesionala izatearen arabera, emaitzak ezberdinak dira. Era berean, aldaketek martxan dirauten epeak, eta hauek aurrera eramateko moduak berak ere, erantzunetan eragina dute. Aditu-taldearen iritzia, Pertsona Oinarri duen Arreta Eredua egituratzen duten faktore ugariarekin lotua dagoela ondorioztatzen da. Burututako aldaketek, "babesa ematen duten pertsonen perspektibatik" ulertuko den arreta emateko tresna gisara ulertzea erraztu dezakete.

Este artículo expone los resultados de una evaluación para identificar los efectos de las intervenciones asociadas al Modelo de Atención Centrado en la Persona en una muestra de 232 profesionales de Matia Fundazioa. Las intervenciones fueron implementadas en el proyecto Etxean Ondo Residencias y, para evaluarlas, se administraron los cuestionarios Person-centered Care Assessment Tool (P-CAT) y Staff Assessment Person Directed Care (PDC). Los resultados indican que los participantes informan de más prácticas asociadas al modelo que otras muestras de profesionales. Hay diferencias según la formación, la no rotación o el ser profesional de referencia. Asimismo, el tiempo que llevan los cambios instaurados y su formato de instauración afectan a las respuestas. Los hallazgos indican que las opiniones de los profesionales están relacionadas con muy diversos factores que configuran el citado modelo. Los cambios efectuados podrían considerarse herramientas para ayudar a que los profesionales entiendan la atención desde la perspectiva de las personas a las que apoyan.

GAKO-HITZAK:

Zentru gerontologikoak, Pertsona Oinarri duen Arreta Eredua, ebaluazioa, langileak.

PALABRAS CLAVE:

Centros gerontológicos, Atención Centrada en la Persona, evaluación, profesionales.

¹ Este artículo deriva del proyecto Etxean Ondo Residencias, desarrollado en el marco de un convenio del Dpto. de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco con Fundación Matia Instituto Gerontológico.

² Este trabajo obtuvo el premio ACRA 2015 a la innovación en la atención a la dependencia y promoción de la autonomía personal.

1. Introducción

La Atención Centrada en la Persona (ACP) es un enfoque de gran valor (Morgan y Yoder, 2012; National Ageing Research Institute, 2007, 2012) para mejorar la calidad de los cuidados a las personas mayores (Nolan *et al.*, 2004; De Silva, 2014). Es considerado en la actualidad como: a) un eje fundamental en el diseño de los servicios sanitarios y sociales; b) un eje fundamental en la evaluación de la calidad asistencial; y c) el principal referente para el movimiento por el cambio de modelo en residencias de personas mayores.

En general, se considera que las residencias tradicionales parten de una visión vinculada a la enfermedad y al déficit, y ofrecen una atención uniforme basada en la protocolización de las tareas y un criterio predominantemente clínico, que restringe seriamente la libertad de las personas usuarias (Koren, 2010; Misiorski y Kahn, 2005). Frente a esta visión, la ACP sitúa a la persona mayor como agente activo, ofreciendo unos cuidados que reconocen a cada persona, con independencia de su estado, como ser singular y con derecho a decidir sobre sus cuidados y vida cotidiana. Aunque no existe una definición consensuada sobre la ACP, la mayoría de los autores destacan su complejidad y multidimensionalidad, y entre los componentes que más consenso suscitan, se pueden destacar:

- La singularidad de la persona.
- La autonomía personal.
- El bienestar subjetivo.
- La actividad significativa, la relación social.
- El espacio físico.
- Diferentes variables de la organización.

En nuestro contexto, la implantación y consolidación de prácticas profesionales asociadas a modelos de atención personalizados constituye un fenómeno de progresivo interés. Así, estamos asistiendo a innumerables iniciativas que, con diferentes grados de intensidad y amplitud, están desarrollando cambios en los entornos físicos y organizativos en centros gerontológicos, así como actuaciones dirigidas a las prácticas profesionales (Villar *et al.*, 2013). El 'cambio cultural' asociado a la transformación de los modelos asistenciales predominantes a otros centrados en las preferencias y deseos de las personas constituye un proceso complejo y dinámico, en el que se han de incorporar, de modo progresivo, muy diversas intervenciones en entornos diferenciados en sus características físico-arquitectónicas, organizativas, de dotación de personal auxiliar o de equipos técnicos, entre otras (Kane *et al.*, 2007).

Por otro lado, el avance en la implantación de los cambios ha de incorporar una evaluación continuada y multidimensional de sus efectos. El análisis de las evaluaciones orientará, entre otros aspectos, la toma de decisiones sobre la modificación o permanencia de las intervenciones establecidas. La identificación

de los efectos de cambios asociados a estos modelos resulta especialmente necesario en el momento actual, dado el interés que instancias profesionales, investigadoras o políticas están mostrando por la transición hacia modelos de atención acordes a las preferencias de las personas.

2. Objetivos

Este trabajo pretende responder a ese interés reciente, presentando los efectos que las intervenciones desarrolladas en Matia Fundazioa tienen en las opiniones de una muestra de profesionales en relación con el modelo de atención que desarrollan. Además, constituye una aportación a la transferencia de intervenciones contratadas en una investigación aplicada a la práctica asistencial de centros gerontológicos. En concreto, el artículo persigue dos objetivos:

- Presentar el modelo de transferencia utilizado para la incorporación de intervenciones asociadas al modelo ACP en un grupo asistencial, a partir de una investigación aplicada.
- Mostrar los resultados obtenidos a través de la evaluación de las opiniones de los profesionales sobre el modelo ACP.

3. Metodología

3.1. Antecedentes

Las intervenciones asociadas al Modelo de Atención Centrada en la Persona en los centros de Matia Fundazioa parten de un estudio (Díaz-Veiga *et al.*, 2014) consistente en la creación de un grupo de unidades de convivencia en las que se implantaron una serie de cambios en los entornos físico-arquitectónicos y organizativos. Las intervenciones implementadas en esta investigación fueron seleccionadas considerando las evidencias disponibles sobre sus efectos en dimensiones relativas al bienestar, independencia y autonomía de los residentes, y a las competencias y actitudes de los profesionales. El análisis de los procedimientos y de los resultados alcanzados en el estudio permitió identificar efectos positivos en la calidad de vida y la participación en actividades de los residentes, así como un notable grado de satisfacción tanto entre familiares como entre profesionales.

Tomando como base dicha investigación, a partir del primer trimestre de 2014 las actuaciones desarrolladas se fueron implantando en los nueve centros gerontológicos de Matia Fundazioa. La mayoría (cinco) son de construcción reciente (posterior al año 2000); el más antiguo data de 1881, y el más reciente, de 2009. Su capacidad se sitúa entre 59 y 183 plazas. La mayoría alberga unidades psicogeríátricas y centros de día. Asimismo, la mayor parte de ellos ofrecen plazas concertadas o privadas.

3.2. Intervenciones desarrolladas

El objetivo principal de las actuaciones puestas en marcha ha sido la consecución de ambientes hogareños, confortables, seguros y accesibles que faciliten la vida cotidiana de las personas residentes, integrando sus preferencias, costumbres y actividades significativas. Para conseguirlo, se han incorporado modificaciones tanto en los entornos físicos como en aspectos organizativos. Se describen a continuación las actuaciones desarrolladas (Cuadro 1).

Se han ido incorporando elementos decorativos (iluminación, textiles, mobiliario) para maximizar la orientación, la estimulación sensorial (visual, acústica —música— y táctil) y la seguridad. Se ha favorecido la incorporación de muebles y de otros objetos decorativos, propios y significativos, tanto en los espacios públicos como en los privados (habitaciones). Se ha pretendido, en definitiva, diversificar espacios que permitan formas de estar

diferentes a las tradicionales en centros asistenciales y se aproximen lo más posible a los entornos de referencia de las personas usuarias (Figura 1). Por último, en la mayor parte de los centros se ha favorecido la sustitución de uniformes blancos por indumentaria más normalizada.

En cuanto a las dimensiones organizativas, se han desarrollado intervenciones relativas a la sensibilización, la formación y la organización del personal.

Se ha proporcionado formación periódica al personal sobre las características del modelo de atención centrado en la persona. Además, se han desarrollado nuevas herramientas de evaluación, y reorganizado y potenciado algunas funciones profesionales. Ello permite obtener información relativa a los valores, intereses, hábitos, costumbres y gustos de cada persona, con el fin de considerarla en el desarrollo del plan de atención y vida. Por otro lado, se ha

Cuadro 1. Intervenciones relativas al Modelo de Atención Centrada en la Persona incorporadas en los centros			
Modificaciones ambientales	Cambios organizativos	Recursos para profesionales	Apoyo a las familias
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de unidades de convivencia. • Incorporación de cambios en el equipamiento, reorganización del mobiliario e incorporación de elementos decorativos acordes con el Modelo. • Ropa de trabajo normalizada. Retirada de uniformes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación del profesional de referencia. • Reducción del grado de rotación de las auxiliares en los centros. • Reuniones entre profesionales de referencia y equipos técnicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación periódica en las bases del Modelo. • Incorporación de la herramienta de intereses, hábitos y preferencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento a familias. • Promoción de presencia y participación. • Oportunidades para la participación en actividades cotidianas.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Ejemplos de equipamientos y modificaciones ambientales



Fuente: Periódico *Nosotros Los Mayores*.

implantado progresivamente el rol de profesional de referencia, profesional de atención directa que vela por los intereses, preferencias y derechos de los residentes, y actúa como su interlocutor en el centro residencial. Finalmente, se han ajustado las competencias de monitores y encargadas de servicios en lo que respecta a la promoción e instauración de actividades de la vida cotidiana y a las modificaciones ambientales, respectivamente.

Con el fin de favorecer la implantación y consolidación de las nuevas figuras y competencias profesionales, se ha transformado la reunión semanal de todo el centro en un encuentro semanal en cada unidad o módulo, en el que a partir de la información del profesional de referencia, se establecen las decisiones oportunas para ajustar la atención de cada persona a las necesidades, preferencias e intereses de cada residente.

Por último, y a través de la modificación de calendarios o turnos, se ha disminuido la rotación del personal entre los diferentes espacios de los centros, procurándose su estabilidad, con el fin de proporcionar una relación cotidiana continuada y estable entre las personas residentes y el personal.

En cuanto a las familias, se ha favorecido su participación e implicación en la vida cotidiana de las distintas unidades, favoreciendo sus visitas,

fomentando su participación en el desarrollo de nuevas iniciativas y estableciendo relaciones habituales con los profesionales de referencia.

La planificación e implantación de los diversos elementos se ha desarrollado mediante una hoja de ruta establecida por cada centro. Los planes de los centros fueron seguidos y apoyados a lo largo de un año (2014) por un equipo de apoyo integrado por profesionales, investigadores y responsables del grupo residencial. Posteriormente, la implantación fue liderada por el equipo de directores de la Fundación (2015), y actualmente (desde otoño de 2015), por el equipo de profesionales que tiene a su cargo el proceso de atención residencial de la Fundación.

Las actuaciones desarrolladas han conllevado la elaboración de documentos de apoyo con el fin de describir, ejemplificar y facilitar los cambios deseados. Entre ellos, cabe indicar los siguientes:

- Guía para orientar el desarrollo de modificaciones ambientales.
- Documento en el que se sistematizan y describen las funciones del profesional de referencia.
- Guía para el diseño e implantación de actividades significativas en centros residenciales y centros de día.

Cuadro 2. Descripción de indicadores		
Indicador	Descripción	Forma de cálculo
% de personas en unidades de convivencia	Es el número de personas que conviven en unidades donde se han adecuado los espacios, que tienen un número de plazas reducido, con un equipo de profesionales que no rotan y donde se han implantado las actividades significativas en las rutinas diarias y la figura del profesional de referencia, y donde se ha realizado la valoración de hábitos, preferencias y expectativas, y se trabaja plenamente de acuerdo con ella.	$\frac{\text{Nº de personas en unidad de convivencia}}{\text{Nº de personas en el centro}}$
Alcance de los cambios ambientales	Hace referencia al número de personas que conviven en zonas del centro donde se han adecuado los espacios (mejorando los ambientes, incorporado muebles de casa, cambiado la iluminación, diversificados ambientes).	$\frac{\text{Nº de personas que conviven en espacios mejorados}}{\text{Nº de personas en el centro}}$
Fecha del comienzo de la implantación	Se contempla el año en que se inicia la implantación de cambios relacionados con la atención centrada en la persona.	
Índice de rotación del personal asistencial	Este indicador refleja el nivel de fijación/continuidad en el cuidado (las personas residentes son atendidas por un número reducido de trabajadores).	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistente (no hay rotación, el personal está siempre en la misma unidad o módulo). • Bajo (entre el 75 % y el 99 % de los trabajadores están asignados a y trabajan en una única unidad o módulo). • Medio (entre el 50 % y el 75 % de los trabajadores están asignados a y trabajan en una única unidad o módulo). • Alto (menos del 50 % de los trabajadores están asignados a una unidad o módulo siempre).
Ratio de horas de formación por persona	Es el número de horas de formación por persona en relación con el modelo de atención centrada en la persona.	$\frac{\text{Nº de horas de formación en MACP (período 2013-2015)}}{\text{Nº de personas trabajadoras del centro}}$
% de personas con valoración de hábitos, preferencias y expectativas	Es el número de personas a las que se ha realizado la valoración de hábitos, preferencias y expectativas, para incorporarlas al plan de atención y vida.	$\frac{\text{Nº de personas valoradas}}{\text{Nº de personas en el centro}}$

MACP: Modelo de Atención Centrado en la Persona.
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Indicadores de avance de implantación de dimensiones del Modelo de Atención Centrada en la Persona en los centros gerontológicos de Matia Fundazioa en los que se ha aplicado. Diciembre 2015

Centros	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9
% personas en unidades de convivencia	17	31	20	13	100	100	27	20	71
Alcance de los cambios ambientales (%)	100	44	20	13	100	100	27	71	71
Fecha del comienzo de la implantación	2013	2011	2014	2014	2013	2013	2014	2011	2011
Índice de rotación personal	Bajo	No hay rotación	Bajo	Bajo	No hay rotación	No hay rotación	Bajo	Medio	No hay rotación
Ratio horas de formación por persona	10	12	4	5	18	42	8	13	6
% de personas con valoración de hábitos, preferencias y expectativas	91	86	17	77	100	90	67	71	74

Fuente: Elaboración propia.

Paralelamente, se han identificado y elaborado nuevos indicadores de los avances que se han incorporado en el proceso de atención residencial y en los cuadros de mando de cada centro (Cuadro 2).

En la Tabla 1, se presentan los indicadores registrados en diciembre de 2015 para cada uno de los centros participantes en el estudio.

En resumen, se han desarrollado acciones en los entornos físicos y organizativos con el fin de modificarlos y ajustarlos a los requisitos necesarios para proporcionar una atención acorde con la que las personas necesitan y desean. El proceso desarrollado ha supuesto la participación de los múltiples agentes implicados en el cambio (familias, profesionales, investigadores, responsables organizacionales) y se ha efectuado a partir de las decisiones, opciones y posibilidades de cada uno de los centros.

3.3. Evaluación

3.3.1. Instrumentos y procedimiento de administración

Con el fin de obtener información relativa a los efectos de las intervenciones desarrolladas en las opiniones de los profesionales sobre la atención dispensada, año y medio después de iniciarse las intervenciones se procedió a administrar en todos los centros participantes, entre los meses de junio y septiembre de 2015, dos cuestionarios, en ambos casos, en su versión española:

- Person-centered Care Assessment Tool (P-CAT) [Edvardsson *et al.*, 2010; Martínez *et al.*, 2016]: está formado por 13 ítems que evalúan en qué grado el centro ofrece una atención centrada en la persona, según la opinión de los/as profesionales de atención directa. La puntuación mínima es 13, y la máxima, 65; a mayor puntuación, mayor grado de atención centrada en la persona es percibida por los profesionales. La consistencia interna de la prueba es alta ($\alpha = ,890$ para residencias y ,817 para centros de día).

- The Staff Assessment Person Directed Care (White, Newton-Curtis y Lyons, 2008; Martínez *et al.*, 2015): instrumento integrado por un total de 50 ítems, diseñado para conocer en qué medida el centro proporciona una atención centrada en la persona, también según la valoración de los profesionales de atención directa. Se compone de dos dimensiones y ocho factores: a) dimensión 'atención personalizada' (factores 'autonomía', 'perspectiva de la persona', 'conocimiento de la persona', 'bienestar en los cuidados' y 'relaciones sociales'); y b) dimensión 'apoyo del entorno' (factores 'ambiente personalizado', 'profesionales de atención directa', 'organización'). Ofrece puntuaciones independientes para cada factor, además de una puntuación total, que es el sumatorio de los ocho factores. Su rango de puntuación es de entre 50 y 250; a mayor puntuación obtenida, mayor es el grado de atención centrada en la persona que dispensa el centro. Existe una validación española con una consistencia interna alta ($\alpha = ,968$) [Martínez, 2015].

3.3.2. Participantes

Los cuestionarios indicados se administraron en los centros gerontológicos mediante reuniones a las que asistieron voluntariamente las personas que deseaban participar en el proceso de evaluación, guardándose la debida confidencialidad de los datos. Todas las reuniones fueron conducidas por un responsable de calidad de la Matia Fundazioa, que aportó las instrucciones necesarias para la cumplimentación de los cuestionarios. Se obtuvieron de este modo 232 cuestionarios, correspondientes al 54,8% de los trabajadores de los 9 centros. Del análisis de los datos se deduce que:

- La mayoría de las personas participantes fueron mujeres (89,7%), con una edad media de 42 años. Los varones que respondieron (10,3%) registraban una edad ligeramente superior (46)³.

³ El 85% de los trabajadores del área asistencial de la Fundación Matia son mujeres, con una edad media de 43,54 años; y el 15% son hombres, con un promedio de edad de 47,29 años.

- La experiencia media en el sector de personas mayores era de 11,43 años, y de 6,78 años en el grupo residencial en el que trabajaban en ese momento.
- La mayor parte de las personas que respondieron a los cuestionarios eran auxiliares (75,2%), y el resto (24,8%), integrantes de los equipos interdisciplinarios (psicólogos, trabajadoras sociales, médicos o enfermeras, entre otros perfiles profesionales).
- En relación con los componentes desarrollados del Modelo de Atención Centrada en la Persona, más de la mitad de quienes respondieron (55,3%) indicaron que trabajaban de modo estable en una unidad o módulo en el que se desarrollaban intervenciones asociadas a dicho modelo. Asimismo, la mitad (49,7%) de las personas que respondieron ejercían el rol de profesional de referencia y, por último, casi la totalidad (91,3%) de quienes respondieron habían recibido formación en el citado modelo.

3.3.3. Análisis de datos

En primer lugar, se ha efectuado un análisis descriptivo de los resultados registrados en los cuestionarios aplicados. Con el fin de establecer el alcance de éstos en relación con grupos de profesionales similares, se han utilizado como referencia los datos relativos a la muestra española con la que se han validado ambos cuestionarios (cfr. Martínez *et al.*, 2015, 2016) y con la muestra sueca que participó en la validación del P-CAT (Edvardsson, *et al.*, 2010).

En segundo lugar, se ha efectuado un análisis comparativo de las puntuaciones medias totales de ambas pruebas en las dimensiones del Modelo ACP sobre las que se intervino en los centros del grupo residencial y acerca de las que informaron quienes respondieron a los cuestionarios. Dicho análisis se ha realizado, además, considerando la antigüedad de implantación de modificaciones ambientales y el formato para incorporar los cambios (en todo el centro, o de modo progresivo). En concreto, se han contrapuesto los resultados asociados a los siguientes pares de variables:

- Pertenencia al equipo interdisciplinar vs. auxiliares.
- Profesionales de referencia vs. resto de profesionales.
- Formación en ACP vs. no formación.
- Asignación fija en módulos vs. no asignación estable.
- Trabajo menos de un año en módulos ACP vs. trabajo más de un año en módulos ACP.
- Incorporación antigua de cambios ambientales vs. incorporación reciente.
- Incorporación global de cambios vs. incorporación progresiva.

También se han analizado los estadísticos descriptivos y las varianzas de cada factor, ya que permite contrastar la hipótesis nula de que las medias de K poblaciones ($K > 2$) son iguales, frente a la hipótesis alternativa de que por lo menos una de las poblaciones difiere de las demás en cuanto a su valor esperado.

Los análisis se han efectuado con el programa SPSS versión 21.

4. Resultados

4.1. Análisis descriptivo

Tal y como se puede comprobar, las puntuaciones totales de los cuestionarios administrados a la muestra participante en este estudio son ligeramente superiores a las obtenidas en la muestra española en la que ambos fueron validados (Martínez 2015, Martínez *et al.*, 2016).

En el caso del P-CAT (Gráfico 1), las puntuaciones medias registradas de la muestra del estudio ($X = 48,55$) son ligeramente superiores a las obtenidas en la muestra española (Martínez *et al.*, 2015) en la que fue validado el cuestionario ($X = 46,95$). Sin embargo, la puntuación media de la muestra de este trabajo es similar a la obtenida en la muestra sueca (Edvardsson *et al.*, 2010) con la que se puso a punto el cuestionario ($X = 48,56$).

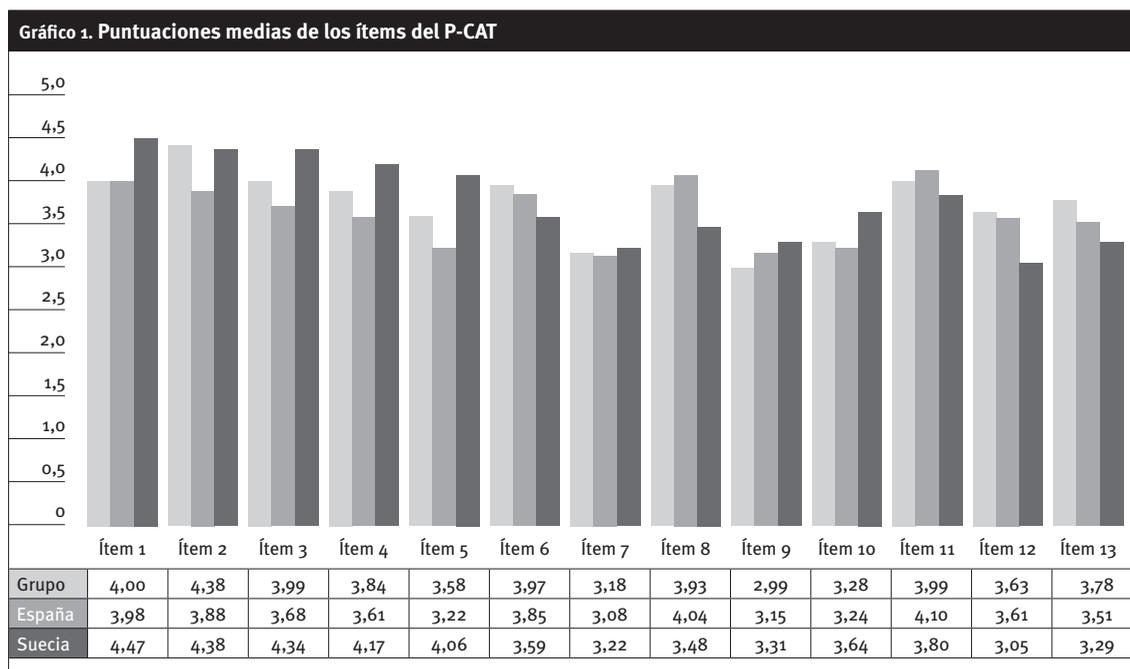
Tal y como se muestra los Gráficos 1 y 2, el patrón de resultados indicado en el P-CAT es similar al registrado en el PDC. Sin embargo, en este caso la muestra del estudio registra una diferencia mayor (10,4 puntos) en la puntuación media total (167,2) con respecto a la obtenida por la muestra participante en la adaptación del cuestionario (156,8).

Por su parte, las puntuaciones relativas a los factores son superiores en todos los casos, a excepción de la correspondiente al ‘ambiente personalizado’ (Gráfico 2).

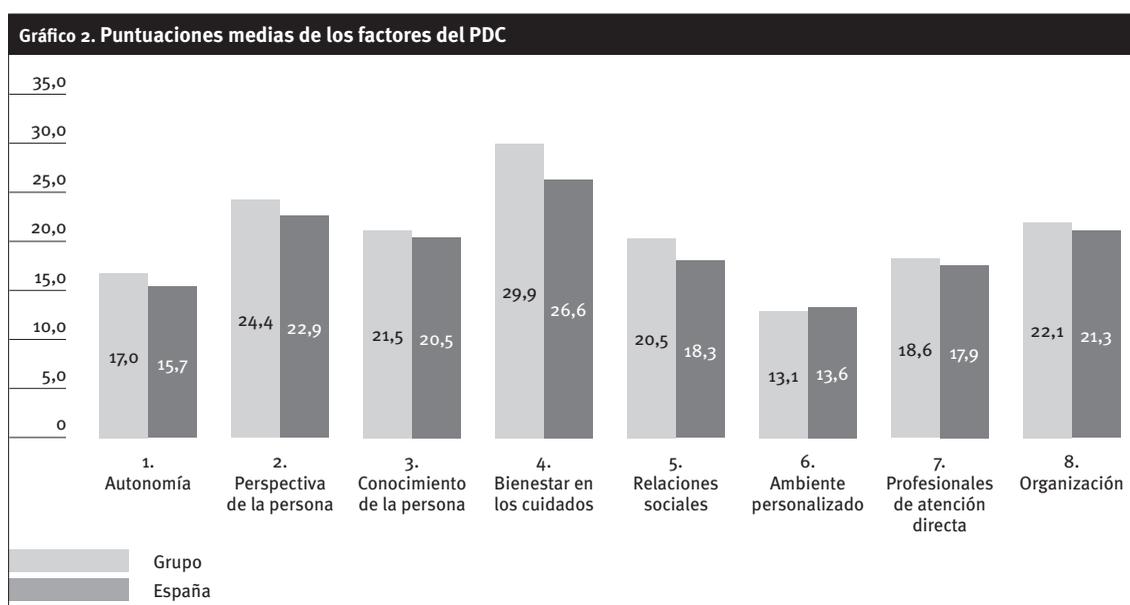
4.2. Análisis comparativo

El ‘equipo interdisciplinar’ obtiene puntuaciones estadísticamente significativas ($p < ,05$) más elevadas que los ‘auxiliares’ en las puntuaciones totales de P-CAT y PDC, así como en cinco de los ocho factores de esta herramienta: ‘autonomía’, ‘bienestar en los cuidados’, ‘relaciones sociales’, ‘profesionales de atención directa’ y ‘organización’ (Tabla 2).

En cuanto a la estabilidad, los datos obtenidos indican que las/os trabajadoras/es que llevan más de un año trabajando de forma más estable en alguna unidad ACP registran valores superiores ($p < ,05$) en la puntuación total del PDC y en los factores ‘relaciones sociales’ y ‘profesionales de atención directa’ (Tabla 3).



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Puntuaciones medias obtenidas por profesionales del equipo interdisciplinar y por auxiliares

Factor	Equipo interdisciplinar	Auxiliares	Dif. media	%*	Sig.
P-CAT (total)	51,30	47,64	3,65	7,02	,001
PDC (total)	176,89	163,94	12,94	6,47	,008
Autonomía	19,03	16,30	2,72	9,74	,002
Bienestar en los cuidados	31,94	29,31	2,63	8,22	,004
Relaciones sociales	21,85	20,07	1,78	7,45	,047
Profesionales de atención directa	21,08	17,83	3,24	16,22	,000
Organización	23,49	21,65	1,83	7,65	,011

* Variación respecto al total de la prueba/factor.

Fuente: Elaboración propia.

Las trabajadoras/es que refieren haber recibido formación en el Modelo de Atención Centrada en la Persona obtienen valores estadísticamente significativos superiores ($p < ,05$) a quienes no la han recibido en las puntuaciones totales de P-CAT y PDC, igual que en los factores 'bienestar en los cuidados' y 'organización' del PDC (Tabla 4).

Las/os auxiliares que actúan como profesionales de referencia de alguno de las/os residentes o usuarias/os obtienen puntuaciones significativamente más elevadas ($p < ,05$) en los totales de P-CAT y PDC y en cada uno de los factores del PDC, menos en el de 'ambiente personalizado' (Tabla 5).

También en las dos dimensiones ('atención personalizada' y 'apoyo del entorno') en que se agrupan los factores del PDC (Martínez, 2015) se obtienen diferencias estadísticamente significativas

($p < ,05$) en relación con el grupo profesional de los/as participantes (auxiliares o equipo interdisciplinar), la formación recibida y el desarrollo del rol de profesional de referencia (Tabla 6).

Al agrupar los centros según la fase de implantación, se han encontrado diferencias significativas ($p < ,05$) entre los centros que implantaron cambios ambientales en una segunda fase con respecto a los que los realizaron de forma más temprana en las variables del P-CAT total y el PDC total, así como en los factores del PDC de 'autonomía', 'relaciones sociales', 'ambiente personalizado', 'profesionales de atención directa' y 'organización' (Tabla 7).

El procedimiento de implantación de los cambios ambientales se hizo a través de dos variantes: cambio simultáneo en todo el centro y cambio progresivo por unidades. Se han encontrado diferencias significativas

Tabla 3. Puntuaciones medias obtenidas por profesionales del equipo interdisciplinar y por auxiliares

Factor	< 1 año	> 1 año	Dif. media	%	Sig.
PDC (total)	157,91	171,40	13,67	6,83	,033
Relaciones sociales	18,49	21,63	3,42	14,26	,004
Profesionales de atención directa	16,79	18,99	2,07	10,38	,017

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Puntuaciones medias obtenidas por profesionales sin y con formación en el Modelo de Atención Centrada en la Persona

Factor	Sin formación	Con formación	Dif. media	%	Sig
P-CAT (total)	44,42	48,98	4,56	8,77	,007
PDC (total)	152,28	168,68	16,39	8,19	,029
Autonomía	14,60	17,29	2,68	9,60	,046
Bienestar en los cuidados	27,12	30,21	3,08	9,64	,025
Organización	20,12	22,31	2,18	9,12	,049

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Puntuaciones medias obtenidas por profesionales que actúan como profesionales de referencia y por los que no asumen ese rol profesional

Factor	Referencia	No referencia	Dif. media	%	Sig
P-CAT (total)	174,11	152,14	2,35	4,52	,040
PDC (total)	49,10	46,75	21,97	10,98	,000
Autonomía	18,46	14,27	4,18	14,95	,000
Perspectiva de la persona	25,38	22,42	2,95	10,56	,002
Conocimiento de la persona	23,03	19,97	3,06	10,93	,001
Bienestar de los cuidados	31,08	27,19	3,89	12,18	,000
Relaciones sociales	21,17	18,71	2,46	10,27	,012
Profesionales de atención directa	19,07	16,55	2,52	12,62	,000
Organización	22,65	20,82	1,83	7,63	,014

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Diferencias en puntuaciones medias de las dimensiones del Modelo de PDC en distintos roles profesionales

Dimensión	Roles profesionales		Dif. media	%	Sig.
	Auxiliar asistencial	Equipo interdisciplinar			
Atención personalizada	111,60	118,57	6,97	3,9	,045
Apoyo del entorno	52,34	58,32	5,98	7,97	,000
Dimensión	Formado/a	No formado/a	Dif. media	%	Sig.
Atención personalizada	103,45	114,40	10,95	6,25	,040
Apoyo del entorno	48,83	54,28	5,45	7,26	,038
Dimensión	Auxiliar	Profesional de referencial	Dif. media	%	Sig.
Atención personalizada	102,56	119,13	16,57	9,46	,000
Apoyo del entorno	49,58	54,98	5,4	7,2	,002

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Diferencias de las puntuaciones medias entre centros con distintas fases de implantación

Factor / centro de implantación	Primera implantación	Segunda implantación	Tercera implantación	Sig.
P-CAT (total)	48,64	52,57	46,87	,001
PDC (total)	167,56	184,72	160,00	,001
Autonomía	17,12	21,65	15,16	,000
Relaciones sociales	21,07	22,02	19,15	,020
Ambiente personalizado	13,22	14,96	12,16	,001
Profesionales de atención directa	18,53	21,18	17,77	,001
Organización	21,76	24,03	21,89	,044

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Diferencias de las puntuaciones medias entre centros con distintos formatos de implantación de los cambios ambientales

Factor / implantación	Simultánea (en centros de menos de 60 residentes)	Por unidades (en centros de hasta 100 residentes)	Por unidades (en centros de más de 100 residentes)	Sig.
P-CAT (total)	52,57	47,85	47,92	,002
PDC (total)	184,72	161,01	167,31	,001
Autonomía	21,65	15,98	16,55	,000
Perspectiva de la persona	26,61	23,64	24,46	,048
Ambiente personalizado	14,96	12,26	13,22	,001
Profesionales de atención directa	21,18	17,66	18,69	,000
Organización	24,03	21,26	22,31	,013

Fuente: Elaboración propia.

($p < ,05$) entre los centros que implantaron los cambios en todo el centro a la vez con respecto a los que los realizaron progresivamente por unidades (tanto en centros medianos como grandes) en las variables P-CAT total y PDC total, y en los factores del PDC de 'autonomía', 'ambiente personalizado' y 'profesionales de atención directa'. Los factores relativos a 'perspectiva de la persona' y 'organización'

son significativos solamente entre la implantación simultánea y la desarrollada por unidades en centros medianos (Tabla 8).

En el Cuadro 3, se muestran (sombreados) los resultados significativos en las dos escalas, distribuidos en relación con las distintas variables analizadas.

	Equipo p./ auxiliares	Auxiliar de referencia	Formación en modelo	Tiempo en módulo	Cambios ambientales	Formato implantación
P-CAT (total)						
PDC (total)						
Autonomía						
Perspectiva de la persona						
Conocimiento de la persona						
Bienestar en los cuidados						
Relaciones sociales						
Ambiente personalizado						
Profesionales de atención directa						
Organización						

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Síntesis de resultados

En resumen, los resultados del presente estudio muestran que:

- Los profesionales participantes manifiestan opiniones asociadas a prácticas profesionales acordes con una atención personalizada. Las puntuaciones obtenidas son, además, superiores a las registradas por otros trabajos similares llevados a cabo dentro y fuera de nuestro país.
- Aspectos como asumir el rol de profesional de referencia, haber recibido formación sobre el Modelo ACP y trabajar con las mismas personas se han identificado como aspectos significativos para que los trabajadores manifiesten prácticas profesionales asociadas a dicho modelo.
- Las personas que trabajan en centros en los que se han incorporado cambios ambientales desde el comienzo del proceso de cambio tienen opiniones más cercanas a la ACP que los que trabajan en centros en los que los cambios son recientes.
- Los trabajadores de centros en los que ha sido posible incorporar globalmente los cambios presentan mejores puntuaciones que aquellos en los que las modificaciones se están haciendo de modo progresivo.
- Se constata una mayor homogeneidad en las diferencias significativas identificadas en dimensiones del PDC relacionadas con la autonomía y con aspectos organizativos. En cambio, la uniformidad es menor en dimensiones relacionadas con el bienestar y las relaciones sociales, ambientes personalizados y el conocimiento de la persona.

5. Conclusiones

Mediante el desarrollo de este trabajo, se ha pretendido obtener información relativa a los efectos

que cambios asociados al Modelo ACP tienen en las opiniones de los profesionales de un grupo de centros gerontológicos. Aunque el diseño del estudio no permite establecer que las opiniones recogidas se deban de modo exclusivo a las actuaciones implantadas, el patrón de resultados muestra el efecto de las modificaciones desarrolladas en las opiniones de los profesionales. Además, el estudio ha permitido identificar la relevancia de factores asociados al tiempo de implantación —al menos en los cambios físicos— y a la forma en la que ésta se efectúa en las opiniones de los profesionales. Este aspecto aparece, a su vez, ligado al tamaño del centro, su capacidad y a los recursos disponibles para la incorporación de modificaciones.

En definitiva, los hallazgos registrados indican que las opiniones de los profesionales respecto a la atención que dispensan están relacionadas con muy diversos factores que configuran los entornos en los que acompañan y apoyan a las personas que necesitan apoyo. En otras palabras, los cambios efectuados podrían considerarse herramientas para ayudar a que los profesionales entiendan la atención desde la perspectiva de las personas a las que apoyan.

El progreso hacia el cambio cultural asociado al Modelo ACP requiere, por tanto, la implantación y consolidación de intervenciones que afectan a muy diversas áreas y elementos de los centros gerontológicos. Estas intervenciones han de basarse en los recursos y entornos en los que los profesionales se desarrollan, e implicar a todos: residentes, profesionales, responsables institucionales, investigadores y familiares. El presente estudio es una aportación en este sentido. Este trabajo sucede a otros previos, constituyendo un paso más en un itinerario de integración entre la generación de conocimiento y su aplicación para la mejora de las prácticas profesionales en centros gerontológicos.

- DE SILVA, D. (2014): *Helping Measure Person-centred Care*, Londres, The Health Foundation.
- DÍAZ-VEIGA, P. *et al.* (2014): “Efectos del Modelo de Atención Centrada en la Persona en la calidad de vida de personas con deterioro cognitivo de centros gerontológicos”, *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, vol. 49, nº 6, págs. 266-271.
- EDVARDSSON, D. *et al.* (2010): “Development and initial testing of the Person-centered Care Assessment Tool (P-CAT)”, *International Psychogeriatrics*, vol. 22, págs. 101-108.
- KANE, R. A. *et al.* (2007): “Resident outcomes in small-house nursing homes: A longitudinal evaluation of the initial Green House program”, *Journal of the American Geriatrics Society*, vol. 55, nº 6, págs. 832-839.
- KOREN, M. J. (2010): “Person-Centered Care for nursing home residents: The Culture-Change Movement”, *Health Affairs*, vol. 29, nº 2, págs. 321-317.
- MARTÍNEZ, T.: (2015): “La atención centrada en la persona en los servicios gerontológicos: modelos de atención e instrumentos de evaluación” [tesis doctoral], Universidad de Oviedo, Departamento de Psicología.
- MARTÍNEZ, T. *et al.* (2016): “The Person Centered approach in Gerontology: New validity evidence of the Staff Assessment Person-directed Care Questionnaire”, *International Journal of Clinical and Health Psychology*, vol. 16, nº 2, págs. 175-185 [<http://dx.doi.org/10.1016/j.ijchp.2015.12.001>].
- (2015): “Spanish validation of the Person-centered Care Assessment Tool (P-CAT)”, *Aging & Mental Health*, vol. 20, nº 5 [<http://dx.doi.org/10.1080/13607863.2015.1023768>].
- MISIORSKI, S.; y KAHN, K. (2005): “Changing the culture of long-term care: Moving beyond programmatic change”, *Journal of Social Work in Long-Term Care*, vol. 3, nº 3-4, págs. 137-146.
- MORGAN, S.; y YODER, L. (2012): “A concept analysis of person-centered care”, *Journal of Holistic Nursing*, vol. 30, nº 1, págs. 6-15.
- NATIONAL AGEING RESEARCH INSTITUTE (2012): *Person-Centered Health Care for Older Adults Survey: Self and Service Checklist on Person-centered Care*, Victoria, National Ageing Research Institute.
- (2007): *Best Practice in Person-centered Health Care for older Victorians: Report of Phase 1*, Melbourne, Victorian Department of Human Services.
- NOLAN, M. (2004): “Beyond ‘person-centered’ care: A new vision for gerontological nursing”, *International Journal of Older People Nursing* (en asociación con la *Journal of Clinical Nursing*), vol. 13, nº 3a, págs. 45-53.
- VILLAR, F. *et al.* (2013): “La participación de personas con demencia en las reuniones del plan de atención individualizada: impacto en el bienestar y la calidad del cuidado”, *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, vol. 48, nº 6.
- WHITE, D. L.; NEWTON-CURTIS, L.; y LYONS, K. S. (2008): “Development and initial testing of a measure of person directed care”, *Gerontologist*, vol. 48, nº esp. 1, págs. 114-123.

La intervención del trabajador social desde las redes sociales en trabajo social comunitario: fundamentos, dimensiones y competencias

María Dolores Rodríguez Álvarez

Ayuntamiento de Getafe (Madrid)
<lola-rodriguez@hotmail.es>

Gizarte-langileek berauen jarduera profesionalean erabiltzen dituzte erreferentzia teoriko eta metodologiko batzuek, eta, betiere, berauen gizarte-langintza komunitarioko eskuartzea bideratu eta orientatzen dute indibiduo eta komunitateen sistema natural eta komunitarioetara, eta horien arteko bat da sare sozialetako eskuartzea. Artikulu honetan aztertzen dira oinarri etiko eta teknikoak, dimentsio teoriko eta metodologikoak, eta baita ere sare sozialetako eskuartzeetan gizarte-langileek izaten dituzten gaitasun zientifiko eta teknikoak. Horretarako oinarri bilakatzen dira Madrilgo Erkidegoko (Espainia) ehun mila biztanle baino gehiago dituzten udaletako gizarte-langileekin buruturiko erdi-egituratutako elkarrizketak. Bertan buruturiko analisiaren ondorioztat uler daiteke tokiko gizarte-langintza komunitarioak beharrezko dituela alderdi indartsuetan oinarritzen diren ikuspegiak, eta ikuspegi horiek nabarmendu behar dutela sare sozialak sortu eta indartzearen garrantzia, bide horretatik baliabideak bideratu ahal izateko aldaketa egoki baten norantzan.

GAKO-HITZAK:

Sare sozialak, oinarriak, dimentsioak, gaitasunak, gizarte-langintza komunitarioa.

Los trabajadores sociales utilizan, en sus prácticas profesionales, diferentes referentes teóricos y metodológicos, basados siempre de los sistemas naturales y comunitarios de los individuos y comunidades hacia los que dirigen y orientan su intervención en trabajo social comunitario, siendo uno de ellos la intervención en redes sociales. Este artículo analiza los fundamentos éticos y técnicos, las dimensiones teóricas y metodológicas, y las competencias científicas y técnicas del trabajador social en la intervención en redes sociales, a partir de los resultados de entrevistas semiestructuradas realizadas a trabajadores sociales de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (España) con más de cien mil habitantes. Del análisis, cabe inferir que el trabajo social comunitario en el ámbito local necesita enfoques basados en las fortalezas para trabajar con las comunidades, enfoques que enfatizan la construcción y el fortalecimiento de las redes sociales, para que se movilicen sus recursos hacia un cambio positivo.

PALABRAS CLAVE:

Redes sociales, fundamentos, dimensiones, competencias, trabajo social comunitario.

1. Introducción

En los últimos años, se han producido cambios importantes en la organización social que obligan al trabajo social a transformar su práctica, tales como el incremento de las relaciones efímeras, que ha provocado un debilitamiento de los vínculos de inserción comunitaria (Bonet, 2006; Pérez Díaz, 2008) y de los procesos de individualización (Bauman, 2011), además de un agravamiento/aumento de las situaciones de pobreza y exclusión social (De Robertis, 2000) y de los problemas relativos a las condiciones de vida, es decir, ligados a las desigualdades de género, a la inmigración y al envejecimiento (Giddens, 2007). Se trata de cambios cuyas consecuencias suponen nuevos desafíos para el trabajo social comunitario, por tratarse de problemas que reclaman acciones comunes desde un abordaje colectivo, cuyo método debe contribuir a la generación del capital social de las personas. Un concepto inherente a la estructura de las relaciones entre dos o más personas es el de capital social (Coleman, 1988; Putnam, 2003), y la generación del capital social relacional es decisiva para el trabajo social, porque supone un compromiso con la mejora de las capacidades de las personas que le permitan restablecer los vínculos sociales (el vínculo de uno/a mismo/a con la sociedad y el vínculo del nivel comunitario con el nivel social), creando así las condiciones necesarias para activar, sustituir y complementar las redes sociales en las que las personas se encuentran inmersas (Bonet, 2006; De Robertis y Pascal, 2007). Es importante subrayar, como afirma Gilchrist, que “los vínculos entre las personas y las organizaciones son una parte fundamental de la capacidad de una comunidad para actuar colectivamente y participar en la toma de decisiones en los asuntos públicos” (2009: 123).

Por otra parte, la finalidad del trabajo social es la lucha contra la exclusión social y gran parte de las exclusiones actuales están vinculadas a la vulnerabilidad de las relaciones en las redes sociales personales, los sistemas de apoyo y la escasez de vínculos de inserción comunitaria, lo que requiere de los trabajadores sociales la competencia necesaria para comprender una realidad compleja, con una pluralidad de interacciones, y también conocimientos sobre los distintos problemas sociales que les ayuden en el conocimiento de las fortalezas, las dificultades en las que intervienen y en la utilización de los diferentes recursos, que, según señala Del Pino (2000), pueden ser personales (la capacidad de reaccionar y de afrontar los problemas), ambientales (la capacidad de entrar en contacto y utilizar los sistemas de ayuda natural, las redes de apoyo social) y sociales (los recursos institucionales organizados en servicios, programas y prestaciones). No podemos dejar de señalar, igualmente, que la intervención en el ámbito local parte de un contexto de proximidad que facilita un conocimiento muy importante de la realidad social, que convierte al territorio en un eje fundamental de la intervención social centrada en la inclusión social, desde donde se debe impulsar el

trabajo en red, y que ofrece grandes oportunidades si va unida a dos factores que se consideran, a menudo, muy importantes en el abordaje de los problemas sociales:

el contexto de proximidad en que se desenvuelve la acción, desde una perspectiva de conocimiento más profundo de la realidad social y la posibilidad de establecer relaciones con los afectados por los problemas, así como con las entidades de red social local, desde una óptica de intervención que puede darles respuesta (Cardoso, 2012: 183).

Para responder a la realidad descrita, los trabajadores sociales necesitan teorías que les faciliten categorías de pensamiento y elaborar modelos de intervención que les permitan abordar el análisis de la acción, en nuestro caso, desde el enfoque de redes sociales, porque no cuentan con un referente teórico y metodológico que, partiendo de sus prácticas profesionales concretas, integre la teoría y los conceptos de dicho enfoque, instrumento que consideramos puede servir de ayuda para analizar eficazmente las relaciones sociales de las personas y los diferentes recursos de sus redes sociales. En el presente trabajo, queremos avanzar en la comprensión de las intervenciones en redes sociales que realizan los profesionales del trabajo social, mediante el análisis de:

- Los fundamentos éticos y técnicos del trabajo social comunitario en la intervención en redes sociales.
- Las dimensiones teóricas y metodológicas del trabajo social comunitario en redes sociales.
- Las competencias científicas y técnicas del trabajador social en la intervención en redes sociales.

2. Fundamentos éticos y técnicos del trabajo social comunitario en la intervención en redes sociales

El trabajo social contempla, en su génesis, un conjunto de principios y fundamentos de los derechos humanos y una ética del compromiso con la ciudadanía, que promueve el bienestar social y la protección social, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, “los trabajadores sociales deben continuar con la búsqueda de nuevas maneras de ayudar, situando siempre sus esfuerzos a partir de la consideración de los valores y la ética de la profesión” (Reamer, 2013: 171). En relación con los fundamentos éticos del trabajo social comunitario, la dimensión de los valores se considera central en trabajo social, porque querer ayudar a las personas es un elemento fundamental en su práctica, pero se necesita igualmente el compromiso con la justicia social, la integridad y la competencia profesional, siendo “la combinación entre valores y ética lo que hace único al trabajo social entre las diferentes profesiones de

ayuda” (Segal, Gerdes y Steiner, 2013: 18). Se trata de una dimensión tanto más presente (Aballéa, Ridder y Gadéa, 2003) cuanto más al límite se sitúan las situaciones de intervención, en términos de injusticia o sufrimiento del otro, de cuestionar su existencia como sujeto, o aspectos existenciales que muestran la cara más vulnerable de la condición humana. Por otra parte, los valores que dan sentido a los principios éticos del trabajo social son valores democráticos, presentes en todas las Constituciones de los países considerados avanzados, lo cual no obsta para que sea necesario promocionarlos en el ámbito de la intervención social, pues ahí es donde comúnmente se manifiestan las mayores trasgresiones de estos principios éticos, valores supremos que crecen en defensa de la dignidad humana y que precisan de una estrategia para su inserción en la profesión de trabajador social. Los trabajadores sociales tienen como fundamento de su intervención los valores profesionales y los principios éticos, pero también otros aspectos decisivos, como la experiencia profesional adquirida, la bibliografía, la supervisión, la información sobre legislación, las tecnologías de la información y la comunicación, el trabajo en coordinación con otros profesionales, y los conocimientos teóricos y metodológicos.

Con respecto a los fundamentos técnicos, es necesario hacer efectivo el *empowerment*, que implica un trabajo de capitalización de los sujetos en sus trayectorias individuales y colectivas en que se encuentran debilitados, sin olvidar tampoco que “lo que vertebró el trabajo comunitario es, sin lugar a dudas, el elemento de la participación” (Marchioni, 2001: 10). El *empowerment*, según diferentes autores (Lee, 2001; Adams, 2008), es un abordaje integrador, holístico y adecuado a las necesidades de la población; un marco conceptual utilizado para guiar la práctica de trabajo social, al que Song (2011) considera un objetivo intermedio en las diferentes áreas de intervención del trabajo social, que persigue fortalecer a los usuarios para que puedan romper la situación de desventaja social en la que se encuentran y, a su vez, mejorar su calidad de vida, aumentando su participación social y la utilización de los recursos existentes. Para Folgheraiter (2012), es una noción controvertida, pero fundamental para entender hasta el fondo el trabajo social de red. Según dicho autor, *empowerment* es un proceso que, desde el punto de vista de quien lo experimenta, significa ‘sentir que tengo poder’, o ‘sentir estar en condiciones de poderlo tener’, y desde el punto de vista de quien lo hace posible, significa “una actitud técnica capaz de acrecentar la probabilidad de que las personas se sientan en grado de hacer” (Folgheraiter, 2012: 405). Frans (1993) considera el *empowerment* un concepto unitario que describe el proceso y la meta hacia la que orientar los esfuerzos de corrección de la falta de poder. Desde nuestro punto de vista, dicho concepto implica diferentes dimensiones (Rodríguez, 2014b)

- Ayuda a entender el trabajo en red, porque promueve la participación de la ciudadanía y la construcción de la sociedad civil.

- Contribuye a generar respuestas creativas a los problemas por parte de los diferentes recursos existentes.
- Impulsa procesos de desarrollo y crecimiento de las personas.
- Produce nuevos conocimientos y nuevas competencias, de forma que cuantos más y más fuertes vínculos tiene una persona, mayor acceso tendrá a los recursos.

3. Dimensiones teóricas y metodológicas del trabajo social comunitario en la intervención en redes sociales

Los profesionales del trabajo social deben contar con distintas referencias teóricas y metodológicas, porque la mayoría de los problemas que tienen que abordar no nacen de un déficit humano o social en sí mismos, sino que son resultado de la interacción entre lo humano y lo social, dado que “en muchas situaciones concretas de la vida, un déficit humano no produce necesariamente un problema objetivamente relevante, salvo que se den al mismo tiempo otras realidades que vienen del medio social” (Folgheraiter, 2012: 61). Por tanto, podemos considerar que los trabajadores sociales intervienen de forma prioritaria en el ámbito local con individuos, familias y colectividades con problemas derivados de encontrarse en una situación de dificultad social sin red de apoyo o red muy escasa; con personas en situación de aislamiento físico y social (mayores solos, inmigrantes sin red, retornados); con personas que viven una situación de sobrecarga de algún miembro en la función doméstica, sin red que les apoye; o bien con personas en proceso de rehabilitación con poco apoyo social.

No podemos dejar de señalar que los riesgos a los que se enfrentarán los ciudadanos del siglo XXI no son tan sólo los ‘antiguos riesgos’ frente a los que solía protegernos el Estado del bienestar tradicional (como el desempleo o la vejez), sino también ‘riesgos nuevos’, porque los numerosos cambios producidos en la organización social, en la constitución de la familia y en los procesos de socialización, entre otros muchos, han producido a lo largo de los años una sociedad marcadamente individualista y vincularse se ha convertido en un riesgo para las personas, pues la inseguridad y el riesgo no crean vínculos sólidos de comunidad. En la actualidad, la pobreza y la exclusión social constituyen problemas sociales que únicamente pueden ser comprendidos desde el análisis de las dinámicas históricas de las sociedades que los producen, y el término exclusión social hace referencia a “un proceso de pérdida de integración o participación del individuo en la sociedad en uno o varios ámbitos (económico, político, social-relacional), siempre en términos relativos a su situación con respecto al conjunto de la población” (Arnaut-Bravo, 2010: 37). Ahora bien, mediante el trabajo social comunitario, que capacita a las personas, se pueden afrontar las características

estructurales de nuestras sociedades para orientar los procesos de cambio social en una dirección determinada, y los trabajadores sociales (Dominelli, 2009) deben facilitar procesos de cambio que vayan en la dirección de lograr una mayor equidad social. Marshall considera que son tres “los elementos significativos de la tradición profesional que hay que rescatar: singularidad y atención personalizada, dimensión social de la persona y análisis de la situación para orientar la intervención” (2006: 181). Para Villalba (1995), el trabajo con redes con personas individuales y con familias requiere la distinción de tres fases: identificar la red, analizar la red e intervenir en red. Cuando hablamos de identificar la red social (Rodríguez, 2014: 303), nos referimos a conocer la existencia de personas de la comunidad que las ayudan; a la capacidad de autocuidado de la persona o familia de referencia y de los miembros de la red más relevantes; a los profesionales que las están ayudando desde el sistema formal y con quienes han establecido una relación de ayuda y confianza; y a las posibilidades de las personas para cuidar, mantener, aumentar o modificar su propia red.

4. Competencias científico-técnicas de la intervención del trabajo social comunitario en la intervención en redes sociales

Un reto importante del trabajo social es aumentar su comprensión de las fortalezas y los problemas de las comunidades en las que interviene, siendo la capacidad de una profesión de definir su objeto de intervención una condición esencial para su reconocimiento científico, al igual que el conocimiento de teorías, métodos y “su utilización científica y continuada, que contribuirá de forma decisiva a un proceso de redefinición, puntualización, reflexión y crecimiento del saber del trabajo social” (Viscarret, 2007: 78). Los trabajadores sociales utilizan diferentes modelos y teorías en su intervención profesional. Se trata de modelos compatibles entre sí, que pueden utilizarse de manera complementaria, tales como el modelo ecológico y de sistemas, la teoría de la comunicación humana y el enfoque de redes sociales, que permite crear las condiciones para potenciar, sustituir o complementar los sistemas de apoyo comunitario. Haciendo referencia a la teoría de redes, Folgheraiter (2012: 29) destaca la importancia de “poder contar con un paradigma alternativo capaz, por fin, de ‘narrar’ e interpretar nuestros códigos desde la (relativa) autonomía de los diferentes agentes”; y para Villalba (2009), el trabajo de y en redes se considera hoy un paradigma global desde la perspectiva ecológica, que interconecta los distintos niveles de intervención (individual-familiar, grupal y comunitario), teniendo en cuenta la participación de los usuarios en sus propios procesos de ayuda y también las dinámicas del sistema formal (instituciones, equipos) y de los sistemas informales de ayuda, que provienen de los propios contextos relacionales de los usuarios.

No podemos hablar de competencias científico-técnicas del trabajador social sin referirnos, de manera obligada, a los diferentes roles que puede asumir y las diferentes funciones que realiza en su intervención en redes sociales. Las capacidades y habilidades profesionales que se requieren en la intervención en redes se refieren a la articulación y el fortalecimiento de los diferentes tipos de relaciones, ya sean personales, sociales, intergrupales o interinstitucionales, entre otras. Siguiendo a Ferrario (2009), en las intervenciones en redes el trabajador social puede asumir los roles de experto-consultor, orientador-formador, referente organizativo y de recursos, facilitador de procesos individuales y colectivos, o coordinador de ayudas externas (Rodríguez, 2014b: 309) y, según refiere Chopart (2003), las funciones del trabajo social (principalmente la acogida, la orientación y el acompañamiento) continúan siendo la mejor armadura para la intervención social. Con respecto a la intervención en redes sociales, el trabajador social tiene, entre sus funciones, (Rodríguez, 2014b: 311) identificar el tejido relacional y conocer los recursos existentes en la comunidad; examinar, junto con la persona/familia, las redes de apoyo a las que puede acceder; contribuir al desarrollo y evaluación de las redes de apoyo; complementar los recursos de apoyo existentes en las redes de las familias; mediar en las interacciones conflictivas de las redes; y mediar en la relación entre las personas y sus sistemas de apoyo.

En este punto de nuestra investigación, es necesario subrayar que la intervención en redes sociales necesita nuevas respuestas instrumentales, porque los trabajadores sociales utilizan distintas técnicas, en consonancia con el enfoque holístico de intervención con las personas y la sociedad, cuya aplicación requiere siempre la competencia en su creación, selección y práctica posterior. Los trabajadores sociales pueden utilizar diferentes técnicas en su intervención en redes sociales (Rodríguez, 2014b: 346): en relación con el estudio y el diagnóstico social (mapa de red social, atención personal, contacto telefónico, visita domiciliaria, entrevista, observación, técnicas documentales, reuniones); en relación con la intervención social de manera específica (informe social, reuniones, mediación individuo/familia y comunidad, programa de inserción, diseño de la propia red profesional, intervención en red comunitaria, asamblea); y en relación con la evaluación de los objetivos señalados (entrevista, mapa de red anterior a la intervención y mapa de red actual), que nos permitan verificar los cambios producidos, y a veces, modificar los propios objetivos.

5. Metodología

En el presente artículo, se presentan las respuestas parciales de la investigación empírica realizada en 2013 y que forma parte de una tesis doctoral (Rodríguez, 2014b) en relación con los fundamentos éticos y técnicos, las dimensiones teóricas y metodológicas, y las competencias científicas y

técnicas del trabajador social en la intervención en redes sociales.

El uso de diferentes técnicas de recogida de información para contrastar los datos obtenidos es una estrategia clave para aumentar la capacidad analítica y la validez de la investigación. Así, hemos utilizado como procedimientos metodológicos el análisis documental, las entrevistas semiestructuradas realizadas a trabajadores sociales y el análisis de su contenido, organizado en categorías basadas en la articulación de los elementos teóricos con elementos empíricos.

Con respecto a la elección de la entrevista semiestructurada, podemos considerar que “la entrevista en profundidad focalizada o semiestructurada es una técnica de investigación sociológica, ampliamente utilizada, que permite realizar un análisis de carácter cualitativo estructural, dirigida a obtener información sobre un asunto concreto y, por ello, va dirigida a un individuo concreto, caracterizado y señalado previamente por haber tomado parte en esa situación o haber vivido esa experiencia” (Ruiz e Ispizua, 1989: 153-154). Ruiz e Ispizua (ibid.), retomando los planteamientos de Merton, destacan como características de la entrevista focalizada que la persona entrevistada es un sujeto que ha intervenido en una situación particular; que el entrevistador conoce de antemano, directa o indirectamente, esta situación; que la entrevista se concentra en la experiencia subjetiva de los sujetos seleccionados, con el objeto de conseguir de ellos su definición de la situación; y que está siempre abierta a que respuestas o relatos imprevistos den pie a nuevas hipótesis o interpretaciones de la experiencia. Tal como señalan Báez y Pérez de Tudela (2007: 102), “en la entrevista semiestructurada se trabaja en unos contenidos y un orden preestablecido, dejando abierta la gama de posiciones que desee manifestar el entrevistado”. La elección de dicho método de recogida de datos nos va a permitir verificar en el campo empírico la información recogida en el marco teórico y, al mismo tiempo, explorar el discurso de los entrevistados, buscando nueva información de otros aspectos que pueden no haber sido contemplados en el análisis documental y que viven los profesionales en su práctica profesional.

Las características de la metodología cualitativa (Cea, 1996) se pueden resumir en que trabaja con grupos o muestras estructurales, no con muestras estadísticamente representativas. En el presente estudio, la selección de la muestra de los trabajadores sociales se realizó teniendo en cuenta los siguientes criterios: que prestaran sus servicios en centros de servicios sociales de ayuntamientos de la Comunidad de Madrid cuya población superara los cien mil habitantes (Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz), y que contaran con al menos diez años de experiencia como trabajadores sociales en la administración local. Buscábamos

una muestra cuya información fuese extrapolable a la totalidad de los trabajadores sociales que prestan sus servicios en la administración local, y consideramos relevante la experiencia laboral de los profesionales en el ámbito de la atención primaria, puesto que, “hace que las opiniones recibidas se sustenten en un amplio conocimiento por parte de los profesionales, así como en su capacidad para detectar debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del sistema” (Subirats, 2007: 60); e igualmente recoger la especificidad de municipios diferentes, porque los servicios desarrollados con un enfoque comunitario permiten reconocer la diversidad de las personas y del territorio en el que se producen las desigualdades y emergen nuevos riesgos de vulnerabilidad. La especificidad de cada espacio social y territorial es un factor determinante para el desarrollo de intervenciones sociales y objeto de interés en nuestra investigación.

Diversos autores (Guba y Lincoln, 1982; Goetz y Lecompte, 1988) han manifestado reiteradamente en sus escritos que entre veinticinco y treinta entrevistas sería el ideal para una investigación de este corte, ya que a partir de treinta, se saturan los datos. Por lo tanto, consideramos que un número similar sería significativo para lo que se consideran los cánones científicos de nuestra investigación. El muestreo finaliza cuando dejan de surgir elementos o incidentes nuevos con significación propia; por ello, el concepto clave es el de saturación del discurso. En nuestro caso, la muestra estaba constituida por treinta trabajadores sociales, y a pesar de que se recibieron más cuestionarios, no se incorporaron al estudio, porque se había alcanzado ya la saturación teórica, al no añadir el resto de cuestionarios información relevante sobre el objeto de estudio, ni realizar nuevos planteamientos.

El cuestionario constaba de distintas preguntas. La mayoría pedía responderlas mediante un baremo de importancia (1, ‘nada importante’; 2, ‘poco importante’; 3, ‘bastante importante’; y 4, ‘muy importante’); también se daba la posibilidad de no elegir ninguna de las opciones señaladas, y todas las preguntas incorporaban un apartado titulado ‘otros’ con el objeto de ofrecer al entrevistado la oportunidad de matizar su respuesta o dar una respuesta alternativa que considerase igualmente importante. Una pregunta sobre la intervención profesional admitía respuesta múltiple (con cuatro opciones) e invitaba a añadir otras respuestas diferentes. También había una pregunta abierta que indagaba sobre los problemas sociales comunitarios existentes en el municipio donde realizaban su actividad profesional y que necesitarían ser abordados mediante la intervención en redes sociales.

Para el análisis cuantitativo estadístico-descriptivo de las respuestas, se utilizó una metodología cuantitativa, a través del software Statistical Package for Social Sciences (SPSS 20), que nos sirvió de soporte para la codificación y análisis de resultados.

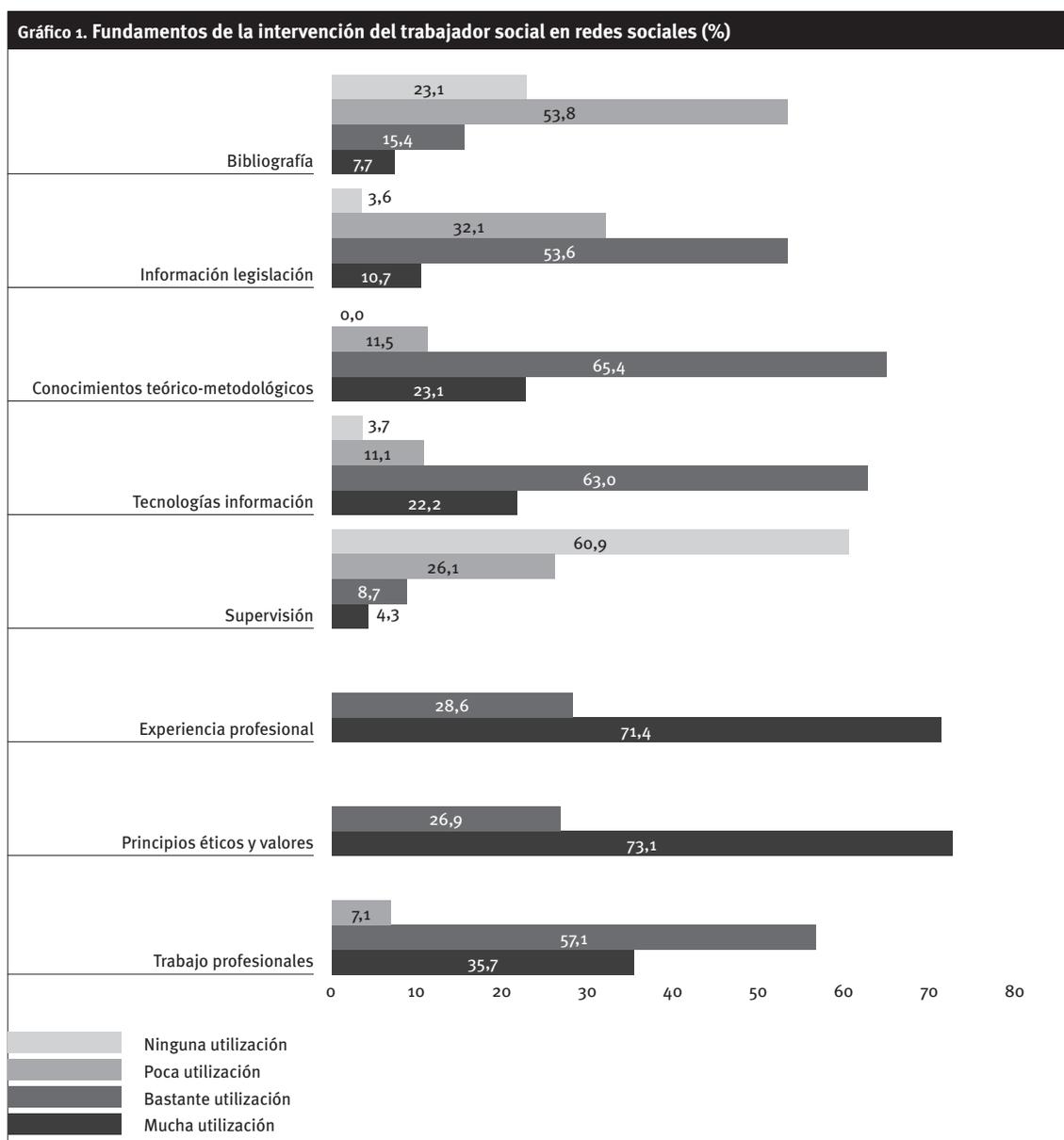
6. Resultados

En relación a los fundamentos éticos y técnicos del trabajo social comunitario en la intervención en redes sociales, hemos preguntado a los trabajadores sociales cuáles son los fundamentos de su intervención en redes sociales (Gráfico 1), los aspectos prioritarios en su intervención en redes sociales (Gráfico 2) y el concepto de *empowerment* (Gráfico 3). Los resultados obtenidos se exponen a continuación.

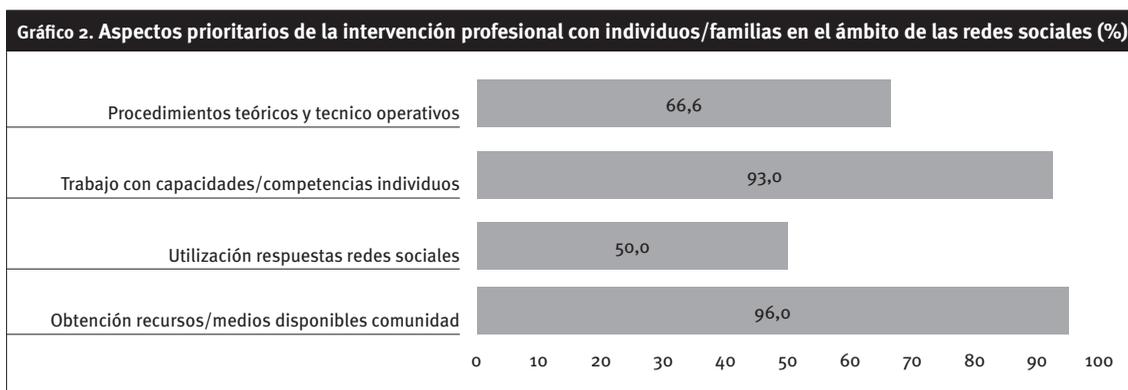
Los trabajadores sociales han señalado como fundamento de su intervención en redes sociales en el ámbito local, en primer lugar, los valores y los principios éticos, y en segundo, la experiencia profesional; en cambio, en sus respuestas han aparecido raramente como tales la bibliografía y la supervisión. Sin embargo, consideramos que la

supervisión y los programas de desarrollo de personal realizados de manera sistemática podrían cultivar un ambiente de aprendizaje eficaz que ayudara a los profesionales en los procesos de toma de decisiones éticas y que incrementara su competencia profesional, porque la experiencia práctica que ignora la teoría y la evidencia sistemática puede incluso caer en el prejuicio (Unwin y Hogg, 2012) y, ciertamente, disminuye la potencial capacidad de los trabajadores sociales para ser agentes efectivos del cambio.

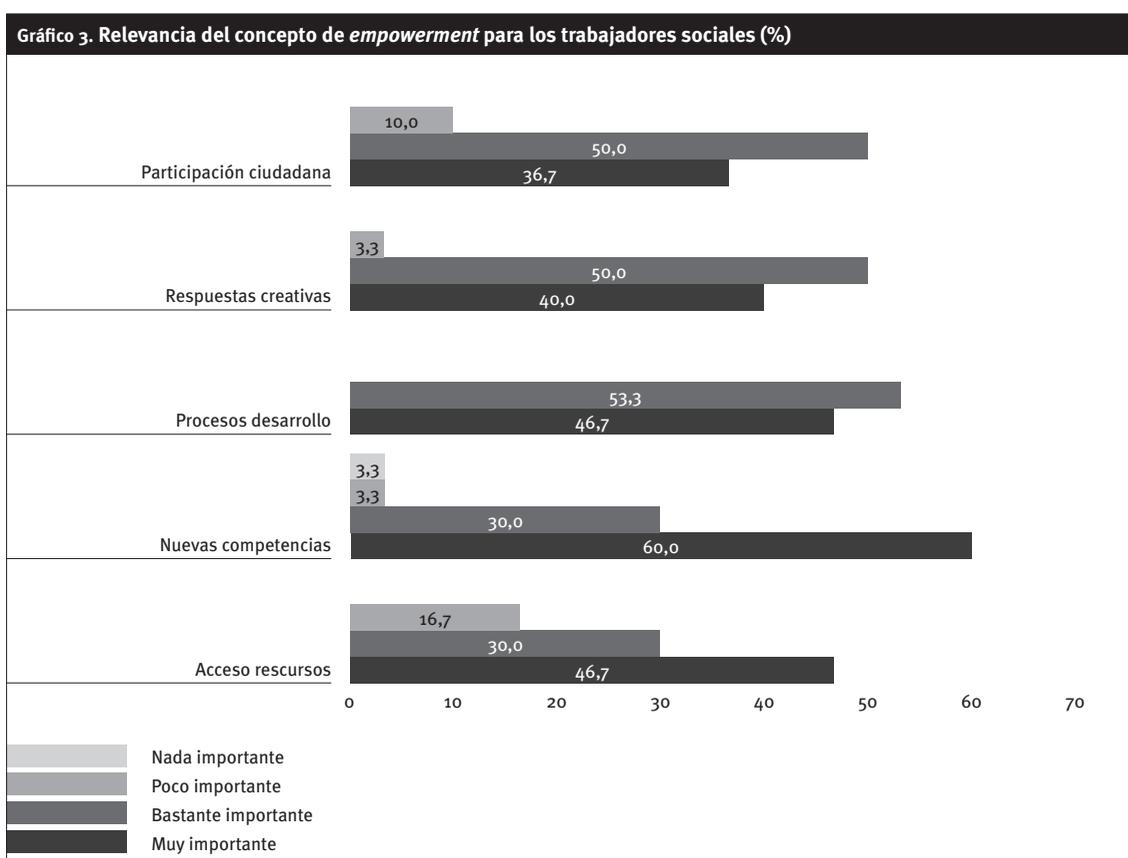
Los trabajadores sociales orientan su intervención profesional con individuos/familias en el ámbito de las redes sociales hacia 'el trabajo con las capacidades y competencias de los individuos/familias' (98%), lo cual compartimos, porque consideramos que la relación de ayuda debe partir de la valoración de las competencias personales, para ganar autonomía y ciudadanía plena. Sin



Fuente: Rodríguez (2014b).



Fuente: Rodríguez (2014b).



Fuente: Rodríguez (2014b).

duda, defendemos la intervención que tiene como objetivo modificar el ambiente de tal forma que se den las condiciones humanas, sociales y físicas que respondan a las necesidades de las personas. En este sentido, la referencia al ‘fortalecimiento’ (*empowerment*) invita a un modo de trabajar que implica a las personas, y promueve la posibilidad de influir en el ambiente, constituye, por tanto, el instrumento fundamental para intervenir en redes. Destacamos igualmente que un 86 % de los trabajadores sociales han señalado como un aspecto prioritario de la intervención con redes ‘la obtención de recursos o medios disponibles en la comunidad para la intervención concreta que realiza’, y que

únicamente un 50 % utiliza ‘las respuestas que ofrecen las redes sociales en general’.

Los trabajadores sociales han considerado muy relevantes (Gráfico 3) todas las afirmaciones relativas al concepto de *empowerment* de los individuos/familias/colectividades con los que trabajan, especialmente: ‘se obtienen nuevos conocimientos y se desarrollan nuevas competencias’ e ‘impulsa procesos de desarrollo y crecimiento de las personas’. Con la conciencia de estar en red, las personas llegan a sentir que pueden decidir en relación con las respuestas, o crearlas desde una reflexión común, y “así nace, o se refuerza más

aún, el *empowerment* entendido como el sentido de poder hacer, de tener la posibilidad de actuar con la ‘potencia’ necesaria en la solución al problema” (Folgheraiter, 2011: 579).

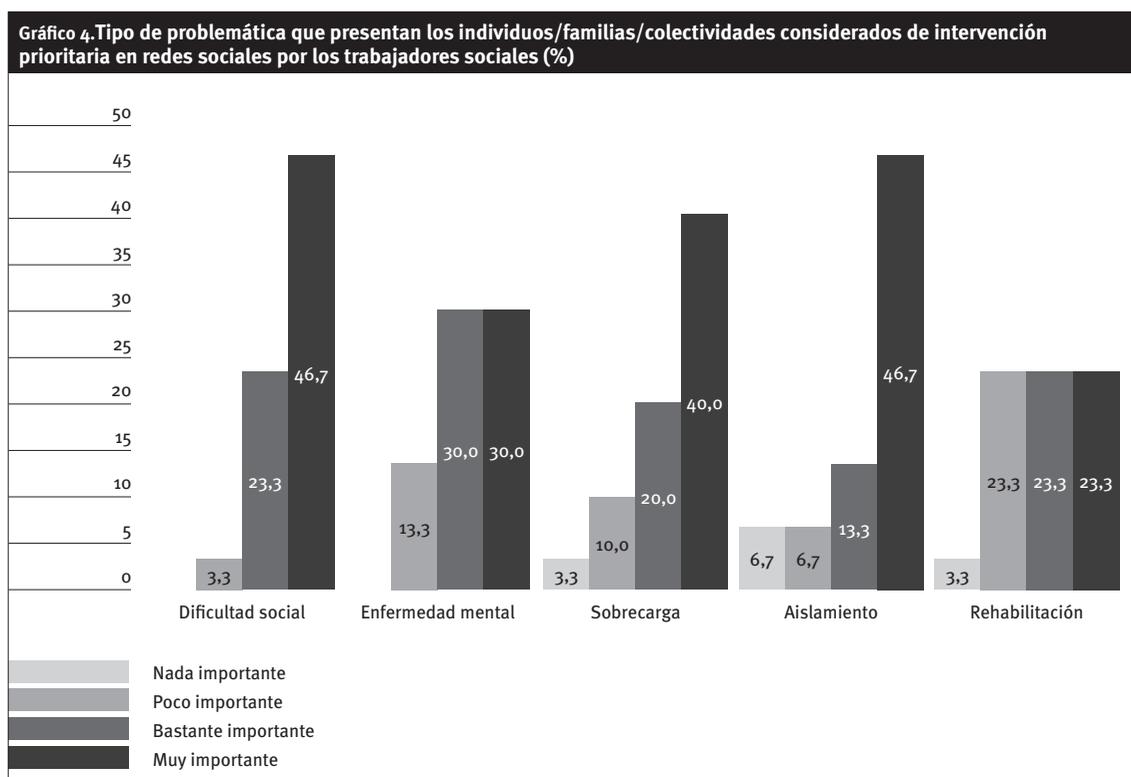
Con respecto a las dimensiones teóricas y metodológicas del trabajo social comunitario en la intervención en redes sociales, hemos preguntado a los trabajadores sociales sobre el tipo de problemática que presentan los individuos/familias/colectividades considerados de intervención prioritaria en redes sociales por los trabajadores sociales, para así conocer mejor a quién se dirige su intervención (Gráfico 4), los problemas sociales comunitarios más importantes existentes en el municipio donde realizan su actividad profesional (Cuadro 1) y la fase de identificación de la red social (Gráfico 5).

Los 46,7% trabajadores sociales han considerado muy importante la ‘dificultad social sin red de apoyo o muy

escasa’ (46,7%, muy importante; 23,3%, bastante importante) y el ‘aislamiento físico y social (mayores solos, inmigrantes sin red, retornados)’. Un trabajador social considera de intervención prioritaria las “familias de todo tipo sin recursos, con compromiso de pago y con la red de apoyo agotada por lo prolongado de su situación” y otro ha señalado “las cuestiones de género y los medios de comunicación”.

Los programas de intervención comunitaria se elaboran a partir del diagnóstico social de una comunidad, diagnóstico en el que están presentes, según afirma Ferreira (2011), algunos elementos de orden personal y familiar, tales como incapacidades y competencias insuficientes, y otros elementos de orden social y económico, como la precariedad económica o el desempleo.

Con respecto a las relaciones efímeras (debilidad de los vínculos de inserción comunitaria) y los procesos



Fuente: Rodríguez (2014b).

Cuadro 1. Problemas sociales comunitarios que necesitarían ser abordados desde la intervención en redes sociales	
Problemas sociales comunitario	Trabajadores sociales
Relaciones efímeras (debilidad de los vínculos inserción comunitaria)	Soledad, falta de apoyo mutuo, falta de concienciación de la realidad social, falta/escasa relación vecinal y ruptura/ausencia de red.
Procesos de individualización	Aislamiento social, incapacidad de pedir ayuda.
Exclusión social	Ausencia de garantía de los ingresos mínimos, nuevos grupos en riesgo de exclusión.
Condiciones de vida (género, inmigración, envejecimiento y modelos de vida ecológicos)	Aislamiento social de los mayores, conciliación de la vida laboral y familiar, familias con dependientes a cargo y sobrecarga física y emocional, madres jóvenes, familias monoparentales, falta de apoyo a madres solas, dificultades de integración de la población inmigrante.

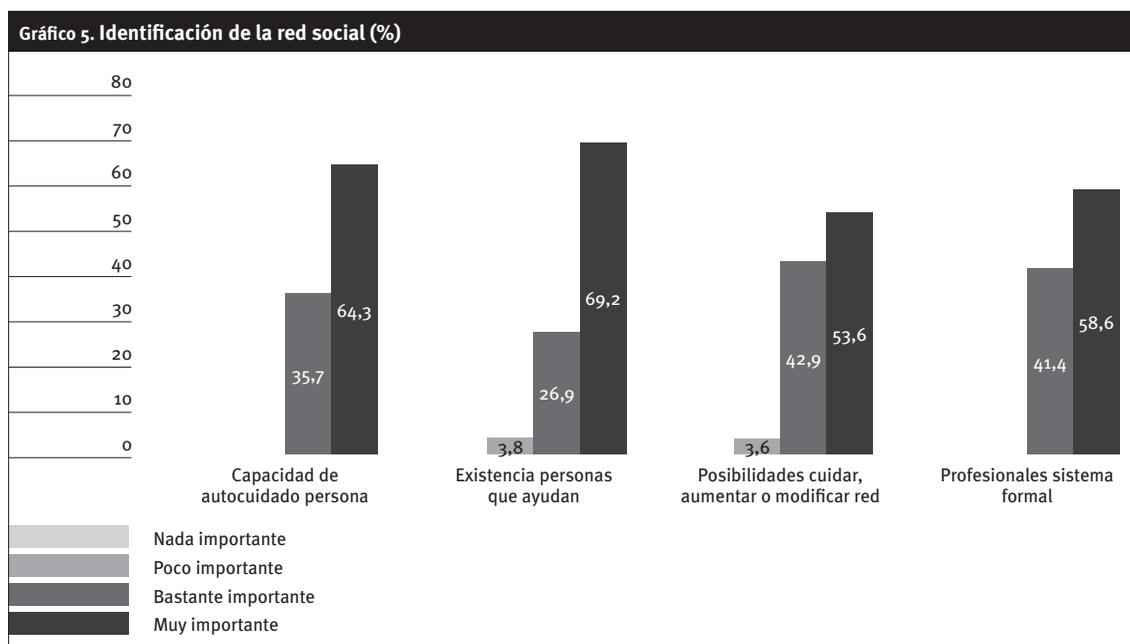
Fuente: Rodríguez (2014b).

de individualización, los trabajadores sociales han destacado especialmente las situaciones de soledad, los problemas de ruptura/ausencia de red y el aislamiento social. En lo relativo a la pobreza y la exclusión social, han destacado la ausencia de garantía de ingresos mínimos y la existencia de nuevos grupos en riesgo de exclusión social.

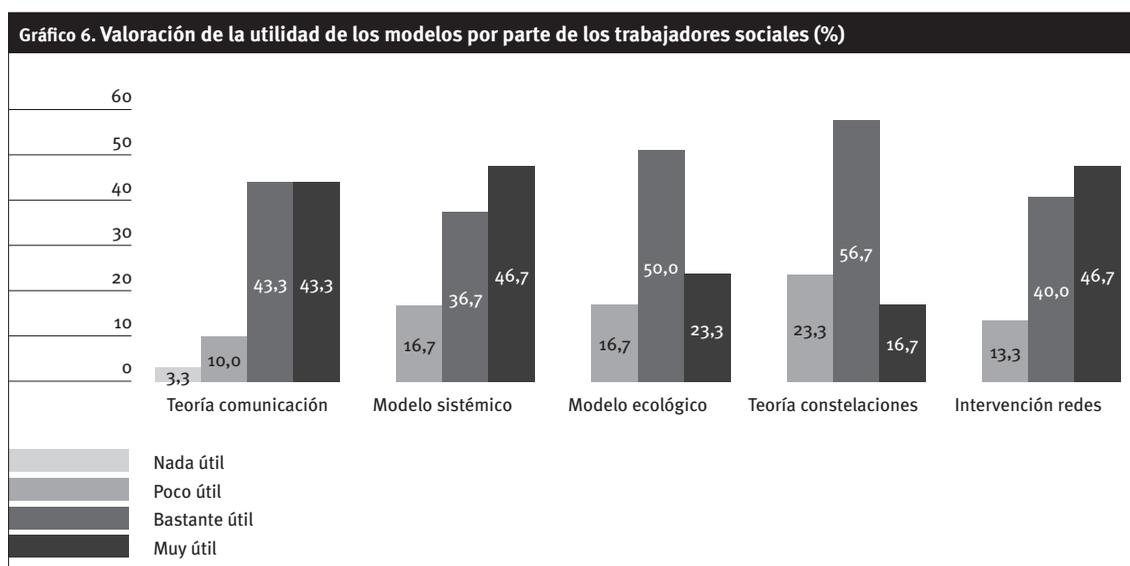
En la fase de identificación de la red social, los trabajadores sociales han considerado necesario conocer todos los aspectos señalados, y en particular, 'la existencia de personas de la comunidad que les ayudan' (muy importante para el 69,2% y bastante importante para el 26,9%) y 'la capacidad de autocuidado de la persona o familia de referencia y de los miembros de la red más relevantes'. Las

redes sociales contribuyen a ampliar los límites de la acción social, y en el trabajo social comunitario, se requiere la detección, la identificación y el estudio de una variedad muy amplia de factores influyentes en una situación determinada.

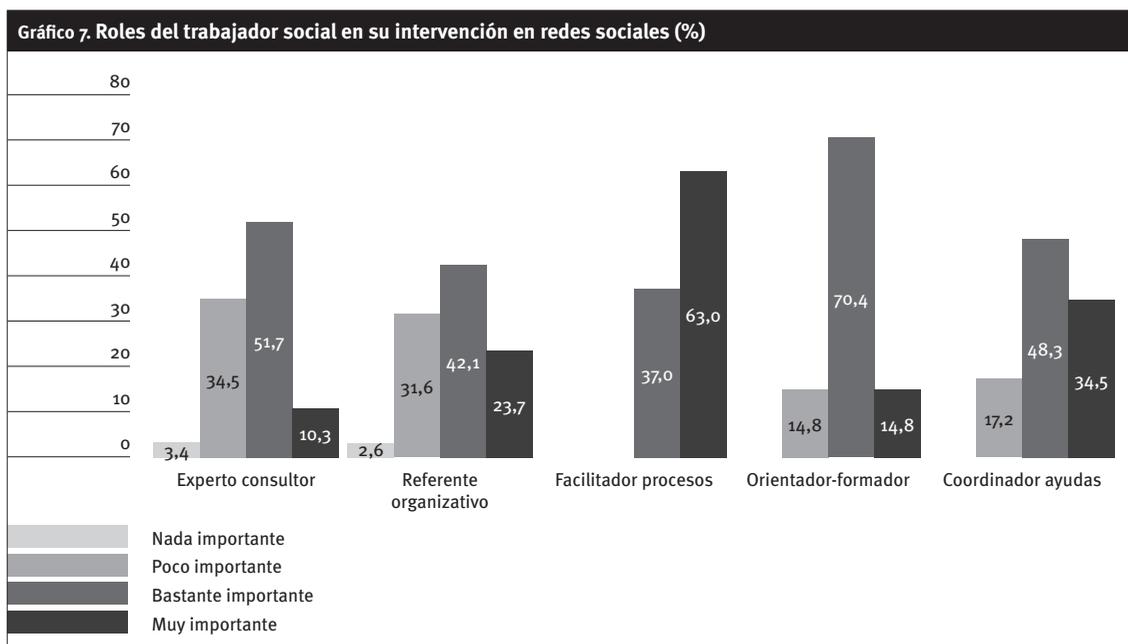
Por último, presentamos los resultados en relación con las competencias científicas y técnicas de la intervención del trabajo social comunitario en la intervención en redes sociales; en concreto, hemos preguntado a los profesionales sobre los modelos que utilizan en su intervención profesional (Gráfico 6), los roles que desempeñan (Gráfico 7), las funciones que realizan en su intervención en redes sociales (Gráfico 8) y las técnicas específicas que utilizan (Gráfico 9).



Fuente: Rodríguez (2014b).



Fuente: Rodríguez (2014b).



Fuente: Rodríguez (2014b).

La mayoría de los trabajadores sociales participantes en la investigación han identificado los referentes teórico-metodológicos que coinciden con el modelo sistémico y la intervención en redes sociales como soportes teóricos principales de su intervención. La aplicación de uno u otro modelo depende de lo que requiera cada situación y el contexto en el que se sitúe.

Los trabajadores sociales han valorado en un 63 % como muy importante y un 37 % como bastante importante el rol de ‘facilitador de procesos individuales y colectivos’; sólo un 10,3 % ha considerado muy importante el de ‘experto consultor’ y un 34,5 % lo ha considerado poco importante; por su parte, el 31,6 % ha considerado poco importante ser ‘un referente organizativo y de recursos’.

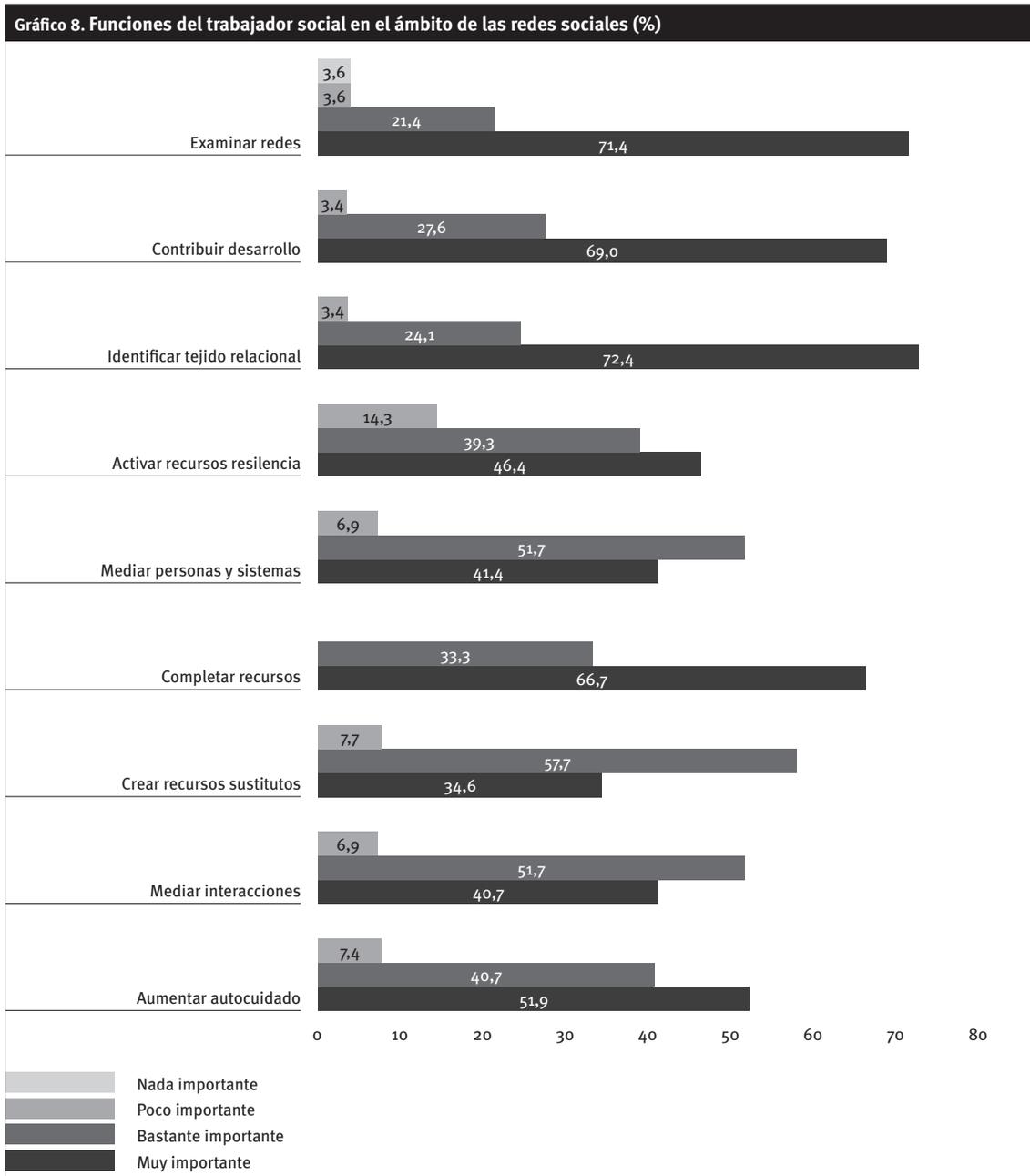
El Gráfico 9 nos muestra que los trabajadores sociales han considerado la importancia de todas las funciones señaladas, pero han destacado como muy importantes las de ‘identificar el tejido relacional y conocer los recursos existentes en la comunidad’ (72,4 %), ‘examinar con la persona/familia las redes de apoyo a las que pueden acceder’ (71,4 %) y ‘contribuir al desarrollo y evaluación de las redes de apoyo’ (69 %). Del análisis del Gráfico, se desprende que las funciones del trabajador social en el ámbito de las redes sociales están relacionadas con las redes, pero no tanto con las técnicas específicas de intervención.

Las técnicas más utilizadas en la intervención en la red social desde el nivel individual/familiar son ‘el informe social’, ‘la atención personal’, ‘las reuniones’ y ‘la mediación individuo/familia y comunidad’. A este respecto, constatamos la enorme diferencia que existe con ‘la intervención en red

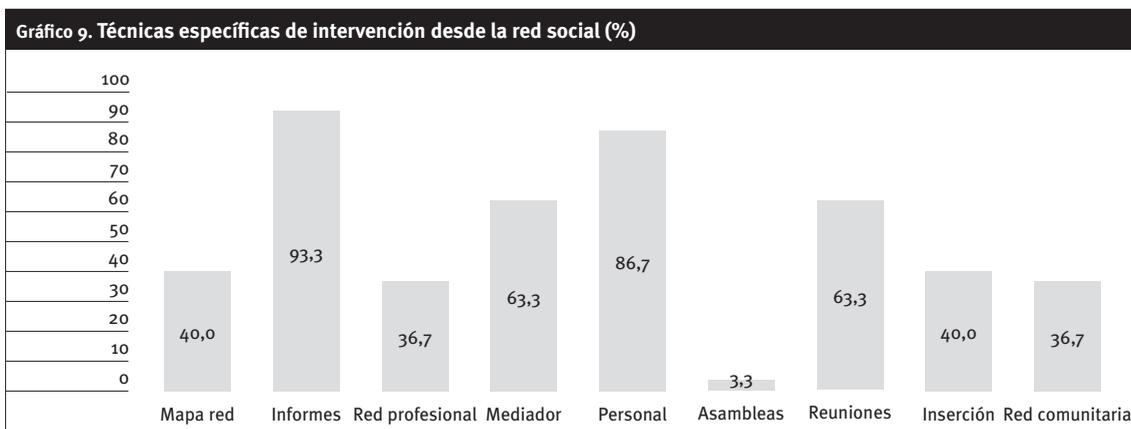
comunitaria’, utilizada únicamente por el 36,7 % de los profesionales, y ‘las asambleas’, empleadas sólo por el 3,3 %, lo cual refleja que la intervención que se realiza es de tipo individual frente a otra de carácter más global. El Gráfico 10 nos muestra que los trabajadores sociales utilizan técnicas específicas de intervención en red social, como ‘el mapa de red’, pero si comparamos estos resultados con los del Gráfico 8, vemos que entienden el trabajo en red y lo realizan desde una perspectiva técnica, pero sin embargo, en las funciones se sitúan, en parte, desde un punto de vista de gestión, es decir, desde la dependencia institucional, por lo que desarrollan roles, como el de ‘coordinador de ayudas externas’, que se dirigen más hacia la parte burocrática derivada de su rol institucional, porque, en ocasiones, “el trabajador hace un diagnóstico desde los servicios que dispone y no desde el origen de la necesidad, es decir, desde lo que pide la propia realidad” (Folgheraiter, 2012: 401). En este mismo sentido, cuando nos referimos a organismos públicos, “la flexibilidad es más difícil de programar y será necesario una sistematización diferente de la autonomía profesional a nivel interno, así como una valoración más decidida” (ibíd.: 403).

7. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo, hemos sistematizado la información que nos permitiese avalar las condiciones en que se desarrolla la intervención en redes sociales en el ámbito local, realizando una serie de avances teóricos y metodológicos relativos a la integración práctica de los conceptos y la teoría del enfoque de la intervención en redes sociales en trabajo social comunitario. En primer lugar, los profesionales del trabajo social han subrayado la



Fuente: Rodríguez (2014b).



Fuente: Rodríguez (2014b).

importancia de los valores y los principios éticos, al haberlos considerado la base fundamental de su práctica profesional y, también que “los procesos, las tareas y las prácticas para el *empowerment* de las comunidades les van a permitir asumir la responsabilidad colectiva de su propio desarrollo” (Kenny, 2006: 10). En este sentido, “la práctica del *empowerment* necesita un desarrollo desde los niveles social y político, y también desde las dimensiones personales de los sujetos, cuya práctica implica, a su vez, inserción social, participación y justicia social” (Rodríguez, 2014a: 38).

El trabajo social tiene una base instrumental formada por un conjunto de referencias teórico-metodológicas, a partir de las cuales los trabajadores sociales han considerado de intervención prioritaria en redes sociales a aquellos individuos que se encuentran en una situación de dificultad social sin red de apoyo, o red muy escasa, y en situación de aislamiento físico y social, coincidiendo ambas respuestas con los problemas sociales comunitarios que han sido señalados por los profesionales; y a su vez, responden, desde la identificación de la red social, a la importancia de conocer la existencia de personas de la comunidad que las ayudan. Los cambios permanentes en la situación social y económica nos llevan a la necesidad de optimizar las redes existentes, y en este sentido, “el objetivo del trabajador social es, por una parte, insertar a las personas aisladas en las redes de solidaridad y, por otra, reforzar las redes de solidaridad existentes y, eventualmente, participar en la creación de nuevas redes” (De Robertis y Pascal, 2007: 328). La mayoría de los trabajadores sociales participantes en la investigación han identificado los referentes teórico-metodológicos del modelo

sistémico y la intervención en redes sociales como soportes teóricos principales de su intervención, al igual que los roles de ‘facilitador de procesos individuales y colectivos’, ‘experto consultor’ y ‘referente organizativo y de recursos’, siendo sus funciones principales ‘identificar el tejido relacional’ y ‘conocer los recursos existentes en la comunidad’, habiendo subrayado también la utilización de técnicas de carácter más individual y menos colectivo, lo que nos refleja que la intervención que se realiza es de tipo individual, frente a otra de carácter más global. A este respecto, compartimos con Villalba que “lo que se precisa para orientar las intervenciones son herramientas conceptuales que apunten a examinar las fortalezas” (2011: 287).

A modo de conclusión, podemos afirmar, a la luz de los resultados obtenidos, que el trabajo social comunitario en el ámbito local necesita enfoques basados en las fortalezas para trabajar con las comunidades, donde el énfasis se ponga en la construcción y el fortalecimiento de las redes sociales, para que se movilicen sus recursos hacia un cambio positivo. “El propósito del desarrollo de la comunidad es apoyar y dar forma a la creación de redes formales e informales con el objetivo de facilitar y hacer real el *empowerment* de la acción colectiva” (Gilchrist, 2009: 95). Porque, tal como afirman Ennis y West (2010), las relaciones son lo que crean una comunidad y, por tanto, son la piedra angular de su desarrollo. Así, el municipio “tendría que asumir mayores responsabilidades, convirtiéndose en una entidad mediadora de todas, o de buena parte, de las acciones realizadas para luchar contra la pobreza y la exclusión social” (Ruivo, 2000: 16).

- ABALLÉA, F.; RIDDER, G.; y GADÉA, C. (2003): “Processos em fase de reconhecimento e concorrências profissionais”, en CHOPART, J. N. (ed.), *Os novos desafios do trabalho social: dinâmicas de um campo profissional*, Oporto, Porto Editora, págs. 203-221.
- ADAMS, R. (2008): *Empowerment, Participation and Social Work*, 3ª ed., Nueva York, Palgrave Macmillan.
- ARNAUT-BRAVO, S. (2010): “La lucha contra la pobreza en el origen del Trabajo Social”, en GUTIÉRREZ, A. (ed.), *Orígenes y desarrollo del Trabajo Social*, Madrid, Ediciones Académicas, págs. 25-53.
- BÁEZ, J.; y PÉREZ DE TUDELA, J. (2007): *Investigación cualitativa*, Madrid, ESIC.
- BAUMAN, Z. (2011): *Cuarenta y cuatro cartas desde el mundo líquido*, Barcelona, Paidós.
- BONET, J. (2006): “La vulnerabilidad relacional. Análisis del fenómeno y pautas de intervención”, *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, vol. 11, nº 4, págs. 1-17 [http://revista-redes.rediris.es/pdf-vol11/Vol11_4.pdf]
- CARDOSO, J. F. (2012): “Acção Social nos Municípios portugueses, potencialidades e limitações” [tesis doctoral], Lisboa, Instituto Universitário de Lisboa, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas.
- CEA, M^a A. (1996): *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*, Madrid, Síntesis.
- CHOPART, J. N. (2003): *Os novos desafios do trabalho social: dinâmicas de um campo profissional*, Oporto, Porto Editora.
- COLEMAN, J. (1988): “Social capital and the creation of human capital”, *American Journal of Sociology*, vol. 94, págs. 95-120.
- DE ROBERTIS, C. (2000): “Respondiendo a las nuevas situaciones desde los fundamentos del trabajo social”, en VV.AA., *Trabajo Social. Compromiso y equilibrio. IX Congreso Estatal de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales*, Santiago de Compostela, Colexio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Galicia, págs. 15-35.
- DE ROBERTIS, C.; y PASCAL, H. (2007): *La intervención colectiva en trabajo social. La acción con grupos y comunidades*, Buenos Aires, Hvmantas.
- DEL PINO, M. D. (2000): “La dimensión individual y colectiva del trabajo social en los servicios sociales comunitarios”, en MARTÍNEZ, M^a J. (coord.), *Para el trabajo social: aportaciones teóricas y prácticas*, Granada, Maristán, págs. 275-300.
- DOMINELLI, L. (2009): “Repositing social work”, en ADAMS, R.; DOMINELLI, L.; y PAYNE, M., *Social Work. Themes, Issues and Critical Debates*, 3ª ed., Basingstoke, Macmillan, págs. 13-25.
- ENNIS, G.; y WEST, D. (2010): “Exploring the potential of social network analysis in asset-based community development practice and research”, *Australian Social Work*, vol. 63, nº 4, págs. 404-417.
- FERRARIO, F. (2009): *Il lavoro di rete nel servizio sociale. Gli operatori fra solidarietà e istituzioni*, 5ª ed., Roma, Carocci.
- FERREIRA, J. M. L. (2011): *Serviço social e Modelos de Bemestar para a Infância. ‘Modus operandi’ do Assistente Social na Promoção da Protecção à Criança e à Família*, Lisboa, Ouid Juris.
- FOLGHERAITER, F. (2012): *Teoría e metodología del Servizio Sociale. La prospettiva de rete*, 4ª ed., Milán, Franco Agnelli.

- (2011): *Fondamenti di metologia relazionale. La lógica sociales dell'aiuto*, 2ª ed., Trento, Erickson.
- FRANS, D. J. (1993): "A scale for measuring social worker empowerment", *Social Work Practice*, vol. 3, nº 3, págs. 312-318.
- GIDDENS, A. (2007): *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- GILCHRIST, A. (2009): *The Well-Connected Community: A Networking Approach to Community Development*, 2ª ed., Bristol, Policy Press.
- GOETZ, J.; y LECOMPTE, M. (1988): *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*, Madrid, Morata.
- GUBA, E.; y LINCOLN, Y. (1982): "Epistemological and methodological bases of naturalistic inquiry", *Educational Communication & Technology Journal*, vol. 30, nº 4, págs. 233-253.
- KENNY, S. (2006): *Developing Communities for the Future*, 3ª ed., Melbourne, Cengage Learning.
- LEE, J. A. B. (2001): *The Empowerment Approach to Social Work Practice*, 2ª ed., Nueva York, Columbia University Press.
- MARCHIONI, M (coord.) (2001): *Comunidad y cambio social. Teoría y praxis de la acción comunitaria*, Madrid, Popular.
- MARSHALL, M. T. (2006): "Sujeto social y desarrollo comunitario", en EROLES, C. (coord.), *Familia(s), estallido, puente y diversidad: una mirada transdisciplinaria de los derechos humanos*, Buenos Aires, Espacio.
- PÉREZ DÍAZ, V. (2008): *El malestar de la democracia*, Barcelona, Crítica.
- PUTNAM, R. (ed.) (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona, Galaxia Gutenberg; Barcelona, Círculo de Lectores.
- REAMER, F. G. (2013): "Social work in a digital age: Ethical and risk management challenges", *Social Work*, vol. 58, nº 2 [<http://www2.sunysuffolk.edu/bybeem/SS22/SW%20in%20a%20digital%20age.pdf>], consultado el 20-4-14].
- RODRÍGUEZ, M. D. (2014a): "El enfoque del empowerment: piedra angular del Trabajo Social Comunitario en el siglo XXI", *Trabajo Social Hoy*, nº 73, págs. 27-42.
- (2014b): "Redes sociales: un nuevo cuadro metodológico de intervención en Trabajo Social Comunitario" [tesis doctoral], Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales.
- (2012): "Ciudadanía, comunidad, municipio y redes sociales. La fuerza de lo imprevisto", *Revista Intervenção Social*, nº 40, págs. 125-142 [<http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/is/article/view/1212>].
- RUIVO, F. (2000): *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra, Quarteto.
- RUIZ, J. I.; e ISPIZUA, Mª A. (1989): *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- SEGAL, E. A.; GERDES, K. E.; y STEINER, S. (2013): *An Introduction to the Profession of Social Work. Becoming a Change Agent*, Belmont, Brooks/Cole Cengage Learning.
- SONG, L. (2011): "The extent and correlates of the utilization of empowerment strategies: A survey of social workers in the field of partner violence", *British Journal of Social Work*, nº 41, págs. 1.016-1.037.
- SUBIRATS, J. (dir.) (2007): *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- UNWIN, P.; y HOGG, R. (2012): *Effective Social Work with Children and Families: A Skills Handbook*, Londres, Sage Publications.
- VILLALBA, C. (2011): "El concepto de resiliencia en trabajo social", en CORDERO MARTÍN, G.; CORDERO RAMOS, N.; y FERNÁNDEZ MARTÍN, M. I., *El mosaico de la intervención social. Métodos y conceptos en trabajo social*, Sevilla, Aconcagua Libros, págs. 275-293.
- (2009): "Del contacto en el escenario social a la construcción de redes sociales y fuentes de apoyo social", *XI Congreso Estatal de Trabajo Social*, Zaragoza.
- (1995): "Intervención en redes", *Documentación Social*, nº 98, págs. 105-119.
- VISCARRET, J. J. (2007): *Modelos y métodos de intervención en Trabajo Social*, Madrid, Alianza.

Procesos y factores de exclusión social en las historias de vida de las mujeres institucionalizadas en centros de protección de la Comunidad Valenciana

Gabriela Moriana Mateo

Departament de Treball Social i Serveis Socials, Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Univesitat de València
<gabriela.moriana@uv.es>

Artikulu honetan aurkezten da Valentziako Erkidegoko emakumeentzako harrera-zentro batzuen inguruan eginiko landa-lan etnografiko batean bildutako emaitzen lehenengo zatia. Bere xedea da instituzio horietan dauden emakumeen bizitzaldien azpiko gizarte-bazterketa prozesu eta faktoreak aztertzea. Kualitatiboak izan dira betekizun horretarako erabili izan diren ikerketa-teknikak. Bertan burutu dira behaketa parte-hartzaile eta elkarrizketa biografikoak, eta dokumentu pertsonal eta txosten sozialak erabiliz, osatu dira bizitzaldiko hamabost historia; baina hurbilketa honetan kontuan hartu dira horietatik sei, hau da, bizitzaren hasieran kalteberatasuna ezaugarri izandako emakume horien historiak. Emaitzei dagokionez, nabarmendu behar da aipatutako historia horien guztiet azpian daudela gizarte-bazterketaren inguruko faktoreak, eta gehienbat —edo soilik— emakumeei eragiten dietela, eta horren ondorioz izendatu ditugu generoaren berriazko faktore sozial gisara, eta berauen artetik nabarmentzen dira familiaren baitako indarkeria eta genero-indarkeria.

GAKO-HITZAK:

Emakumeentzako harrera-zentroak, gizarte-bazterketa, kalteberatasuna, familiaren baitako indarkeria, genero-indarkeria

Este artículo presenta parte de los resultados de un trabajo de campo etnográfico realizado en distintos centros de protección de mujeres de la Comunidad Valenciana. Su objetivo es analizar los procesos y factores de exclusión social que subyacen en las historias de vida de las mujeres institucionalizadas. Las técnicas de investigación utilizadas han sido cualitativas. Se ha realizado observación participante y entrevistas biográficas, que junto con documentos personales e informes sociales, han permitido elaborar quince historias de vida, aunque en esta aproximación sólo se analizan seis, las de las mujeres que iniciaron su trayectoria vital en el espacio de vulnerabilidad. Respecto a los resultados, cabe señalar que, en las mencionadas historias, subyacen factores de exclusión social que afectan, sobre todo —o únicamente— a las mujeres, por lo que los hemos denominado factores de exclusión social específicos de género, entre los cuales destacan la violencia intrafamiliar y de género.

PALABRAS CLAVE:

Centros de acogida de mujeres, exclusión social, vulnerabilidad, violencia intrafamiliar, violencia de género.

1. Introducción

Este artículo recoge parte de los resultados de un trabajo de campo realizado en distintos centros residenciales de los servicios sociales especializados para mujeres de la Generalitat Valenciana. Su objetivo es conocer los procesos y factores de exclusión social que subyacen en las historias de vida de las mujeres mayores de edad institucionalizadas en los mencionados centros de protección que iniciaron su trayectoria vital en la situación de vulnerabilidad, desde su punto de vista y desde la perspectiva de género. Como apunta Brunet (2009), si nos aproximamos al estudio de la exclusión sin tener en cuenta la categoría de género, no seremos capaces de estimar la incidencia real, ni mucho menos conocer, los principales factores que la provocan.

La denominación de los centros residenciales de servicios sociales especializados para mujeres de la Generalitat Valenciana ha ido cambiando a lo largo del tiempo. La primera tipología¹ diferenciaba entre casa de acogida para mujeres en situación de emergencia y residencia materno infantil; la segunda², entre casa de acogida para mujeres en situación de emergencia, centros de acogida y pisos tutelados. Finalmente, de acuerdo con la actual la Ley 7/2012, de 23 de noviembre, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunidad Valenciana, la red de asistencia social integral a las víctimas de violencia sobre la mujer queda constituida por los siguientes servicios de régimen residencial:

- Centros de emergencia: son recursos especializados de corta estancia que ofrecen acogida inmediata a las mujeres y menores que las acompañan. En ellos se proporciona alojamiento, manutención, protección, apoyo e intervención psicosocial especializada.
- Centros de recuperación integral: están especializados en la atención integral a las mujeres víctimas de violencia y a los menores que las acompañan que necesitan de un alojamiento temporal más prolongado, debido a los malos tratos sufridos, a la falta de apoyo familiar y a la ausencia de recursos personales. La estancia incluirá prestaciones de alojamiento, manutención, protección, apoyo e intervención psicosocial.

¹ Orden de 9 de abril de 1990, de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla el Decreto 40/1990, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, sobre Registro, Autorización y Acreditación de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana.

² Orden de 17 febrero de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social, sobre condiciones y requisitos para la autorización de los Centros Especializados para mujeres en situación de riesgo social, por la que se desarrolla el Decreto 91/2002, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, sobre Registro de los Titulares de Actividades de Acción Social, y de Registro y Autorización de Funcionamiento de los Servicios y Centros de Acción Social, en la Comunidad Valenciana.

- Viviendas tuteladas: son hogares para mujeres víctimas de violencia que necesitan protección y tienen un nivel de autonomía personal que les permita vivir en ellos de forma autogestionada.

2. Material y método

Tanto la metodología de investigación como las principales técnicas utilizadas en este trabajo han sido de índole cualitativa. Se ha realizado observación participante³, análisis documental (de informes sociales y otros documentos personales) y, sobre todo, entrevistas informales y en profundidad, pasando de la entrevista como técnica a las historias de vida como estrategia. En este sentido, cabe decir que, en puridad metodología, no se puede hablar de selección de casos, sino más bien de intentos continuados de obtener información de las residentes. Es muy difícil que hablen, hay mucho dolor, no conocen a las profesionales y desconfían de la institución; por eso, se trata de una información difícilísima de conseguir y de un valor inconmensurable.

Como resultado del trabajo de campo, se han podido elaborar quince historias de vida de mujeres en procesos de exclusión social que han residido en los centros de protección de la Comunidad Valenciana entre 1999 y 2012, aunque debido a los límites de este artículo sólo se van a analizar las que corresponden a las mujeres que iniciaron el proceso o trayectoria vital en el espacio o zona de vulnerabilidad, pero sólo a partir de los 18 años, es decir, desde su mayoría de edad legal.

El concepto de exclusión social es objeto de diversas definiciones y ha sido profusamente abordado desde las ciencias sociales (Tezanos, 1999; Estivill, 2003; Raya, 2006; Laparra *et al.* 2007; Laparra y Pérez Eransus, 2008). Para este acercamiento, se han revisado algunas de las principales aportaciones con el objetivo de entender los procesos de exclusión social que subyacen en las historias de vida analizadas.

Para Unicef (2005), la exclusión social incluye privación, entre otros, de los derechos económicos, sociales y políticos. Tezanos (1999) define la exclusión social en sentido negativo, en términos de aquello de lo que se carece. Se trata de un fenómeno con tres aspectos clave: su origen estructural, su carácter multidimensional y su naturaleza procesual (Cabrera, 1998; Tezanos, 1999; Subirats, 2004, 2005; Raya, 2006; Laparra *et al.*, 2007; Hernández Pedreño, 2008; Uceda, 2011; Moriana, 2014).

La exclusión social es un fenómeno estructural (Tezanos, 1999; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001; Bel Adell, 2002; Subirats y Gomà,

³ En los centros de protección en los que la investigadora era una profesional asalariada, lo que convertía al espacio profesional en objeto de investigación.

2003; Gabàs, 2003; Subirats, 2005; Cabrera, 2005; Raya, 2006; Laparra *et al.*, 2007; Enríquez, 2007; Moriña, 2007; Jiménez Ramírez, 2008; Hernández Pedreño, 2010; Uceda, 2011; Moriana, 2014) y multidimensional (Juárez y Renes, 1995; Atkinson, 1998; Tezanos, 1999 y 2001; Brugué, Gomà y Subirats, 2002; Gabàs, 2003; Subirats, 2004, 2005; Cabrera, 2005; Raya, 2006; Moriña, 2007; Laparra *et al.*, 2007; Laparra y Pérez Eransus, 2008; Jiménez Ramírez, 2008; Hernández Pedreño, 2008; Hernández Pedreño, 2010; Uceda, 2011; Moriana, 2014).

Para Tezanos (1999), más allá del ámbito económico, el fenómeno de la exclusión social se despliega sobre las dimensiones laboral, cultural, personal y social, y a cada una de ellas le corresponden una serie de factores de integración y de exclusión. Laparra *et al.* (2007) realizan una clasificación que incluye las dificultades o barreras en al menos tres dimensiones: participación económica (pobreza económica), participación social (aislamiento social, conflictividad familiar y otros factores) y participación política (entendida como el acceso limitado a los sistemas de protección social, sanidad, vivienda, educación o prestaciones sociales).

Subirats *et al.* (2004) proponen una perspectiva integral de exclusión social que incluye siete ámbitos o dimensiones —económica, laboral, formativa, residencial, relacional, ciudadanía y participación—, precisando además una serie de factores de exclusión para cada una de ellas. Así, cada una de las referidas dimensiones de exclusión estaría, a su vez, influida por tres ejes de desigualdad social: género, edad, y origen o etnia. Según estos autores/as, las mujeres, al igual que los jóvenes o ancianos, poseen factores de exclusión específicos, determinados por su propia posición en el sistema social. En los factores de exclusión social específicos de género se centra este trabajo.

También existe consenso en considerar la exclusión social como un proceso dinámico (Castel, 1997 y

2004; Atkinson, 1998; Tezanos, 1999; Castells, 2001; Bel Adell, 2002; Estivill, 2003; Gabàs, 2003; Subirats, 2004, 2005; Cabrera, 2005; Raya, 2006; Laparra *et al.*, 2007; Moriña, 2007; Hernández Pedreño, 2010; Uceda, 2011; Damonti, 2014; Moriana, 2014), en el que, siguiendo planteamientos como los de Castel (1997), se pueden distinguir tres espacios o zonas: de integración, de vulnerabilidad y de exclusión social. Así, y a pesar de las dificultades que supone ceñir las complejas realidades de la exclusión social a categorizaciones preestablecidas y dado que todas las historias de vida que se recogen en este trabajo finalizan en la zona de exclusión/institucionalización, se han clasificado según el punto de partida de la trayectoria en los mencionados espacios en función de dos de los ejes clásicos de integración-exclusión: los ingresos económicos (bien procedan del trabajo remunerado o de distintos tipos de prestaciones sociales) y la capacidad integradora de las redes sociofamiliares.

Siguiendo estos planteamientos, las trayectorias vitales de las mujeres en procesos de exclusión social institucionalizadas en los centros de protección de mujeres de la Comunidad Valenciana se inician en la zona de integración social (trabajo remunerado estable y relaciones familiares sólidas), vulnerabilidad (trabajo remunerado irregular o prestaciones sociales; y relaciones familiares débiles, conflictivas y violentas) y exclusión social (trabajo remunerado muy irregular o inexistente, o dependencia de las prestaciones sociales; y relaciones familiares inexistentes, conflictivas o violentas). En el Cuadro 1, se sintetizan las variables utilizadas para clasificar las historias de vida en los mencionados espacios.

Así, se diferenciará entre las tres trayectorias vitales que se inician en la situación de integración social, las ocho que lo hacen en un punto intermedio o de vulnerabilidad, y las cuatro que habitan de forma invariable en el espacio de exclusión social, como se puede ver en el Cuadro 2.

Familia	Ejes	Integración	Vulnerabilidad	Exclusión
Origen	Ingresos económicos	Trabajo remunerado estable	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo remunerado irregular. • Prestaciones económicas de los servicios sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo remunerado muy irregular o inexistente. • Prestaciones económicas de los servicios sociales.
	Redes familiares	Sólidas	<ul style="list-style-type: none"> • Débiles, conflictivas y violentas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictivas, violentas o inexistentes.

Fuente: Elaboración propia.

Inclusión	Vulnerabilidad		Exclusión
Reme (HV6) Loli (HV8) Marian (HV15)	Maite (HV1) Lola (HV2) Teresa (HV4) Belén (HV5)	Concha (HV9) Carmina (HV10) Mayte (HV13) Lorena (HV14)	Sonia (HV3) Karmela (HV7) Dolores (HV11) Gracia (HV12)

* Los nombres son ficticios, por motivos de confidencialidad.

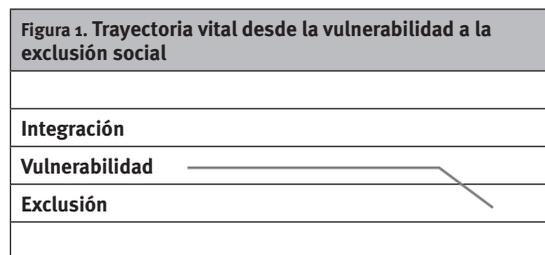
Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, como ya se ha señalado, el presente análisis se ha centrado en las seis trayectorias vitales de las mujeres institucionalizadas cuyo proceso se inicia en la situación de vulnerabilidad, a partir de su mayoría de edad legal (en realidad, son ocho; dos de ellas, aunque madres —y por eso están en un centro residencial de mujeres— son menores de edad en el periodo de institucionalización y, por lo tanto, de recogida de la información para elaborar las historias de vida).

3. Resultados

De las seis historias de vida analizadas en este artículo, cuatro mujeres transitan de la vulnerabilidad a la exclusión social siendo ya mayores de edad y dos ya están en la situación de exclusión cuando llegan a la mayoría de edad. Vamos a ver la imagen gráfica del proceso y la valoración de la trayectoria vital.

3.1. Trayectoria vital adulta desde la vulnerabilidad a la exclusión social



Fuente: Elaboración propia.

3.1.1. Maite (nacida en 1974, en una capital andaluza)

VULNERABILIDAD: HASTA LOS 26 AÑOS

Sale de casa sin tener a dónde ir, cuando cumple 18 años, a causa del incesto o violencia sexual que su padre ejercía contra ella. La acoge la madre del chico con el que acaba de iniciar una relación. La madre de su ya pareja les proporciona casa y los recursos económicos necesarios, porque ni su marido ni ella tienen trabajo remunerado (su compañero, porque no quiere trabajar; y ella, porque además de los continuos embarazos, enferma de vesícula). Maite realiza todo el trabajo no remunerado (tanto las tareas domésticas como el cuidado de sus dos hijas e hijo). Las relaciones son conflictivas y violentas, y Maite sufre violencia de género física, psíquica y sexual.

EXCLUSIÓN SOCIAL: A PARTIR DE LOS 26 AÑOS

Denuncia a su pareja y tiene que dejar el domicilio conyugal. Como no cuenta con recursos económicos propios ni redes sociofamiliares que la acojan, tiene que ser ingresada en un centro de protección, junto con sus dos hijas (de 4 y 2

años) e hijo (de 7 meses), por los cuales nunca ha cobrado pensión de alimentos.

3.1.2. Teresa (nacida en 1978, en una ciudad cercana a València)

VULNERABILIDAD: HASTA LOS 21 AÑOS

Su trayectoria vital adulta se inicia en el espacio de vulnerabilidad, porque su padre, único proveedor de los recursos económicos de su familia de origen, maltrata físicamente tanto a su madre como a ella. Con 19 años, inicia una relación, y su pareja la maltrata física, psíquica y sexualmente (la deja embarazada de forma premeditada), por lo que rompe la relación y, con 20 años, tiene a su primer bebé (al que el padre no reconoce). Sigue viviendo en casa de su familia de origen hasta que, poco después, fallece su madre, momento en el que abandona el hogar paterno sin tener a dónde ir.

EXCLUSIÓN SOCIAL: A PARTIR DE LOS 22 AÑOS

Duerme con el bebé en casa de una amiga o en la calle, cuando no hay suerte. Inicia una nueva relación; su pareja procede de una familia marginal. Los servicios sociales decretan una situación de desamparo, declaran una tutela automática y le retiran al bebé. Se vuelve a quedar embarazada; esta vez es un bebé deseado por ella y, como no puede seguir viviendo en la calle, es ingresada en un piso tutelado de su pueblo. Una vez en el centro, incumple horarios y normas, y lleva a dormir a su pareja con ella. Se trata de una falta grave, por lo que es expulsada, pero como está en avanzado estado de gestación y no la pueden dejar en la calle, la ingresan en otro centro de protección de la capital. Dado que está en un ambiente protegido, le dejan tener con ella al bebé que le habían retirado. Incumple normas y horarios, y es denunciada por malos tratos contra su hijo durante una salida del centro, por lo que le vuelven a retirar al menor, pero sigue en la institución, debido a su estado de gestación. Tiene pocos hábitos y habilidades sociales, carece de formación y no ha trabajado nunca fuera de casa, por lo que su salida autónoma del centro con su nuevo bebé es prácticamente imposible.

3.1.3. Mayte (nacida en 1976, en Rumanía)

VULNERABILIDAD: HASTA LOS 26 AÑOS

Hasta los 19 años, vive con su familia de origen en una situación de vulnerabilidad, ya que su padre maltrataba a su madre. A esa edad, conoce a un chico y deja su trabajo remunerado para irse a vivir con él. Muy pronto, se inicia la violencia de género, sobre todo, malos tratos psicológicos. Además, su compañero tiene importantes problemas de ludopatía. A los 23 años, Mayte

tiene a su primera hija y se separa; el padre no asume responsabilidad alguna (ni de cuidados ni económica) respecto a niña. Posteriormente, Mayte inicia una nueva relación de pareja (él es de religión musulmana), se vuelve a quedar embarazada y se va a vivir a la casa de sus padres de su compañero. Aunque ella no quiere, él emigra al Estado español y Mayte aborta de forma espontánea. Poco tiempo después, ella se reúne con él y se vuelve a quedar embarazada. Una vez en el Estado español, su pareja la maltrata física, psíquica y económicamente, y cuando ella no puede aguantar más la situación (aunque no quería, pues se trata del padre de su futuro bebé), le denuncia. Como no tiene recursos económicos propios, ni trabajo remunerado, ni dónde vivir, la derivan al Centro Mujer 24 Horas, desde donde se formaliza un ingreso urgente en casa de acogida.

EXCLUSIÓN SOCIAL: A PARTIR DE LOS 26 AÑOS

Ingreso en casa de acogida en avanzado estado de gestación y situación documental irregular.

3.1.4. Lorena (nacida en 1981, en Colombia)

VULNERABILIDAD: HASTA LOS 30 AÑOS

Su pareja va a emigrar desde Colombia a Costa Rica con su familia, y ella se queda embarazada para irse con él, dejando estudios y familia. A los 19 años, nace su primer hijo. Su compañero presenta una importante adicción al alcohol y no aporta dinero a la economía doméstica, ni se ocupa de su hijo. A la violencia de género económica, se suma la violencia psicológica. Cuando el niño tiene un año y medio, Lorena regresa a Colombia con su madre; su pareja no le pasa pensión de alimentos y jamás vuelve a intentar verles. Una vez en Colombia, su madre la ayuda con el bebé, y Lorena encuentra trabajo remunerado e inicia una nueva relación. Su nuevo compañero la deja embarazada de forma premeditada y posteriormente desaparece y nunca ve a su hijo, ni se ocupa de ningún aspecto relacionado con él. Posteriormente, a través del chat, conoce a un hombre español, con el que poco después se casa. El ya marido de Lorena regresa a España, mientras ella se queda en Colombia hasta que su permiso de residencia por reagrupación familiar y el de sus hijos esté en regla. Al año, aproximadamente, Lorena llega al Estado español con sus dos hijos, uno de 5 años y otro de 2. Una vez aquí, se tiene que ocupar de cinco menores (tres de su pareja y dos de ella) y también tiene que realizar la limpieza del bar de su pareja, sin ningún tipo de remuneración económica. El marido de Lorena ejerce todo tipo de violencia contra ella (malos tratos físicos, sexuales, psíquicos y económicos), que hace extensivos contra sus dos hijos, sobre todo, los físicos y psíquicos. Después de que su pareja le propinase una paliza, Lorena decide marcharse

con sus hijos; no sabe qué hacer y llama al 091 para que la ayuden. La derivan al Centro Mujer 24 Horas, desde donde valoran la pertinencia de su ingreso en centro de acogida, tras interponer denuncia, dado que no tiene recursos personales propios, ni dónde vivir.

EXCLUSIÓN SOCIAL: A PARTIR DE LOS 30 AÑOS

Lorena ingresa en el centro de acogida con sus dos hijos (uno de 11 años y otro de 8).

3.2. Trayectoria vital adulta en la situación de exclusión social

Figura 2. Trayectoria vital de forma permanente en la exclusión social	
Integración	
Vulnerabilidad	
Exclusión	_____

Fuente: Elaboración propia.

3.2.1. Lola (nacida en 1977, en Valencia)

EXCLUSIÓN SOCIAL: DESDE LOS 18 HASTA LOS 22 AÑOS

Sufre malos tratos, aunque también físicos, sobre todo, económicos, por parte de su pareja, con quien inicia la convivencia cuando sale de casa de forma precipitada al cumplir 18 años, debido a los abusos sexuales a los que la sometía su padrastro. No tienen dónde vivir, por lo que lo hacen con familiares y personas conocidas, pero también en la calle. Asimismo, ocupan casas tanto en Valencia como en otras ciudades a las que van buscando empleo. Su pareja nunca trabaja; ella realiza trabajos remunerados precarios muy irregulares, hasta que se queda embarazada. Dada la situación, poco antes de dar a luz solicita ayuda a los servicios sociales, que, atendiendo a su avanzado estado de gestación, la derivan a una residencia de mujeres. Allí nace su primera hija; Lola tiene 19 años. Cuando se recupera del parto, con el pretexto de que ha encontrado trabajo, se marcha del centro con su bebé. A los pocos meses, se vuelve a quedar encinta. Su pareja sigue sin trabajar, ni participar en la atención y cuidado de la niña. Aunque con muchas contradicciones, porque no quiere volver a vivir en una institución, y dado que no tiene dónde hacerlo, Lola vuelve a solicitar ingreso en centro de mujeres y nace su segunda hija. Tanto la estancia en la residencia como la posterior salida son muy complicadas, ya que Lola tiene problemas de salud mental, escasa formación y habilidades sociolaborales, ningún tipo de apoyo sociofamiliar y dos niñas muy pequeñas a su cargo en solitario.

3.2.2. Carmina (nacida en 1970, en un pueblo de la provincia de Castellón)

EXCLUSIÓN SOCIAL: DURANTE TODA SU TRAYECTORIA VITAL ADULTA

A los 18 años, ya vive con su pareja y sufre malos tratos físicos, psíquicos, sexuales y económicos por parte de su compañero. Viven en un vertedero, sin agua ni luz. A los 21 años, nace su primer hijo, y a los 24, tiene una hija, y dadas las dificultades de los dos partos, le realizan una ligadura de trompas. Ella tenía que ocuparse de todas las tareas de cuidados de los dos menores, e incluso de hacerle los porros a su pareja. Tras una importante paliza en público, que posteriormente continúa en su casa, un vecino que no quiere identificarse avisa a la Policía, que acude al domicilio y arresta a la pareja de Carmina. A la mañana siguiente, la ingresan en la casa de acogida por malos tratos físicos e intento de asesinato por parte de su pareja; tiene 29 años, un hijo de 8 y una hija de 5, y ha roto prácticamente toda la relación con su familia biológica. Antes del mes de estar en el centro, se marcha con el agresor. Los malos tratos siguen y Carmina solicita un nuevo ingreso en casa de acogida, pero fuera de la provincia. Vuelve a ingresar en el centro de protección de mujeres, donde se desespera, pues el tiempo pasa y no encuentra trabajo (no tiene formación, ni experiencia laboral), y dice que, para que le quiten a sus hijos, prefiere aguantar los malos tratos y verles crecer a su lado.

4. Discusión y conclusiones

De acuerdo con el objetivo planteado, se van a abordar, en primer lugar, los principales rasgos del proceso de exclusión social, y seguidamente, los factores de exclusión social más importantes que subyacen en las historias de vida de las mujeres institucionalizadas en centros de acogida cuya trayectoria vital se inicia en el espacio de vulnerabilidad a partir de su mayoría de edad legal.

En primer lugar, y respecto al proceso de exclusión social, como hemos podido observar, cuatro de las seis mujeres transitan al espacio o zona de exclusión social cuando son mayores de edad y las otras dos lo hacen siendo todavía menores, por lo que su trayectoria de vida adulta se desarrolla en la zona de exclusión social de forma permanente.

Siguiendo con el proceso de exclusión social y en relación con las primeras trayectorias, cabe señalar que las redes familiares coadyuvan a mantener la situación de vulnerabilidad, impidiendo o retrasando el tránsito a la zona de exclusión social: es el caso de la suegra que proporciona a la unidad familiar de su nuera, hijo y descendencia casa e ingresos económicos; de los padres que acogen a su hija marido y nieta cuando no tienen ingresos

económicos ni dónde vivir; y también de la madre que ampara a nieto e hija cuando rompe la relación de pareja.

En ambos modelos de trayectorias, se observa cómo los maridos y padres de las/os hijas/os de las protagonistas no cumplen con el rol de proveedores de la economía doméstica cuando hay convivencia, ni con la obligación de pagar la pensión de alimentos cuando deja de haberla o no la ha habido nunca, al igual que pasaba en las trayectorias vitales de las mujeres institucionalizadas que iniciaban su trayectoria en el espacio de integración (Moriana, 2014). Siguiendo a Espinar (2003), el abandono de estas responsabilidades está estrechamente ligado a la violencia económica, en general, podría considerarse una forma de violencia psicológica y supone la asunción en solitario de las cargas familiares por parte de las mujeres. Pero además, la violencia de género se hace omnipresente; las mujeres de ambas trayectorias sufren todo tipo de malos tratos: físicos, psíquicos, sexuales y económicos. En ocasiones, la violencia, sobre todo física y psicológica, también se hace extensible a sus hijas/os.

Algunos de los maridos presentan adicciones, sobre todo al alcohol, aunque en unos casos maltratan físicamente a sus compañeras, y en otros, no. Asimismo, y rompiendo el mito de la relación alcohol-violencia, también aparece el caso del agresor que no tiene conducta adictiva alguna. El consumo de alcohol o de drogas puede favorecer la emergencia de conductas violentas, pero no las causa; de hecho existe violencia sin drogadicción y drogadicción sin violencia (Echeburúa y De Corral, 1998; Villavicencio y Batista, 1992; Walker, 1979).

Por su parte, ante las situaciones de violencia, como hemos podido advertir, las mujeres actúan y denuncian a los agresores (aunque en ocasiones, no lo querían hacer, porque se trata del padre de sus hijas/os). Como es sabido, las denuncias por violencia de género representan la punta del iceberg. Según la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer (Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, 2015), siete de cada diez mujeres que han sufrido violencia de género (el 67,8%) nunca lo han denunciado. Conviene tener en cuenta que nuestras protagonistas necesitan apoyo y ayuda, y de hecho, la piden a ONG, servicios sociales, a la Policía y al Centro Mujer 24 Horas. Tradicionalmente y hasta la implementación de la Ley Integral, estos servicios sólo podían ofrecer a las mujeres maltratadas el ingreso en un centro de protección. Desde entonces hasta la actualidad, existen más tipos de apoyo, tanto para las mujeres españolas como para las extranjeras.

El tránsito a la situación de exclusión social de la mayoría de estas mujeres que inician su trayectoria biográfica en la zona de vulnerabilidad se produce por la salida del hogar conyugal sin tener a dónde ir a causa de la violencia de género, y coincide con

la institucionalización. Siguiendo a Subirats *et al.* (2004), para evitar las situaciones de violencia doméstica, a las mujeres se las separa bruscamente de su entorno más inmediato mediante su ingreso en hogares colectivos. Pero los efectos de esa drástica solución desvinculan a las mujeres de dos ejes básicos de integración social: la esfera productiva (su relación con el mercado), en caso de tenerla; y las redes sociales y comunitarias.

Como hemos visto, en los centros de protección también ingresan por violencia de género mujeres que ya estaban en situaciones de exclusión social, pero también las que no tienen dónde vivir (habían salido de la casa de la familia de origen por distintos tipos de violencia intrafamiliar contra las mujeres, sobre todo, sexual y física), debido a los embarazos o cargas familiares. Consecuentemente, en los centros de protección de mujeres conviven las que han ingresado a causa de la violencia de género con aquellas que lo han hecho por motivos relacionados con la exclusión social.

De esta manera, junto con la violencia intrafamiliar, la violencia de género deviene el factor de exclusión social más importante entre las mujeres que inician sus procesos vitales en el espacio de vulnerabilidad, al igual que entre las trayectorias vitales de las mujeres institucionalizadas que iniciaban su trayectoria en la situación de integración (Moriana, 2014). En este sentido, en su *Propuesta de indicadores para medir los efectos de la violencia de género en el ámbito de pareja sobre la vida de las mujeres*, Camarasa *et al.* (2009) también afirman que las mujeres que sufren la agresión machista tienen más riesgo de padecer exclusión social, precariedad económica y desempleo.

Sin embargo, aunque no tienen alternativa posible, algunas mujeres manifiestan importantes contradicciones respecto a su ingreso en los centros de acogida, pues en ellos están obligadas a cumplir normas, horarios y a convivir con las demás compañeras, en situaciones igual de complicadas. Como ellas mismas manifiestan, adaptarse a la institución les cuesta mucho. Pero además de perder su intimidad (en algunos centros, la precariedad es tal que hasta tienen que compartir habitación con otras mujeres e hijas/os), en los centros van a estar controladas, en todo momento, por las profesionales.

Así, ante las dificultades, ante la imposibilidad de encontrar un trabajo remunerado y ante el miedo a que les quiten a sus hijas/os, dicen estar dispuestas a aguantar la violencia para poder verlos crecer a su lado. De hecho, en ocasiones abandonan el medio residencial para volver con sus parejas, porque les creen cuando les aseguran que han cambiado y que no las van a volver a pegar. Algunas de las mujeres que llegan a la institución presentan una importante carencia de hábitos y habilidades sociales, debido a sus largas trayectorias de exclusión social, pero también problemas de salud mental a causa de los malos tratos (sobre todo, sexuales) sufridos siendo

menores, lo que agrava la ya difícil salida del centro. Por ello, ante la falta de posibilidades reales de vida autónoma fuera del espacio institucional, no faltan los casos en los que, cuando finaliza el periodo de estancia, se produce la derivación de las mujeres a otro centro de protección.

Por otra parte, en las trayectorias analizadas subyacen importantes dimensiones de exclusión social, con sus respectivos factores de exclusión, que afectan tanto a los hombres como a las mujeres: carencia de redes sociales y familiares, falta de formación, ausencia de experiencia laboral y de trabajo remunerado, ingresos económicos insuficientes, adicciones, ludopatías, infravivienda o falta de vivienda, entre otras. Sin embargo, cuando se tiene en cuenta la perspectiva de género y se analiza la realidad de las mujeres en los procesos de exclusión social, se ve claramente, que ellas presentan, como ya ha indicado Damonti (2014), mayores niveles de exclusión en todas las dimensiones. Además, en las trayectorias analizadas subyacen importantes dimensiones y factores de exclusión social que afectan sobre todo —o únicamente— a las mujeres, por lo que los hemos denominado factores de exclusión social específicos de género.

En este sentido y en referencia a las relaciones familiares, aunque la ausencia, el deterioro, el aislamiento, los conflictos o las relaciones violentas pueden afectar tanto a las mujeres como a los hombres, la violencia intrafamiliar contra las mujeres y de género, la pérdida de redes sociales y familiares de ayuda en las situaciones de violencia de género y los malos tratos contra sus hijas/os (que las obligan a abandonar el hogar de su familia de origen sin tener dónde ir) son factores de exclusión social específicos de género que subyacen en las historias de vida de las mujeres institucionalizadas que inician sus trayectorias vitales en el espacio de vulnerabilidad, al igual que las de quienes inician sus trayectorias vitales en el espacio social de integración (Moriana, 2014).

Respecto al ámbito laboral, si bien el desempleo o la precariedad pueden afectar tanto a las mujeres como a los hombres, las mujeres institucionalizadas cuyas trayectorias se inician en el espacio de la vulnerabilidad, al igual que las que lo hacen en el de la integración (Moriana, 2014), abandonan el empleo para contraer matrimonio y son ellas las que tienen que realizar todo el trabajo no remunerado de sus familias: cuidados (descendencia, familiares de su pareja) y tareas domésticas. Por ello, en ocasiones, ni siquiera se pueden incorporar al trabajo remunerado, por lo que carecen de experiencia profesional, y la que tienen no se valora en el mercado laboral, ya que se trata de aprendizajes adquiridos en el espacio doméstico. Como señala Del Valle (2012), no tiene el mismo valor una tarea realizada en el ámbito doméstico y dentro de las responsabilidades familiares que otra de la misma índole ejecutada en el mercado laboral. Por esa razón, las mujeres que

nos ocupan no sólo dependen económicamente de sus respectivos compañeros, sino que tienen cerrado el acceso a los derechos laborales y deben pedir ayuda a los servicios sociales.

A ello se suma el incumplimiento del rol de proveedor de la economía doméstica por parte de sus compañeros cuando existe convivencia, y el incumplimiento de la obligación de abonar las pensiones de alimentos cuando no la ha habido nunca, al igual que les pasa a las mujeres institucionalizadas que inician sus trayectorias vitales en el espacio social de integración (Moriana, 2014). También cabe señalar el hecho de que incluso ciertos trabajos remunerados dejan de serlo cuando los realiza la esposa, como es el caso de la limpieza del negocio de su marido sin sueldo ni contrato laboral.

En lo que al ámbito residencial se refiere, tanto los hombres como las mujeres pueden tener una vivienda precaria, o carecer de ella. Además, en el caso que nos ocupa y al igual que las mujeres institucionalizadas que inician sus trayectorias vitales en el espacio de integración social, tienen que irse a vivir a casa de sus suegros o a los lugares donde sus maridos trabajan, y alquilan la vivienda habitual, que posteriormente tienen que dejar cuando sus parejas las abandonan o por las situaciones de violencia de género (Moriana, 2014). A ello se suma aquí el hecho de no tener dónde vivir, motivo por el que los servicios sociales amenazan a las jóvenes con la retirada de su descendencia, que a veces deviene efectiva. Conviene advertir que, aunque, en principio, este factor podría afectar tanto a hombres como a mujeres, lo cierto es que, *de facto*, los servicios sociales les quitan las/os hijas/os principalmente a las madres. La razón es que son ellas las que se responsabilizan en solitario de las cargas familiares (de cuidado y económicas) o que se trata de madres solas (los padres no han reconocido a su descendencia, o no la conocen, o no cumplen con ningún aspecto del rol de padre), por lo que deviene un factor de exclusión social específico de género.

Por otra parte, cabe señalar otros importantes factores específicos de género de carácter cultural: se trata principalmente de los estereotipos y roles de género, que cumplen una destacada función en la socialización de las mujeres en posiciones subordinadas. En este sentido, Del Valle *et al.* (2002) apuntan la existencia de aprendizajes específicos que preparan para ejercer el “no poder”. Así, la educación de muchas mujeres se realiza en función de las expectativas de los roles de madre y de esposa como elemento prioritario, funciones muy importantes socialmente, pero ni valoradas ni remuneradas.

Pero también, es necesario mencionar a los factores de exclusión social específicos de género que están relacionados con la ausencia de medidas institucionales de apoyo a las mujeres para conseguir la igualdad de oportunidades, como la inexistencia de medidas públicas para que las mujeres puedan conciliar el trabajo remunerado con la vida personal y familiar. En el caso de las mujeres que nos ocupan, la situación se agrava, dada la ausencia de redes sociales y familiares, y la carencia de recursos institucionales de apoyo.

En las trayectorias analizadas, también aparecen factores de exclusión social de género, como la violencia intrafamiliar contra las mujeres, la violencia de género y otros factores relacionados, como los problemas de salud mental a causa de la violencia intrafamiliar sexual. Como señala Ventosa y López (2007), las mujeres han sufrido abuso sexual intrafamiliar en la infancia pueden presentar serios problemas de salud mental en la edad adulta, que van desde el trastorno de angustia a la depresión crónica.

Resta añadir, para finalizar, otro importante factor de exclusión social, que al igual que a nuestras protagonistas, también afecta a las mujeres institucionalizadas cuyas trayectorias se inician en el espacio de integración (Moriana, 2014): la institucionalización en centros de protección de los servicios sociales, tanto por violencia como por exclusión social (sobre todo, debido a embarazos o cargas familiares). Ello puede considerarse un tipo de victimización secundaria, por la privación de ayuda en el ámbito comunitario y la desvinculación de las redes sociales y familiares que conlleva su institucionalización. Porque si bien, en principio, se trata es una medida de apoyo y protección, lo cierto es que las mujeres tienen derecho a ser protegidas y ayudadas fuera del espacio institucional, a ser posible en sus casas, o en viviendas normalizadas. Como hemos visto y también ha señalado Camarasa *et al.* (2009), debido a la ausencia de recursos institucionales eficaces, muchas mujeres deciden quedarse en sus casas y permanecer con su maltratador, o incluso se ven forzadas a volver con los agresores una vez se han ido. Además, en numerosos casos, cuando tienen que abandonar el centro, se encuentran en la misma la situación que motivó el ingreso.

En el Cuadro 3, se esquematizan los factores de exclusión social específicos de género más importantes que subyacen en las historias de vida de las mujeres que inician trayectoria vital en la situación de vulnerabilidad.

Cuadro 3. Factores de exclusión social específicos de género que subyacen en las historias de vida de las mujeres que inician la trayectoria vital en situación de vulnerabilidad

- Violencia intrafamiliar contra las mujeres (sexual y física).
- Violencia de género.
- Malos tratos físicos y psíquicos contra sus hijas/os.
- Salida de casa, sin tener dónde ir, a causa de la violencia intrafamiliar sexual contra las mujeres.
- Falta de ayuda de la familia extensa y demás redes sociales en las situaciones de violencia de género.
- Abandono del empleo por contraer matrimonio.
- Realización de todo el trabajo no remunerado de la familia (tareas domésticas y de cuidados).
- Dificultades para compaginar el trabajo productivo y el reproductivo.
- Falta de experiencia laboral o no reconocimiento en el mercado laboral de los aprendizajes realizados en el ámbito doméstico.
- Falta de acceso a derechos laborales.
- Dependencia económica respecto a sus parejas o a los servicios sociales para mantener a su descendencia.
- Incumplimiento del rol de proveedor de la economía doméstica de sus parejas cuando existe convivencia, o impago de pensiones de alimentos cuando no la hay.
- Obligación de trabajar en el negocio del marido sin sueldo ni contrato laboral.
- Abandono del hogar conyugal a causa de la violencia de género.
- Retirada de menores por falta de vivienda.
- Responsabilidad de las cargas familiares en solitario.
- Estereotipos y roles de género.
- Ausencia de medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, y carencia de guarderías o centros de día públicos y con amplios horarios.
- Problemas de salud mental a causa de la violencia sexual intrafamiliar contra las mujeres.
- Violencia institucional o victimización secundaria en casos de violencia de género (privación de recursos adecuados en el ámbito comunitario).
- Institucionalización de mujeres en centros de acogida por violencia de género o exclusión social.

Fuente: Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- ATKINSON, A. B. (1998): "Social exclusion, poverty and unemployment", en ATKINSON, A. B.; y HILLS, J. (eds.), *Exclusion, Employment and Opportunity*, serie CASE Papers, nº 4, Londres, Centre for Analysis of Social Exclusion.
- BEL ADELL, C. (2002): "Exclusión social: origen y características", en VV.AA., *Formación específica en compensación educativa e intercultural para agentes educativos*, Centro de Profesores y Recursos Torre Pacheco.
- BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R.; y SUBIRATS, J. (2002): "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas", *Revista Internacional de Sociología*, nº 33, págs. 7- 45.
- BRUNET, I. (2009): "Pobreza y exclusión social desde la perspectiva de género", *Revista Internacional de Organizaciones*, nº 3, págs. 13-21 (<http://dx.doi.org/10.17345/ri03.13-27>).
- CABRERA, P. (dir.) (2005): *Nuevas tecnologías y exclusión social Un estudio sobre las posibilidades de las TIC en la lucha por la inclusión social en España*, Madrid, Fundación Telefónica.
- (1998): *Huéspedes del aire. Sociología de las personas sin hogar en Madrid*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas.
- CAMARASA, M., et al. (2009): *Propuesta de nuevos indicadores para medir los efectos de la violencia de género*, Barcelona, Surt Fundació de Dones-Fundació Privada.
- CASTEL, R. (2004): "Encuadre de la exclusión", en KARSZ, S., *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*, Barcelona, Gedisa.
- (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Buenos Aires, Paidós.
- CASTELLS, M. (2001): *La Era de la Información. Fin del milenio*, vol. III, México, Siglo XXI.
- COMUNIDAD VALENCIANA (2012): "Ley 7/2012, "de 23 de noviembre, de la Generalitat, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunidad Valenciana", *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, nº 6.912, 28-11-12, págs. 34.453-34.470 (http://www.docv.gva.es/portal/ficha_disposicion.jsp?id=24&sig=010888/2012&L=1).
- (2003): "Orden de 17 febrero de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social, sobre condiciones y requisitos para la autorización de los Centros Especializados para mujeres en situación de riesgo social, por la que se desarrolla el Decreto 91/2002, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, sobre Registro de los Titulares de Actividades de Acción Social, y de Registro y Autorización de Funcionamiento de los Servicios y Centros de Acción Social, en la Comunidad Valenciana", *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, nº 4.942, 9-2-05, págs. 6.070-6.076 (http://www.docv.gva.es/portal/ficha_disposicion.jsp?sig=0861/2003&L=1).
- (1990): "Orden de 9 de abril de 1990, de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla el Decreto 40/1990, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, sobre Registro, Autorización y Acreditación de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana", *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, nº 1.291, 26-4-90 (http://www.docv.gva.es/portal/ficha_disposicion.jsp?id=24&sig=0992/1990&L=1).
- DAMONTI, P. (2014): "Exclusión social y género: un análisis de la realidad contemporánea", *Zerbitzuan*, nº 57, págs. 71-89 (<http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147.57.04>).

- DEL VALLE, T. (2012): "Un ensayo metodológico sobre la mirada en la Antropología Social", *Gazeta de Antropología*, vol. 28, nº 10 [<http://www.gazeta-antropologia.es/?p=3987>].
- DEL VALLE, T. *et al.* (2002): *Modelos emergentes en los sistemas y las relaciones de género*, Madrid, Narcea.
- DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO (2015): *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer. Avance de resultados*, Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- ECHEBURÚA, E.; y DE CORRAL, P. (1998): *Manual de violencia familiar*, Madrid, Siglo XXI.
- ENRÍQUEZ, P. G. (2007): "De la marginalidad a la exclusión social: un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos", *Fundamentos en Humanidades*, nº 1, págs. 55-88.
- ESPINAR, E. (2003): *Violencia de género y procesos de empobrecimiento. Estudio de la violencia contra las mujeres por parte de su pareja o expareja sentimental* [tesis doctoral], Universidad de Alicante.
- ESTIVILL, J. (2003): *Panorama de lucha contra la exclusión social: conceptos y estrategias*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- GABÀS, Á. (2003): *Indicadores de género contra la exclusión social*, Surt Associació de Dones per a la Inserció Laboral.
- HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (2010): "El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa", *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, nº 69, págs. 25-46.
- (2008): "Pobreza y exclusión social en las sociedades del conocimiento", en HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (coord.), *Exclusión social y desigualdad*, Murcia, Universidad de Murcia.
- JIMÉNEZ RAMÍREZ, M. (2008): "Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo", *Estudios Pedagógicos* (Valdivia), vol. 34, nº 1, págs. 173-186.
- JUÁREZ, M.; y RENES, V. (1995): "Población, estructura y desigualdad social", *Documentación Social*, nº 101 [monográfico 'V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000. Síntesis'], págs. 67-132.
- LAPARRA, M.; y PÉREZ ERANSUS, B. (coords.) (2008): "La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación", *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid, Fundación Foessa.
- LAPARRA, M. *et al.* (2007): "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 5, págs. 15-57.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2001): *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MORIANA, G. (2014): "Entre la exclusión y la violencia. Las mujeres institucionalizadas en los centros de protección de mujeres de la Comunidad Valenciana" [tesis doctoral], Universitat de València, Institut Universitari d'Estudis de la Dona [<http://roderic.uv.es/handle/10550/35219>].
- MORIÑA, A. (2007): *La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención*, Madrid, Fundación Alternativas.
- RAYA, E. (2006): *Indicadores de exclusión social. Una aproximación al estudio aplicado de la exclusión social*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- SUBIRATS, J. (dir.) (2005): *Análisis de los factores de exclusión social*, serie Documentos de Trabajo, nº 4, Bilbao, Fundación BBVA; Generalitat de Catalunya.
- (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, serie Colección Estudios Sociales, nº 16, Barcelona, Fundación La Caixa [http://caixaescena.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol16_es.pdf].
- SUBIRATS, J.; y GOMÁ, R. (dirs.) (2003): *Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*, Madrid, Plataforma de ONGs de Acción Social.
- TEZANOS, J. F. (1999): *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Madrid, Fundación Sistema.
- UCEDA, F. X. (2011): "Adolescentes en conflicto con la ley. Una aproximación comunitaria: trayectorias, escenarios e itinerarios" [tesis doctoral], Universitat de València.
- UNICEF (2005): *Estado mundial de la infancia 2006. Excluidos e invisibles*, Nueva York, Unicef.
- VENTOSA, M.; y LÓPEZ, R. (2007): "Perfil clínico e intervención en salud mental con mujeres supervivientes a abuso sexual infantil intrafamiliar (incesto)", en COBO GÓMEZ, J. (coord.), *Publicación oficial de la Sociedad Española de Psiquiatría Biológica*, vol. 14, nº 4, pp. 153-162.
- VILLAVICENCIO, P.; y BATISTA, N. M. (1992): "Un problema específico de salud en la mujer: la situación de maltrato", *Clínica y Salud*, nº 3 [monográfico 'Mujer y salud mental (I)'], págs. 239-249.
- WALKER, L. (1979): *The Battered Women*, Nueva York, Harper & Row Publishers [CORDERO, R. M. (trad.), *Las mujeres agredidas*].

Posible al da lonja eremuan eskuartzeko soziohezitzaile bat aurrera eramatea? Trapagarango kasuaren azterketa

Maialen García Valdizán

Gizarte hezitzailea

Israel Alonso Sáez

Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

<israel.alonso@ehu.eus>

Naiara Berasategi Sancho

Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

Ikerketa honek Trapagarango udalerriko lonjen fenomeno eta gazte lonjeroen parte-hartze mota, espazio horien barruan zein kanpoan, aztertu nahi du; gazte horiek euren berdinekiko zein komunitatearekiko duten harremana ezagutzeko. Lana metodologia kualitatiboan oinarritzen da, zehazki, ikuspegi komunikatibo kritikoan. Ikerketaren emaitzek erakusten dute lonjak gazteen bizitzetan erreferentziarako espazioak bilakatzeaz gain, kolektibo horren parte-hartzea bideratzeko alternatiba bat bihurtu direla.

GAKO-HITZAK:

Lonjak, eskuartzeko soziohezitzailea, Gizarte Hezkuntza, gazteen parte-hartzea, gazteen lokalak, ekintza komunitarioa.

La siguiente investigación trata de analizar el fenómeno de las lonjas en el municipio de Trápaga y la participación que los/as jóvenes llevan a cabo tanto dentro como fuera de estos locales. El trabajo tiene una fundamentación metodológica cualitativa, concretamente en la perspectiva comunicativa crítica. Los resultados de la investigación muestran que las lonjas no son sólo un lugar de referencia en la vida de los/las jóvenes, sino que también se han convertido en una alternativa para hacer posible la participación de este colectivo.

PALABRAS CLAVE:

Lonjas, intervención socioeducativa, educación social, participación juvenil, locales juveniles, acción comunitaria.

1. Sarrera

Lonjetan edo lonja eremutik gauzatzen den partehartzea nolakoa den aztertzea du helburu lan honek, Trapagarango udalerriko kasua aztertuz. Gure gizartean espazio hori gazteentzat gune garrantzitsu bihurtzen ari da, haien berdinekoekin modu intimoago batean elkartzeko leku bilakatu. Komunitateak espazio horren inguruan begirada negatiboak izateko joera dauka, gazteak lonjen barnean egiten dituzten ekintzen inguruan mesfidantza eta ardura erakutsiz. Fenomeno horren inguruan ikerketa gutxi gauzatu dira eta, hori dela eta, sozializazio espazio horren inguruko informazio askorik ez dago; horien errealitatea zein den ezagutzeko aukera gutxi egonez. Testuinguru horren aurrean, beharrezkoa dirudi, errealitatea nolakoa den aztertzea, baina horretarako ezinbestekoa izango da espazio horiek nolakoak diren jakitea, gazteak egiten dituzten jarduerak ezagutzeko, ekintza soziohezitzaile gisa espazio horiek ematen dituzten aukeren berri izatea..., beti ere, ikuspegi guztien ahotsak jasoz.

Kasu azterketa hau, Gizarte Hezkuntzako Behaketa/Kontseilu-ak eta Bizkaiko Foru Aldundiko Gazteriaren Saileko teknikoak, Susterra fundazioko hezitzaileak, Euskal Herriko Unibertsitateko irakasleak eta ikasleak parte hartzen duten ‘Las prácticas de éxito en participación y crecimiento juvenil en lonjas en Bizkaia’¹ ikerketaren barnean kokatzen da.

2. Lonjen fenomeno

2.1. Lonjen bilakaera eta egungo egoera

Lonja aisiarekin lotutako gazteen fenomeno gisa asko hedatu da azken urteotan. Hala ere, gure ingurunean partekatutako espazio batean batzartzeko tradizio hau ez da zerbait berria. Kirol-lagunarteak, sozietate gastronomikoak, izaera ezberdinetako klubak (mendizaleak, xakekoak, ziklismokoak...) eta elkarteak denbora librearen antolaketa itxuratu dute XIX. mendetik eta XX. mendean zehar.

Denboraren poderioz gaueko aisialdia garatzen joan da eta 90. hamarkadan disko tabernak eta makro diskotekak agertzen dira. Garai honetan klubak eta afterrak ere azaltzen dira ordutegi hedatuago batekin. Horiez gain, festa auto-antolatuek eta erdi

klandestinoak garatzen hasten dira hiri-erdigunetik kanpo gaueko aisialdiarekin erlazioa duten erregulazio administratibo eta orden legetatik ihes egiteko asmoz. Kontrolpetik kanpo egoteko nahia agertzen da intimitatearen bila.

Gainera, 90. hamarkadan hiri batzuetan lokalen ordutegiak erregulatzen hasten dira eta adingabeen kasuan alkoholaren salmenta kontrolatzen hasten da. Guzti honek, “botellón” deritzon fenomenoaren sorkuntzari harrera ematen dio. 1980 eta 1990. urteetako aurrera gazteek espazio publikoak alkoholaren kontsumoa gauzatzeko okupatzen dituzte. Hau ohiko praktika bihurtzen da eta kolektibo horri inguratzen dion gainerako aisialdiarekin bezala ere kuestionatu egiten da arazo sozial moduan definituz. Hori dela eta, administrazio eta udalerririk ezberdinak espazio publikoaren erabilera neutralizatzen saiatzen dira (Tejerina, Carbajo eta Martínez, 2012). Egoera horren aurrean, eta alternatiba berrien bila, gazteak 70 eta 80. urteetako lokalak (lehen batzartzeko erabiltzen ziren garajeak, ganbarak eta edozein motatako espazio posibleak) haienak egin eta fenomeno berri bati ongietorria ematen diote: lonjei, alegia (Laespada *et al.*, 2008).

Fenomeno berri hau 90. hamarkadan detektatu egiten da, baina duela 4-5 urte fenomeno masibo moduan zabaltzen da, aipatu bezala, gazteak erabilerarik gabeko espazioak haien denbora libre betetzeko tokiak bihurtuz.

Azken urteotan gazteek eta nerabeek aurkako giroa topatu dute kalean. Adingabeak alkoholaren kontsumotik aldentzeko ekimenak (hala nola adingabeei alkohola saltzea debekatzeak edo litroak egin ez ditzaten hartutako neurri berriagoek) espazio publikoaren erabilera murriztu dute; horren ondorioz, gazteenek lokaletan bilatu dute babesa, aisiaz gurasoen begiradatik urrutitatu gozatu ahal izateko.

Alkoholaren eta beste substantzia batzuen kontsumoekin lotutako arautzeak neurri batean azaltzen dute lonjek nerabeen artean duten zabalkundea, eta emantzipazio adina atzeratu izana, bestalde, lagungarria izan daiteke zaharragoen artean ere zergatik zabaldu diren azaltzeko. Haiei toki propio bat, partekatua bada ere, edukitzeko aukera ematen diete lonjek, familia-etxetik kanpo. Horrenbestez, lonja erdibidean dago gurasoen gelaren eta gazteek, batez beste, 30 urte egin arte lortzen ez duten etxebizitzaren artean.

Gure inguruan, azken urteotan, lonjen fenomeno hau ugartuz eta finkatuz joan da, 15 eta 29 urte bitarteko gazteen bizitzan paper garrantzitsu bat jokatuz. Euskadiko gazteen %20k lonja bat daukate; 62.000 gazte inguruk alegia. Egun lonjarik ez badute ere, gazteen %25ek noizbait lonja bat izan dute eta gainerako %55ek ez dute inoiz lonja edo lokalik izan (Corcuera, Bilbao eta Longo, 2013). Lonjen erabilera batez ere 15-30 urte bitartean ematen da, eta 15-24 urte bitarteko gazteak dira espazio horiek gehien erabiltzen dituztenak.

¹ Ikerta hau martxan dago eta 2016an bukatuko da. Ikerketaren helburu batzuk honakoak dira: 1) gazte-parteen hartzea lonja eremuan nolakoa den aztertzea; 2) lonjetako bidelagutzeko praktiken indarguneak eta oztupoak identifikatzea; 3) lonja eremuan gazteen parte-hartzea ahalbidetzen duten indikidoreak zehaztea. Horiez gain, ikerketaren beste helburu bat da, arlo honetan parte-hartzeko eta eskuarte soziohezitzailea bultzateko arrakasta praktika gida bat plazaratzea. Helburu horiek aurrera eramateko, ikerketa taldean UPV-EHUko Leioako Gizarte Hezkuntza Graduoko ikasleak eta irakasleak, Susterrako hezitzaileak eta Bizkaiko Foru Aldundiko teknikoak parte hartzen ari dira. Hala, Bizkaian, lonjan arloan, aurrera eramaten ari diren esperientzia eta kasu batzuk aztertzen ari dira; hain zuzen ere, Santurtzi, Bermeo, Galdakao eta artikulua honetan analizatzen den Trapagarango kasua.

Lokal horietan dauden gazteen perfilari dagokionez, gehienak 25 urtetik beherakoak dira, mutilen presentzia neskena baino handiagoa da, gehiengoak ikasleak dira eta ia guztiak haien jatorrizko familiekin bizi dira. Beraz, esan daiteke Euskadin lonja bat duten gazteen profila honako hau dela: mutila, 21 urtekoa, lehen lokala 17 urte eta erdi zituenean izan zuena, ikaslea eta gurasoen etxean bizi dena (Corcuera, Bilbao eta Longo, 2013).

Bestalde, lonja gehienak mistoak (%69) dira, eta kide kopurua handia izaten da. Ia erdiak (%49) 20 kide baino gehiago ditu eta %15ak 30etik gora. Erabilpenari dagokionez, asteburuetan ematen dute gazteek bertan denbora gehien.

Ikusten denez, koadrila baten edo gehiagoren erreferentziako eta bizikidetzako esparrua da lonja. Horietara toki propio bat edukitzeko, helduen kontrolpetik kanpo eta klima txarretik babestuta egoteko, eta aisia tabernetan bezain garestia ez delako joaten dira batez ere (*ibidem*).

2.2. Lonjak parte-hartzeko esparru bezala

Parte-hartzea giza eskubideei lotuta dago eta edozein pertsonak gizartearen xede politiko, ekonomiko, sozial eta kulturalen erabakietan eta gauzatzean eskuartzeko daukan eskubidea aldarrikatzen du. Gainera, giza garapenerako jardura garrantzitsua kontsideratzen da. Parte-hartzea konpromiso modu bat da, bai pertsonalki baita kolektiboki ere. Erresponzabilitateak eta eskubideak ditu berekin. Amnistia Internazionalak honela definitzen du:

Es aquello que permite en mayor medida que cada miembro del grupo despliegue sus atributos y potencialidades individuales y haga aportes decisivos a la vida en conjunto (1996: 9).

Gazteen parte-hartzearen inguruan hitz egitean eragiten dieten erabakietan ahotsa izateari erreferentzia egiten zaio. Horren bidez, eragile aktiboak bihurtzen dira eta ezagutza ezberdinak bereganatzen dituzte heldutasun bat hartuz. Hau da, ikaskuntza eta hezkuntza modu bat da (Canadian Mental Health Association, 2003). Azken finean, aspektu ezberdinetan haien inplikazioa, konpromisoa, parte-hartzea eta elkarlana ematen dira eta guzti horrek abilezia ezberdinak garatzea ekartzen die, aipatutako heldutasunaz gain autonomoagoak bihurtuz. Esan daiteke, gazteen parte-hartzeak kolektibo horrek dituen interesen, gaitasunen eta sendotasunen errekonozimendua inplikatzeko duela. Gaur egun gazteak dauzkaten parte-hartzeko moduak dira (Reverte, 2009):

- Parte-hartze instituzionalizatua: Botere publikoak sustatzen dituen mekanismo eta jardura multzoa da, zeinak herritarren parte-hartzea bultzatu errazten duten politika publikoetan eta erabaki politikoetan eragiteko. Adibidez, partidu politiko baten parte izatea.

- Parte-hartze antolatua: Negozio, profesio edota lanbide berean aritzen diren interes komunak dituzten pertsonak osatzen dituzten elkarteak dira. Hauen helburua kideen arteko laguntza garatzea da. Adibidez: ikasle edo gurasoen elkarteak.
- Parte-hartze alternatiboa: Parte-hartze mota honetan mugimendu sozialen presentzia agertzen da. Horiek, eremu soziopolitikora bideratuta dauden indibiduo edo erakunde talde ez organizatuak dira eta helburu moduan aldaketa soziala daukate. Adibidez: mugimendu feminista edota ikasle edo langile mugimendua.
- Parte-hartze solidarioa: Kasu honetan boluntariotzaren inguruan ari gara. Hau da, modu libre batean (egindako lanagatik ezer kobratu gabe) komunitateari zerbitzua eskaintzeari zaio. Boluntarioak bazterketa soziala pairatzen dituzten kolektiboek zuzendutako proiektuetan parte-hartzen dute.
- Parte-hartze ez formala: Parte-hartze mota honetan auzo edo herriko bizitzaren parte izan eta horretan parte hartu nahi duten pertsona taldeak (auzokideak, ikasleak, lagunen kolektiboak...) sartzen dira zeinak entitate edo elkarte moduan osatzen ez diren.

Gazteen parte-hartzearekin jarraituz, euskal komunitatean 2013an aurrera eramandako ikerketa batean (González López, 2013) gazteei parte-hartzera eramaten dieten motibazioen artean, talde baten parte izatearen nahiak garrantzia nabarmena hartzen du. Berria eta ezezagunaren indarrak ere agente motibatzaile moduan jarduten du, batez ere ezinegonak dituzten gazteen artean. Horrez gain, familiekin ere guzti horretan eragin handia izaten dute, gune horretan esperientzia parte-hartzaile baten presentziak partizipazioa emateko probabilitatea igoz. Batez ere bizi izandako esperientzia hori positiboa denean. Horiez gain, koste ekonomiko altua suposatzen duten jardueren alternatiba bat izateak ere parte-hartzeko motibazio agenteak dira.

Dena den, eta nahiz eta parte-hartzeak motibazio ezberdinak sortu, ezagutzen ez denaren aurreko beldurra edota denbora, interes eta motibazio faltak... gazteak parte-hartzetik aldentzeko arrazoiak artean kokatzen dira. Ikerketa honetan agerian uzten da nola, azken urteetan, gazteen parte-hartzearen jaitsiera bat eman den: Alegia %40,6 mantetzen da, %29an handitzen da eta %30,4 jaisten da.

González López-ek (2013) hainbat proposamen luzatzen ditu gazteen parte hartzea sustatzeari begira, erreferentzia moduan hartuta, hona hemen aipatu ahal diren praktika on batzuk:

- Gazteei euren nahiak, interesak, iritziak eta proposamenak esateko aukera ematea.
- Partaide berriak zaintzea. Hau da, horien gaitasunak kontuan hartzea egokitutako eginkizunetan gustura egoteko.

- Parte-hartzen ez dutenentzako espazioak irekitzea haiek ere entzunak izateko.
- Komunikazio kanpainak egitea parte-hartzearen inguruan, beldurrari aurre egiteko asmoz.
- Gazteen inguruan dagoen estereotipo negatiboak ekiditeko, kolektibo horren eskutik, txarla ezberdinen garapena.
- Gazte eta helduen artean dialogo intergenerazionala sortzea; bi kolektibo horien arteko interakzio egokia emateko.
- Gazteek egindako lana baloratzea.
- Aldaketak onartzea; horiek modu negatibo batean ikusi beharrean aukera moduan antzematea.

Lonjak gazteen espazio bihurtu dira, elkartzeko tokia. Horietan egoteak nagusien mundutik autonomia bat eskaintzen die. Hala, esan daiteke gazteak haien aisialdirako erabiltzen dituzten erabilera pribatuko lokalak direla, haiek izanez agintea dutenak.

Halaber, identitate pertsonal eta sozialaren eraikuntzan laguntzeaz gain, gazteek taldean duten partaidetza berresten dute eta haien harreman sozialak ere indartzen dituzte. Gainera, esan daiteke, bertan ikaskuntza prozesu bat ematen dela, erresponstabilitate ezberdinen onarpenarekin batera, eta hauei esker, ezagutza eta jakintza berrien barnerapena sortzen da gazteak autonomoagoak bihurtuz; izan ere, haiek dira erabakiak hartu, negoziazioak egin, bizikidetzarako eta funtzionamendurako arauak ezarri eta erresponstabilitateak aukeratu behar dituztenak (Laespada *et al.*, 2008).

Laburbiltzearen, lonjak erlazio, babes eta intimitate espazioak dira eta taldearekin elkartzeko beharrari erantzuna ematen diote. Hala, partehartzea eta elkar harremanak ahalbidetzen duten guneak bihurtuz.

2.3. Lonjak eta esperientzia soziohezitzaileak

Gazteen lonjen fenomenoak, ia hasieratik, erakundeen arreta erakarri du, eta udal administrazioak bultzatu ditu gaiari buruzko lehen ikerketak. Zalantzarik gabe, era horretako lokalak batzuetan eragiten dituzten aukokideen arteko gatazkek eta, agian neurri handiagoan, lokalak erabiltzeagatik edo alkohola edo drogak kontsumitzeagatik gerta litezkeen istripuek ekar ditzaketen segurtasun-arazoei aurrea hartzeko gogoak aisia-gune horien erabiltzaileekin harremanetan jarri nahi izatea eragin dute.

Udalen gazteria-zerbitzuek edo droga-mendetasunen prebentzio-zerbitzuek agindu dituzte orain arte egindako azterlanak, haien funtzionamendua ezagutzeko, lokalen erabiltzaileen beharrak diagnostikatzen eta auzokideekin izan litzaketen arazoak zuzenean jakiteko. Metodologia kualitatiboa erabili dute kasu guztietan (elkarrizketak eta lokaletara bisitak egin dituzte), eta bitartekotzako edo arriskuak prebenitzeko programak ezarri dituzte.

Tokiko administrazioak gaiarekiko interesarekin batera, Gazteen Euskal Behatokiak ere agertu du lonjekiko interesa nerabeekin eta gazteekin lan hezigarria egiteko esparru gisa. Aisialdi hezigarriaren arloan lan egiten duten erakunde eta taldeentzat lonjak esparru ezin hobeak dira eskuartzeko, horien bitartez gazteengana modu naturalagoan iristen baitira (Corcuera *et al.*, 2013).

Euskal Herrian instituzio ezberdinetatik (gehienbat udaletatik) lonjei begira bideratu diren eskuartzeak gehienetan izaera arauemaile eta zigortzailea izan dute. Baina, azken urteotan aldaketak ikusten ari dira, eta eskuartze soziohezitzailearen protagonismoa handitzen ari da. Jarraian aurkeztzen den 1. Taulan ikus daiteke, azken urteetan, Euskal herriko herri desberdintan bideratu diren zenbait esperientzia. Hala, esperientzia horien inguruko laburpena eta esperientzia horietan parte-hartzea nola bideratu den jasotzen da.

Taulan agertzen diren esperientzietan ikus daiteke, oro har, aldaketa bat ematen dela eta esperientzia gehienek ikuspegi sozio-hezitzaile bat bereganatzen dutela. Bestelde, esan daiteke nolabaiteko saiakera bat egiten ari dela proiektu parte-hartzaileak bideratzeko eta komunitatea prozesuan inplikatzeko. Esperientzia horiez gain, bada beste esperientzia bat Trapagan aurrera eramaten ari dena, Trapagazte izenekoa eta hurrengo atalean jasotzen da esperientzia horren inguruko informazioa.

2.4. Trapagarango esperientzia

Trapagan² herrian lonjetan bideratu den aisiari eta parte-hartzeari dagokionez bi ekimenen presentzia aipatu daiteke: alde batetik, gazteak modu autogestionatu batean duela 8 urte sortu zuten Lonjero Egunaren ospakizuna; bestetik, duela 4 urte Trapagazte izeneko programa. Programa hori udaletxearen eskutik martxan jarri zen, bertan gazteek dituzten beharrak kontuan hartzen saiatzen dira eta jarduera desberdinak antolatuta dituzte haien beharrak kontuan izanda.

Lonjero Eguna, modu autogestionatu batean gazteek duela 8 urte sortutako ospakizun bat da. Ekimen hori Trapagarango San Gabriel auzoan ospatzen da eta bertan lonjeroak eta lonjarik ez dituztenak elkartzeko dira goizetik gauerarte, ekintza desberdinetan (futbol txapalketa, herri bazkaria, poteoa, kontzertuak...) parte hartuz.

Ospakizun hori aurrera eraman aurretik lonjen artean ez zen elkartasun handirik somatzen. Baina lokal hauek eskaintzen zuten komunikazio zubia aprobeztatuz, eta San Gabrielgo jaiak arrakasta handirik ez zutela ikusita, Gaztetxeko hainbat kide ospakizun bat egitearen proposamena zabaldu zuten;

² Trapagan Bizkaiko herri bat da meatzaldeko eskualdean kokatuta dagoena. 2012ko erroldaren arabera, 12.189 pertsona bizi dira bertan.

Taula 1. Esperientzia sozio-hezitzaileak, Euskal Herrian

	Proiektuaren laburpena	Parte-hartzearekin duen lotura
Txorierriko mankomunitatea (Bizkaia) [Quintana <i>et al.</i> , 2013]	Txorierriko mankomunitatean, konkretuki Sondikako udalerrian lonjeroekin komunikazio eta bitartekaritza lana aurrera eraman da; fenomeno hori erregulatzeko ordenantza bat egin da.	Sondikan aurrera eramandako ordenantza lantzeko gazteen partehartzea eskatu da. Horretarako, gazte horien iritziak eta proposamenak jaso dira.
<i>Atetik Atera</i> (Zalla, Bizkaia) [Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, 2012]	Lonjeroei bideratutako prozesu parte-hartzaile bat martxan jarri da, horren asmoa auzokideekin eman ahal diren gatazkei aurre egitea delarik. Prozesu horrekin, lokal horiek erregulatzeko dituzten ordenantza mugatzaileak saihestea bilatzen da.	Aurrera eramandako prozesu parte-hartzaile horretan gazteen partaidetza elkarriketen bidez bideratu da. Herrian gauzatutako dinamika desberdinetan ere lonja batzuen kolaborazioa eman da.
<i>Programa Gazte Zabalik</i> (Santurtzi, Bizkaia) [Susterra Federazioa, 2013]	Susterra Federazioak, Bizkaiko Foru Aldundiko Kirolaren eta Gazte Sailaren laguntzarekin joera sozio-hezitzailearen proiektu bat gauzatu du, gazte lonjeroekin kontaktu zuzen bat bilatuz. Horren helburua gazteen parte-hartze eta promozio programa bat planifikatzea, inplementatzea eta ebaluatzea da. Proiektu hori 15 urtetik 30 urterarte Euskadiko gazteengana zuzenduta dago.	Gazteen aktibazio pertsonal eta parte-hartze soziala bilatu da proiektu honetan, hala, gazteei interesatzen eta eragiten dieten eremu ezberdinetan lan egin da. Bestalde, euren gizarteratzea eta emantzipazioa ahalbidetzeko ekintza desberdinak aurrera eraman dira. Hori posible egiteko, bi hezitzaile herriko lonja desberdinekin lan egiten dute. Bi lokalero topaketa (lonjen arteko topaketak) egin dira jada, herriko lonjen artean erlazio bat emanez.
<i>Las lonjas ¿una participación ciudadana efectiva? La experiencia de Portugal</i> (Bizkaia) [Laespada <i>et al.</i> , 2008]	Portugaleten aurrera eramandako esperientzian Trapagazte izenekoan lonjen fenomenoaz aztertzeko komunitatea osatzen dituzten agente ezberdinak (gurasoak, gazte lonjeroak, auzokideak eta lonjen jabeak) kontuan hartu dira. Agente ezberdinek lokal horien inguruan dituzten iritziak ezagutzeko aukera eman da, bakoitzak fenomeno berri hori ulertzeko duen modua ezagutu nahi izan delarik.	Komunitatearen begiradak jasotzeko elkarriketa desberdinak burutu dira komunitateko agente guztietan. Hala, egindako elkarriketetan ez da soilik gazte lonjeroen parte-hartzea eman, baizik eta komunitatea osatzen duten agente desberdinen partehartzea bultzatu da.

Iturria: Egileak osatua.

Taula 2. Trapagarango lonjen inguruan egindako prozesu parte-hartzailearen ondorioak

Zer da	Trapagarango aurrera eramandako prozesu parte-hartzaile baten emaitza: lonjen erabilera erregulatzeko gazteen aisialdi espazio moduan.
Helburua	Konpromisoak lortzea eta lonjen erabilzaileen, jabeen eta auzokideen arteko bizikidetzaren egokia lortzeko oinarriak ezartzea.
Metodologia	<ul style="list-style-type: none"> • Antzeko esperientziak bizi izan dituzten udalerririk ezberdinei buruzko informazioa jaso dira, horren analisía egiteko. • Lonjen kideekin, jabeekin eta auzokideekin topaketa batzuk burutu dira prozesuaren azaltzeko, tailer ezberdinak eginez. Modu honetan, aipatutako kolektiboen ahotsak eta iritziak ezagutzeko aukera eman da.
Emaitzak	<ul style="list-style-type: none"> • Jabeek dagokionez, auzokideak modu desegokian haiengana joaten direla adierazten dute lonjako kideekin arazo bat ematen denean. • Auzokideak negatiboak agertzen dira lonjen gaiaren inguruan konponbide zorrotzak (ordenantza zorrotza, lonjen itxiera...) proposatuz. • Azkenik, lonjeroak inolako arazorik existitzen ez dela eta udalerriko lonjen artean harreman bat dagoela aipatzen dute.
Hartutako neurriak	<ul style="list-style-type: none"> • Prozesu parte-hartzaile honetatik lortutako informazioaren ondorioz, lan egiteko puntu batzuk (zaratarekin ematen diren arazoak konpontzea, lonjen segurtasun eta osasungarritasun egoerak hobetzea...) identifikatu dira. • Emaitza moduan ordenantza bat proposatzen da ondorengo gaiak erregulatu ahal izateko: segurua, kontratua, zarata, higieena... • Azkenean, ordenantza hau ez da aurrera eramaten.

Iturria: Egileek osatua.

alde batetik, auzoaren jaiak berpizteko eta bestetik, gazteak elkartzeko eta batera zerbait antolatzeko. 2007 urtetik urtero ospatu da gazteen artean partehartzea oso handia izanez.

Lonjero Egunaren ospakizunetik 2012. urterarte lonjetan dauden eta ez dauden gazteekin ez da inolako eskuarterik aurrera eraman, baina lonjekin emandako hainbat arazoaren aurrean martxoaren 2012. urtean espazio horien erregulazioa posiblea izateko udaletxeak prozesu parte-hartzaile bat aurrera

eramaten du lonjen jabe, auzokide eta lonjeroekin (Trapagarango Udala, 2012). Aipatutako prozesu honetatik ateratako ondorioen laburpena 2. Taulan jasotzen dira.

Egindako prozesu parte-hartzaile honetatik, eta Trapagarango gazteak komunitatean burutzen zuten parte-hartze eskasa eta haien aisialdia posible egiteko alternatiba gutxi zituztela ikusita, aurretik aipatutako Trapagazte programa sortzen da bi kontu horiei irtenbide bat eman nahian.

Trapagazte Trapagarango udalerrian jaiotzen den programa³ da zeinaren bitartez 16-32 urte bitarteko gazteengan ekintza ezberdinak burutzen diren gazteek adierazten dituzten beharrei erantzun bat emateko asmoz.

Trapagazte behin martxan jarrita gazte lonjeroekin beste prozesu parte-hartzaile bat abian jartzen da urriaren 2013an non gai konkretu batzuen inguruan gazteen iritziak batzen diren hauen arabera Trapagazte 2013-14 programa diseinatu ahal izateko.

Orain arte Trapagazte aisialdiaren ildotik egituratu izan da eta programaren dimentsioak zabaldu nahian, aurretik aipatu bezala, gai ezberdinen inguruan galdera ezberdinak egiten zaizkie lonjetako gazteei, hala, programak poliki-poliki bere edukia eta eskaintza osatuz (Trapagarango Udala, 2013). Hau da, hezkuntza zentzua hartuz. Hurrengo 3. Taulan prozesu horren laburpena ikus daiteke.

Taula 3. Trapagazteko parte-hartze herritarra prozesuari buruzko txostena

Helburua	Prozesu parte-hartzaile baten bidez aisiaren, kirolaren, kulturaren eta enpleguaren inguruan Trapagazteko gazteek dituzten iritziak ezagutzera, ondoren Trapagazte 2013-14 programa diseinatu ahal izateko eta horrela gazteek dituzten beharrei erantzun bat eman ahal izateko.
Metodologia	<ul style="list-style-type: none"> • Lonjetan batzartutako gazteei aipatutako eremuen inguruko galdera irekiak dituen formulario bat pasatzen zaie. • 3-5 egunetako marjina utzita pasatutako formularioa jasotzen da eta gazteekin islatu duten edukien inguruan hitz egiten da.
Emaitzak	<ul style="list-style-type: none"> • Orokorrean ezjakintasun handia adierazten dute udalerriki aurretik aipatutako eremuen inguruan dituen eskaintzei buruz. • Irekiak agertzen dira proposamen berriak emateko eta onartzeko. • Herrian aldaketak egoteko gogoak adierazten dituzte non haien iritziak, ideiak eta proposamenak ezinbestekoak bilakatzen diren leku garrantzitsu bat hartuz. • Trapagazte programak presentzia handi hartzen eta gazteen artean bere tokia irabazten ari da. Aisialdi eremuan aipatzen den moduan, programa hau monotoniatik ateratzeko alternatiba bakarra izan dela azpimarratzen dute batzuk.

Iturria: Egileek osatua.

³ Programa honen helburu nagusia gazteen aisialdiari erantzun bat ematea da, ondoko helburuak izanik:

- Gazteentzat (16-32 urte) zuzenduta dauden jarduera ezberdinak garatzea.
- Gazteen bizitzetan osasuntsuak diren ohiturak sustatzea edo mantentzea.
- Gazteen ezinegonak kontuan hartzea eta haien burutzen diren eskaintzen partaide egitea.
- Udalerriak duen eskaintza kulturean gazteenak inplikatzea jarrera positiboak baloratzeko erremintak eskainiz.

Metodologiari dagokionez programa hau hezitzaile batek aurrera eramaten du. Berak kontaktua dauka lonja guztiekin hilean birritan bisitak eginez. Egonaldi hauetan batez ere gazteekin hitz egiteko aukera ematen da: berrien, jardueren edota berari auzokideen partetik heldu zaizkion kexak komentatzeko aukera emanez. Dena den, eta nahiz eta bisitak egiteko bi egun egon, bera Trapagarangoa denez eta udaleko beste zerbitzu batean lan egiten duenez herritik buelta bat ematen dagoenean eta lonja bat irekita ikusten duenean sartu egiten da bisitaldi hauetan denbora gehien eskainiz.

Prozesu parte-hartzaile honetan gazteek gogotsu parte hartu dute aldaketaren alde egiten duten proposamenak planteatuz. Gazteen proposatu dituzten jardueren artean, batzuk martxan jarri nahi dira: gaztetxokoa eta gazte gunea. Lehenengoak, 15 urteko gazteentzako bideratu da, gazte horiek elkartzeko gune berri bat sortuz; bigarrena, 17 urtetik gorako gazteei zuzenduta dago, lonjetan biltzen diren gazteek gain bestelako gazteen arteko elkar harremanak sustatzeko.

3. Metodologia

Trapagarango kasu azterketa hau, hasieran aipatu den bezala, lonjen inguruko ikerketa zabalago baten barruan kokatzen da. Ikerketa hau metodologia komunikatiboren bidez gauzatu da; horren bidez, eta berdintasuneko dialogo baten bitartez, zentzuaren sorkuntzara eta lantzen ari den errealitatearen transformaziora heltzen da (Flecha, Vargas eta Dávila, 2012). Beraz, berdintasuneko printzipioetan oinarrituz, metodologia⁴ horren bitartez ikertuak izan diren pertsonak prozesuaren parte aktibo bilakatzen dira. Ikuspegi metodologiko hau CREAK⁵ garatu izan du.

Artikulu honetan plazaratzen den kasu azterketaren metodologia oinarria kualitatiboa izan da. Hala, errealitatea aztertu egiten da bere testuinguru naturalean eta fenomenoak interpretatzen dira, inplikatura dauden pertsonen horien inguruan dituzten esanahiak kontuan hartuz (Rodríguez, Gómez, Gil Flores eta García Jiménez, 1996; Flick, 2004).

Hauk dira ikerketaren helburuak:

- Trapagarango lonjen egoera aztertzea agente ezberdinen (gazte lonjeroak, hezitzaileak, teknikoak eta herriko elkarteak) begiradetatik.
- Trapagarango gazteak lonjetan duten parte-hartzea aztertzea agente ezberdinen (gazte lonjeroak, hezitzaileak, teknikoak eta herriko elkarteak) begiradetatik.
- Trapagaranen aurrera eramaten den Trapagazte programa aztertzea eta programa horrek gazteengan ekarri duen inplikazioa eta parte-hartzea analizatzea.
- Ikerketa hau 2014eko urritik 2015 maiatzara arte aurrera eramaten da eta erabilitako datuen analisirako teknikak hurrengoak izan dira:

⁴ Ikerketa metodologia horrek errealitatearen analisia prisma bikoitzetik egiten du: sistemen eta egituren inguruan batetik; eta giza agentziaren inguruan bestetik (Habermas, 1987; Giddens, 1995). Horretan, oinarrituta, zazpi printzipioak (Aubert, García y Racionero, 2009) osatzen dute metodologia komunikatibo kritikoa: 1) hizkuntza eta ekintzaren unibertsalitatea; 2) pertsonak subjektu eraldatzaile bezala; 3) arrazionaltasun komunikatiboa; 4) zentzu komuna; 5) hierarkia interpretatiboa; 6) maila epistemologiko berdina; 7) ezagutza dialogikoa.

⁵ Centro Especial de Investigación en Teorías y Prácticas Superadoras de Desigualdades (http://crea.uab.edu).

- Dokumentuen analisia: Trapagako lonjari eta Gazte parte-hartzeari buruzko dokumentuak azteru dira.
- Elkarrizketak: galdera irekiez osatutako elkarrizketa erdi estrukturatuak erabili dira (Vargas, 2012). Guztira, 5 izan dira egindako elkarrizketak. Hiru elkarrizketan (2 neska eta mutil 1) lonjetan parte hartzen duten gazteek parte hartu dute. Bestalde, Trapagazteko hezitzailea eta Kultur saileko zinegotziak ere elkarrizkatuak izan dira. Elkarrizketen iraupena 35-40 minutukoa izan da.
- Talde eztabaida: Komunitateak ikerketa gaiaren inguruan duen ikuspuntua ezagutzeko asmoz, talde eztabaida bat aurrera eraman da komunitatearen barnean dauden agente ezberdinekin (merkatariak, erretiratuak eta AMPA). Guztira, 6 pertsonen parte hartu dute.

Datuen analisia burutzeko aurreko teknikak, parte-hartzaileen baimenarekin, grabatu eta transkribatu dira. Informazioaren azterketa egiteko, elkarrizketan parte hartu duten pertsonen kode bat egokitu zaie: Gazteen kasuan, G erabili da gazte izaera adierazteko, neska edo mutila den jaso da eta adina (Adibidez: G.N2.18.). Beste elkarrizketen kodeak dira: Hezitzailearena (E.Hz) Zinegotziarena (E.Z) eta Talde Eztabaida (TE.K). Aldez aurretik eraikitako sistema kategoriala oinarrituz transkripzio guztiak kategorizatu dira; analisia egiteko eta hortik emaitzak eta ondorioak plazaratzeko oinarria izanik.

4. Emaitzak

4.1. Trapagarango gazteak eta lonjak

4.1.1. Lonjen presentzia udalean eta horiekiko ikuspegia

Lonjen presentzia Trapagararen azken 4-5 urteetan nabarmen handitu da. Egun, 13 lonja daude eta horiek herriaren erdigunean kokatuta daude. Esan daiteke, espazio horiek egun Trapagako gazte gehien bizi zuten parte direla, euren egunerokoaren parte garrantzitsu bilakatuz. Elkarrizketetan gazte lonjero batek aipatzen duen moduan “orain lonjak edozein izkinatan agertzen dira”.

Horien egoerari dagokionez, bai gazte lonjero, kulturako zinegotzi, hezitzaile eta komunitatearen agenteen ahotsetan, lonjen gaia nahiko normalizatuta dago. Nahiz eta batzuetan liskarrak ematen diren, batez ere, zaratarekin erlazioa duten gaiak agertzen direnean. Gehientan gaztetxokoak izan ohi dira, 15 urte inguru dituztenak, gai horrekin erlaziozaten direnak. Egoera horiek, auzokideen aldetik kezak ugaritzea ekarri du eta horri aurre egiteko asmoz udaletxeak ordenantza bat egitearen ideia planteatu du. Dena den, momentuz honen gauzapeña alde batera utzi da, lonjak gazteak batzartzeko toki moduan ulertzen dutelako eta hauen itxiera heltzea nahi ez dutelako. Bitartean, bai

bitartekari baita hezitzailearen laguntzarekin egoera hau normalizatzen saiatzen ari dira.

Gazteek lonjen inguruan ikuspegi nahiko ezkorra dagoela eta fenomeno horren inguruan komunitateak estereotipo negatibo asko dituela pentsatzen dute, espazio horien barnean egiten dutenaren inguruan mesfidantza erakutsiz. Gazte lonjeroek ikuspegi horiek lehenengo pertsonan bizitzen dituzte:

[...] todas las madres empiezan lo mismo, que si a ver qué haces ahí dentro, que si no sé qué, que no fumes, no bebas, que sé que éste fuma, que sé que éste bebe, a ver lo que haces tú... (G.M.22.).

Hala ere, nahiz lonjekiko ikuspegia oso baikorra ez dela pentsatzen den, talde eztabaidetan parte hartutako agente guztiak lonjen presentzia onartzen dute. Izan ere, konsziente baitira, Trapagazte proiektua salbu, herrian ez dela ekintza edo ekimen askorik eta, hortaz, ulergarri ikusten dute gazteek alternatiba desberdinak bilatzea horren aurrean. Baina alternatiba horiek errespetuan oinarritu behar direla diote komunitateko agente desberdinek, eta elkarbizitza sustatu behar dutela. Hau da, bai auzokide baita komunitateko gainerako agenteekin erlazio egoki bat bideratzea ezinbestekoa dela, komunitatean dauden arauak errespetatuz. Horrez gain, nabaritzen dute gazteria haien lonjetan oso sartuta daudela gainerakoengandik baztertuz eta horren aurrean Trapagazte bezalako jardura edo programa gehiago sortzea proposatzen dute, betiere, gazteen nahi eta beharrak kontuan hartuz.

4.1.2. Lonjak zertarako?

Gazte lonjeroentzat, lonjak batzartzeko leku bat izateaz gain, elkartzeko eta biltzeko aukera erretzen die, euren lagunekin era intimoago batean egoteko aukera emanez eta haien arteko harremanak indartzuz.

Significa un sitio de reunión donde puedo estar con mis amigos de toda la vida y donde pasar mis ratos libres para estar con ellos y divertirnos. Donde tienes tu propia intimidad (G.N.18.).

[...] es un punto de encuentro con tus amigos, porque muchas veces uno estudia fuera, el otro tal, pues quedas un momento o una tarde, va..., pues hoy, cena en la lonja. Y al final, te reúnes, y aunque uno esté en un lado y otro en otro estudiando, pues al final, te ves (G.M.22.).

Era berean, gazte horien arabera, espazio horietara joaten dira, besteak beste: eguraldi txarragatik, udalerrian gazteentzat dauden eskaintzak eskasak direlako, eta haien berdinekoekin modu intimoago batean erlaziozatzeko.

Lonjak jardura ezberdinak (afariak, festak...) burutzeko aukera emateaz gain parte-hartzea errazten duen erreminta bat direla ere diote. Azken finean, eta haiek aipatu bezala, Trapagararen edozein

ekintza burutzen denean lonjetara joaten dira horien berri emateko. Beraz, esan daiteke lonjak gazteekin komunikazioa bide moduan jokatzen dutela.

Aipatutakoez gain, lokal horietan ikaskuntza prozesu bat ematen da, hazkunde eta heldutasun maila bat emanez. Izan ere, gazteek hainbat erronkei aurre egin behar baitiete bai lonja topatzeko eta bai gero lonja bat mantendu ahal izateko egunerokoan dauden beharrei aurre egiteko: lonja bat bilatzeak eskatzen dituen ardurak, garbiketa txandak, konbibentzia arauak... Horiez gain, espazio hori antolatu eta bertan konbibentzia eman ahal izateko, zein sortu ahal diren gaztazkei erantzun bat eman behar izateak, bizikidetzaren prozesu bat eskatzen du eta horrek era berean ikaskuntza prozesu aberats bat. Horrez gain, haien arteko harremanak asko indartzen dira ere:

Los lazos de amistad se han reforzado. [...] yo con ella antes, pues en clase nos llevábamos a matar [...] y ahora me llevo súper bien con ella (G.N1.18.).

Aprendemos convivencia. Te tienes que organizar para limpiar, para..., es que es para todo. Tiene que haber una organización (G.N2.18.).

Dena den, eta elkarrizketetan agertu den moduan, puntu honetan adinaren arabera iritzi ezberdinak agertu dira. Lonjero nagusien batek aipatzen duen moduan, “Yo creo que enseñarme no. Al final o sea lo que tú sabe lo llevas a la práctica, porque al final a ti te han enseñado a eso que cuando estás en un grupo tienes que respetar [...] no creo yo que te enseñe nada” (G.M.22.). Beraz, berarentzat lonja irakaskuntza elementu moduan jokatu beharrean bizitzan zehar ikasitakoa praktikan jartzeko baliabide moduan hautematen du.

Lonjaren barnean ez ezik, lonjatik kanpo ere ikaskuntza bat ematen da auzokideekiko erlazioei begira. Azkenean lonja komunitatearen beste etxebizitza bat da eta honek auzokideekin harremanetan egoteak eskatzen du.

[...] tener que ir a las reuniones de vecinos, comunidad, estar en relación con ellos [...] tú oyes a tus padres hablar de esas historias, pero nunca has ido a una reunión de vecinos, y al final, vas ahí y aprendes también algo nuevo (G.M.22.).

Horrez gain, eta arazoren bat ematen denean (orokorrean sortzen diren arazoak zaratarekin zerikusia daukate) bizikidetzaren egoki bat izateko akordioetara heldu behar dira haiekin komunikazio bat ezarri.

4.2. Lonjero Egunaren eta Trapagazte Programaren ebaluazioa

Esan daiteke, 2007an sortutako Lonjero Egunak herriko gazteen arteko elkar ezagutza handitzeaz eta harreman sarea sortzeaz gain, elkarrekiko konfiantza indartu eta gazteen arteko giroa hobetu duela. Guzti

horrek gazteriaren parte-hartzea handitzea lortu du ez soilik ospakizun honen prestaketan baizik eta herrian ospatzen diren beste ekimenetan ere (herriko jaien antolakuntza) kolektibo horren presentziaren igoera nabaritu da. Gainera, egun horren antolakuntzaren erresposabilitatea gazteengan pasatu da haien parte-hartzea eta inplikazioa handituz. Eta ez hori bakarrik, baizik eta prozesu guzti horrekin ikaskuntza bat ere ematen da: mota honetako ekimenak prestatzeak eskatzen duten lana ikusiz.

[...] hacemos reuniones aquí, en el *gaztetxe*, y pues oye, vienen 2 o 3 de cada lonja y se dice. Nos juntamos 20 o así (G.N.18).

Nosotras empezamos a venir a las reuniones, y ya a todas (G.N.18).

[...] al final, también en la reunión del [Día del] Lonjero ya vas viendo un poco la *salsilla* (G.N.18).

Trapagazte programan gazteek gogotsu parte hartzen dutela esan daiteke. Horren gauzapeanekin gazteek dituzten beharrak eta udaletxetik eskaintzen diren jarduerak haiengana heltzeko dauden zailtasunak detektatu dira. Programa horri esker, irtenbideak jartzen hasi dira emaitza positiboak lortuz. Alde batetik, eta gazteek dituzten beharrei dagokionez, proposatutako hainbat eskaera martxan jartzen hasi dira: gaztetxoko eta gaztegunen baten sorkuntza. Lehenengoa 12-17 urte bitarteko gazteentzat zuzenduta dago, batez ere, adin hauetan gazteek leku propio falta izaten dutenez, haientzat leku bat izateko eta elkar harremanak sustatzeko. Bestalde, espazio horren sorkuntzarekin 15 urteko gazteek lonjetan duten presentzia gutxitzea lortu nahi dute gazte hauek komunitateetan sortzen ari diren arazoekin bukatzeko asmoz.

[...] entre semana, van a poder ir allí a hacer sus deberes [...], y luego, una zona más lúdica; están separados los espacios para que ellos se puedan interrelacionar. Pues ahí vamos a tener un fútbolín, pimpón, pues unas *Plays*... [...] Pensamos que igual en ese espacio se pueda frenar ese bum que está habiendo ahora de chavalillos de 15 años en las lonjas, que son los que están dando problemas en las comunidades [...] (E.Z.).

Bigarrena, 17 urtetik gorako gazteengan zuzenduta dago eta hau, lonjetatik aparte, gazte guztiak elkarrekin egoteko leku bat izateko eskaerari erantzuten dio.

Aipatutako bi proiektu hauez gain, gazteen beharrak kontuan hartuta, skate park bat eraiki dute eta rokodromo bat eraikitzen ari dira. Lehengo honek, bai lonjeroak baita hezitzaile eta zinegotziak esan bezala, arrakasta handia izaten ari da ez soilik Trapagarango gazteengan, baizik eta inguruko herrietako gazteengan ere.

[...] la pidieron muchas lonjas y la verdad que ha tenido mucho éxito. Pero gente de Barcelona y todo que ha venido a la pista de *skate* (G.N2.18.).

Aisiaz aparte, beste eremu batzuekin erlazioa daukaten behar ezberdinak agertu dira. Esaterako, enplegu agentziatik bideratzen zen informazioa ez zen gazteetara heltzen eta horren aurrean hezitzailea Whatsapp komunikazio bide moduan erabiltzen hasi zen gazteak informazio horren berri izateko. Hurrengo hezitzailearen hitzetan, ikusi ahal den bezala, horri esker, gazteak ikastaroetara joaten hasi dira.

Y este año, por ejemplo, a raíz de llevar todo esto me he involucrado más activamente con la agencia de empleo, porque me daba cuenta que no les llegaba las ofertas a los jóvenes. Y estuve en una de las excursiones, dándole vueltas... Claro, el medio de comunicación muchas veces es el WhatsApp con ellos. [...] hablé con A., de la agencia local, le dije... “si lo que ponéis en papel me lo haces llegar por WhatsApp, yo lo remito, y es una forma”, y, pues oye, ha funcionado. [...] llevo un mes y medio. A. me ha estado mandando todo lo que ellos tienen en papel que no le llega a los chavales, porque lo dejas encima de la mesa o en el corcho que tenemos asignado para limpieza y fechas y horarios de visitas... (E.Hz.).

Beraz, ikusten da nola hezitzailearen presentzia, laguntza eta inplikazioa ez den soilik agertzen Trapagazte programaren inguruan hitz egiten denean, baizik eta zailtasunak agertzen diren bakoitzean bitartekari moduan jarduten saiatzen da, kasu honetan gertatzen den moduan, bi agente horien arteko komunikazioa erraztuz. Hezitzailearekin, zinegotziekin eta gazteekin egindako elkarrizketetan ikusi da nola Trapagazte programak eragin positiboa izan duen gazteengan. Azken finean, ikusten dute haien beharrak eta proposamenak adierazteko eta entzuteko aukera ematen ari zaiela. Eta ez hori bakarrik, baizik eta eskaera horiek aurrera eramaten direla. Gazte batek aipatzen duen moduan, “[...] al final nunca habíamos tenido actividades en el Valle y fue como... ¡bua, hay que aprovecharlas todas!” (G.N.18.).

Guzti horrek, aukera eman die gazteei haien artean gehiago ezagutzeko eta erlazionatzeko. Hau da, aurretik zegoen elkartasun hori indartzeko. Gainera, haien parte-hartzea ere igo dela esan daiteke ez soilik programa honetan parte-hartzen dutelako, baizik eta jada aipatu bezala, Trapagaranen ospatzen diren beste ekimenetan haien partaidetza ere ematen delako.

Dena den, programaren mugak ere detektatu dira. Hezitzaile eta zinegotziarekin egindako elkarrizketan atera den moduan, alde batetik, gazteak oraindik lonjetan oso sartuta daude eta horrek programarekiko aldentzea ekartzen du. Zinegotziak esan zuen moduan, “[...] creo que todavía la gente está muy en su lonja, si me interesa esta actividad voy y sino pues [...] ha habido actividades que se han quedado desiertas. Que dices [...] si la han propuesto ellos mismo y luego nadie viene. Sí que veo que ahí hay algo que todavía nos falla” (E.Z.). Bestetik, eta aurreko puntuetan aipatu den moduan, lonjarik ez

dituzten gazteenganako hurbilpena ez da ematen baztertuak geratuz. Azken finean, eta lonjeroekin gertatzen ez den moduan, kolektiboaren parte horrek dituen beharrak eta proposamenak entzuteko aukera ez zaie ematen haien ahotsak desagerraraziz. Hezitzaileak aipatzen duen moduan:

[...] evidentemente, soy incapaz de llegar a todos los jóvenes, porque están muy distribuidos... Procuero pararme por sitios donde veo un grupo de jóvenes que sabes que obviamente no tiene la lonja, porque te los sueles encontrar en el mismo sitio y ya aprovechas, pero es diferente. No creas el mismo vínculo que cuando alguien tiene una lonja, que están acostumbrados a verte por allí (E.Hz.).

Programa honek dituen gabeziak ikusita, eta hezitzaileak eta zinegotziak aipatu bezala, etorkizunari begira erronka batzuk dituzte muga hauei aurre egin ahal izateko. Alde batetik, eta aurretik aipatu bezala, gazteak oraindik ere haien lonjetan oso sartuta daude. Hori dela eta, hutsune hori lantzen jarraitzearen beharra ikusten dute, hurrengo urterako gazteak lonjetatik gehiago ateratzeko zer egin ahal dutenaren inguruan hausnartzen jarraitu behar dutela diote. Bide horretan, lonjarik ez dituzten gazteengana heldu ahal izateko, jada aipatutako gazte guztietara zuzendua egongo den espazioa irekitzea izango da jomugetako bat. Horiez gain, detektatutako beste erronka bat da komunitatearen beste profesional batzuekin sare lana indartzea. Hain zuzen ere, Gizarte Hezkuntzako Eskuartze Programa Komunitarioaren hezitzailearekin edota Ongizate Sozialarekin dagoen komunikazio handiagoa edukitzea azpimarratzen da.

5. Ondorioak

Ikerketa honen harira, ikusi ahal izan dugu lonjek leku garrantzitsu bat jokatzen dutela gazteen bizitzetan, gune horiek, euren denbora librearen parte handi bat okupatuz. Trapagarango herriko gazte gehienek espazio horiekin kontaktua daukate, beraz, esan daiteke erreferentziatzeko guneak direla haientzat.

Historian zehar gazteen partizipazio moduak aldatuz joan dira eta gaur egun Euskal Herrian lonjak esparru giltzarri bilakatzen dira gazteen asialdi esparruetan. Trapagaranen ere ikusi ahal izan dugu espazio horien garrantzia gazteen bizitzetan. Era berean, lokal horiek parte-hartzeko oportunitate bat bilakatu dira, bertan gazteek protagonismo osoa hartzen dutelarik.

Gazteriak lonjetan askatasunez parte-hartzeko aukera aurkitzen dute. Hala, lonjetan egoteak autonomia bat izateko aukera eskaintzen die, eta gune bat autogestionatzeko aukera. Bertan, haiek dira benetako protagonistak, agintea dutenak. Zentzu honetan, eragiten eta interesatzen dieten gauzen inguruan erabakiak hartzeko askatasun osoa daukate.

Lonjan festak antolatzean, afari, bazkari edota askari handi bat prestatzean, pelikula bat ikustean edota lokala dekoratzean, parte-hartzea ematen da. Gainera, eta haiek direnez antolakuntza guzti honetan erresponsabilitate guztia hartzen dutenak, konpromisoa, elkarlana eta inplikazioa ematen da, heldutasun bat hartuz, eta autonomoagoak bihurtuz. Beraz, ikaskuntza prozesu bat ematen da ere prozesu honetan zehar.

Dena den, eta komunitatearen inguruan hitz egitean, oraindik ere nabaritzen da gazteek arazoak izaten dituztela haien parte-hartzea posiblea egiteko. Besteak beste, kolektibo horren inguruan dauden aurreiritziak eta nagusien partetik gazteen ahotsak kontuan ez hartzeak, eragin zuzena daukalako parte hartze mugatu horretan. Trapagarango kasuan zentratuta, parte-hartzearen ildotik aurrerapen bat eman dela esan daiteke, eta komunitean subjektu pasiboak izatetik aktiboak izatera pasatu dira, haien ahotsak entzunak direla sentituz. Trapagazte programaren sorkuntzarekin gazteen parte-hartzea sustatzeaz gain, haien iritziak eta proposamenak entzuteko eta dituzten beharrak identifikatzeko aukera eman da, irtenbide eta alternatiba ezberdinak eskainiz. Guzti horretan, lonjak presentzia handia hartu dute, komunikazio bide moduan jokatzeko dutelako eta, beraz, gune estrategiko bilakatu dira aipatutako prozesu hori posiblea eginez.

Programa horretan hezitzaileak presentzia eta garrantzia handia hartzen du gazteengan pieza giltzarri bilakatu. Lonjeroekin asko inplikatzeko gain berdintasuneko harreman estu bat sortzea lortu du, eta ahal duen guztietan bere laguntza eskaintzen du, ez soilik lonjaren barnean arazoren bat ematen denean, baizik eta aspektu pertsonaletan ere laguntzen saiatzen da. Horrez gain, instituzio eta gazteen artean bitartekari moduan ere jarduten du, horien arteko komunikazioa erraztuz. Gazte lonjeroek ere, hezitzaileak egiten duen lana eta esfortzua

asko baloratzen dute, bere presentzia funtsezkoa bilakatu.

Trapagarango kasuan, argi ikusi da, gazteen parte hartzea bultzatzeko, kasu honetan lonja testuinguruan mugitzen diren gazteena, bi logika osagarriak kontuan hartu behar direla. Alde batetik, Lonjero Egunean ikus daitekenez, gazteak protagonista bihurtzea ezinbesteko giltza da. Ekintzailetasunaz, parte-hartzeaz eta aktibazioaz hitz egiten badugu, ezinbestean gazteak inplikatu behar dira; era autonomo batean gaitasun eta aspektu horiek garatu ahal izateko. Beste alde batetik, erakundeetatik, kasu honetan, udaletxetik, lortu behar da gazteen presentzia eta parte-hartzea bultzatzea. Hori posiblea da, hezitzaileak eta proiektuak martxan jartzen badira. Proiektu horien helburuak izan behar lukete, beste batzuen artean: gazte parte-hartzea bultzatzea, beraien protagonismoa aldarrikatzea eta bitartekaritza lan bat aurrera eramatea. Baita, gazte politikan gazteek paper garrantzitsu bat edukitzea ere: diseinuan, inplementazioan eta ebaluazioan. Bi logika hauek, gazteen autogestioa eta erakundeek egiten duten lana, ez dute kontraesankorrak izan behar. Erronka da, ahal den neurrian, bion artean zubiak eraikitzea eta sinergiak aprobetxatzea.

Bukatzeko, aipatu beharko lirateke aztertutako Trapagazte programak ere badituela bere hutsuneak eta horiek etorkizunerako erronka bilakatu beharko lirateke. Hala, gazteen eta komunitatearen arteko elkar harremana sustatzen eta sendotzen jarraitzeko bide desberdin posibleak pentsatu beharko dira. Baina ezinbestekoa izango da, gazteen parte hartzeko bide horiek errazteko, euren ahotsa kontuan hartzea, eta prozesuan subjektu aktibo bihurtzea. Gazteak komunitatean parte har dezaten, lan honetan analizatutako ekimenak zein bestelakoak bideratu beharko dira, gizarte kohesionatuago eta inklusiboago bat lortzeko asmoz eta gazteak gizarteko eragile aktibo bihurtzeko.

- AMNISTIA INTERNAZIONALE (1996): *La zanahoria. Manual de educación en derechos humanos para maestras y maestros de preescolar y primaria*, Mexiko, Amnistia Internazionala.
- AUBERT, A.; GARCIA, C.; eta RACIONERO, S. (2009): “El aprendizaje dialógico”, *Cultura y Educación*, 21. bol., 2. zbkia., 129-139 or.
- CANADIAN MENTAL HEALTH ASSOCIATION (2003): *Manual de participación juvenil: trabajando con jóvenes. Una guía para la participación juvenil en la toma de decisiones*, Washington, Osasunaren Erakunde Panamerikarra.
- CORCUERA, N; BILBAO, M; eta LONGO, O. (2013): *Gazteen lonjak eta lokalak EAEn*, Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia.
- FLECHA, R; VARGAS, J; eta DÁVILA, A. (2012): “Metodología comunicativa crítica en la investigación en ciencias sociales: la investigación WORKALÓ”, *Revista de Relaciones Laborales*, 11. zbkia., 11-23 or.
- FLICK, U. (2004): *Introducción a la investigación cualitativa*, Madril, Morata.
- GIDDENS, A. (1995): *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*, Buenos Aires, Amorrortu.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, F. (2013): *Jóvenes y participación. Estudio sobre participación juvenil*, Gasteiz, Euskadiko Gazteriaren Kontseilua.
- HABERMAS, J. (1987): *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción*, Madril, Taurus.
- LAESPADA, M. T. et al. (2008): *Las lonjas: ¿una participación ciudadana efectiva? La experiencia de Portugalete*, Bilbo, Deustuko Unibertsitatea.
- QUINTANA, I. et al. (2013): *Gazte Izaera: uso y gestión de espacios para la juventud en los municipios de Bizkaia*, Bilbo, Bizkailab.
- REVERTE, F. M. (2009): *Ideas, preguntas y propuestas sobre la participación social en el ámbito de la juventud: asociacionismo, movimientos sociales, voluntariado y jóvenes no asociados*, Madril, Espainiako Udalerrien eta Probintzien Federazioa.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, G.; GIL FLORES, J.; eta GARCÍA JIMÉNEZ, E. (1996): *Metodología de la investigación cualitativa*, Malaga, Aljibre.
- SUSTERRA FEDERAZIOA (2013): *Programa Gazte Zabalik. Memoria de actuación* [argitaragabea].
- TEJERINA, B.; CARBAJO, D.; eta MARTÍNEZ, M. (2012): *El fenómeno de las lonjas juveniles. Nuevos espacios de ocio y socialidad en Vitoria-Gasteiz*, Gasteiz, Gasteizko Udala.
- TRAPAGARANNEKO UDALA / AYUNTAMIENTO DE TRÁPAGA (2013): *Informe sobre el proceso de participación ciudadana en TrapaGAZTE!*
- (2012): *Conclusiones del proceso participativo en torno a las lonjas juveniles en Trápaga*.
- UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO / EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA (2012): *Atetik Atera. Zalla 2012. Proyecto de investigación acción participación* [<https://atetikatera.wordpress.com>].

Servicios sociales y justicia restaurativa: el caso del Servicio de Mediación Penal de Barakaldo

Alberto José Olalde Altarejos

Facultad de Relaciones Laborales y Trabajo Social, Campus Araba, Universidad del País Vasco (UPV-EHU)
<alberto.jose.olalde@ehu.eus>

María Paz García-Longoria Serrano

Facultad de Trabajo Social, Universidad de Murcia

Gema Varona Martínez

Instituto Vasco de Criminología-Kriminologiaren Euskal Institutua, Universidad del País Vasco (UPV-EHU)

Justizia konponarazlearen etorrera Euskadiko epaitegietara errealitate handia eta oso aldakorra bihurtzen ari da, non zigor arloko justizia berritzen ari den. Biktinek ahotsa dute, ikertuak edo zigortuak diren pertsonen euren ekintzen ardura hartu ahal dute, eta biei diziplina ezberdinetatik datozen bitartekariak laguntzen ari zaizkie. Legea hautsi ondoren, konpondu beharreko ondorioetan oinarritzen da justizia konponarazlea, prozesu horretan elkarrekin nola erantzun eta etorkizunerako ondorioei partaideak aurre egiten saiatzen direlarik. Gizarte-eskuartze honek malgutasuna eta pertsonen beharretara egokitzea eskatzen du eta gizarte-zerbitzu zein osasun-zerbitzuen lankidetzara beharrezkotzat jotzen da. Artikulu honetan lokarri honi ipiniko zaio arreta, eta Barakaldoko Zigor arloko zerbitzua eta beste zerbitzu hauen lokarria aztertuko da, 2007tik 2010ra doan epean. Lankidetzara haur garatu zuen kasuak aztertu eta horren berezitasunei buruz hausnartuko da.

GAKO-HITZAK:

Justizia konponarazlea, bitartekaritza, gizarte-zerbitzuak, biktimak, gizarte eskuartzea.

La incorporación de la justicia restaurativa en los juzgados de Euskadi está suponiendo un giro copernicano en el sistema de justicia penal. Las víctimas tienen voz, las personas investigadas o condenadas pueden responsabilizarse de sus actos, y a ellas les asisten personas mediadoras profesionales, procedentes de diferentes disciplinas. La justicia restaurativa es entendida como el proceso a través del cual las personas afectadas por una infracción penal específica resuelven colectivamente cómo reaccionar tras ella y sus implicaciones para el futuro. La práctica de esta intervención social requiere, dada su flexibilidad y su orientación a las necesidades de las personas involucradas, la colaboración con otras instancias, como los servicios sociales o sociosanitarios. Este artículo reflexiona sobre esta conexión y estudia los vínculos existentes entre el Servicio de Mediación Penal de Barakaldo (Bizkaia) y esos servicios entre 2007 y 2010, analizando aquellos casos que requirieron de dicha colaboración y las peculiaridades de ésta.

PALABRAS CLAVE:

Justicia restaurativa, mediación, servicios sociales, víctimas, intervención social.

1. Introducción

En julio de 2007, de forma pionera nació en Euskadi el Servicio de Mediación Penal de Barakaldo (Bizkaia), en el marco del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco. Muchas fueron las tensiones, críticas, celos, oportunidades e ilusiones que se sentían con la instauración de novedosos y desconocidos procesos de justicia (restaurativa) en la justicia penal ordinaria. Los comienzos estuvieron llenos de novedades y sorpresas, dado que el sistema penal, caracterizado por la cultura del reproche, del castigo, de la privación de derechos, miraba de reojo a un sistema donde las personas implicadas (principalmente, víctimas y personas imputadas) se veían cara a cara para abordar de manera pacífica y colaborativa las consecuencias más humanas de sus conflictos de índole penal. El equipo de mediadores y mediadoras, en estrecha colaboración con el Departamento de Justicia, la Fiscalía y la jueza decana del Juzgado de Barakaldo, construyeron un camino nuevo en la justicia penal, que se ha convertido ya en un derecho de las víctimas. La tímida derivación durante el primer año, con escasos cincuenta conflictos penales, se multiplicó por diez en 2010. La apertura del servicio originó también la puesta en marcha de alianzas y colaboraciones con otros servicios, entre los que destacamos los servicios sociales. Este artículo pretende reflexionar sobre esta colaboración y las dificultades asociadas, a la luz del estudio de los 482 expedientes con proceso restaurativo durante el periodo 2007-2010.

2. La justicia restaurativa

Justicia restaurativa¹, justicia reparadora (Tamarit, 2006), justicia participativa (Christie, 1984), justicia terapéutica (Wexler y Winick, 1996), justicia reconstructiva (Subijana, 2009), justicia restitutiva (Highton, Álvarez y Gregorio, 1998), justicia victimal (Beristain, 2006) o justicia recreadora (Beristain, 1995) son términos para una larga reivindicación, la recuperación del protagonismo de las víctimas²

¹ Este concepto fue promovido en el Congreso Internacional de Criminología celebrado en Budapest en 1993 (Manzanares, 2007). Se atribuye el término al psicólogo estadounidense Albert Eglash (1975), quien ponía de manifiesto los errores de la justicia penal: por un lado, negar a las víctimas una participación activa en el proceso penal; y por otro, maximizar una participación pasiva de las personas infractoras. Propuso la necesidad de que quien hubiera causado daño a otra persona se hiciera responsable de dicha conducta como medio y valor de rehabilitación (Bazemore, 2015; Walker, 2015).

² Según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, de 29 de noviembre de 1985:

Art. 1. Se entenderá por 'víctimas' las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

Art. 2. [...] En la expresión 'víctima', se incluye además, en su caso, a los familiares o dependientes inmediatos de la víctima di-

recta, y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

en la resolución de los conflictos de índole penal³, sin olvidar al victimario y su contexto social. En esta variedad de conceptos alternativos, el de justicia restaurativa es "la solución más probada y que mejor soporta la crítica" (Tamarit, 2013: 140).

Durante las últimas décadas, la teoría sobre la justicia restaurativa⁴ y sus programas han resurgido, en parte para responder a la insatisfacción de las víctimas y su habitual frustración con el sistema de justicia tradicional. El paradigma retributivo, que tiende a enfatizar el castigo penal y la estigmatización, sigue teniendo fuerza en el ámbito de la jurisdicción penal. En esta visión de la justicia, el Estado se irroga el interés público y se define a sí mismo como la víctima. Toma un rol activo, para abordar el delito a través del castigo a la persona responsable y usa principalmente la pena privativa de libertad u otras formas de disuasión (Zehr, 2002). El paradigma restaurativo, en cambio, enfatiza el hecho de que la persona ofensora tiene responsabilidades que satisfacer hacia las personas a quienes ha dañado, no solamente acometiendo reparaciones —incluidas las simbólicas—, sino también reparando las relaciones deterioradas entre ella misma y la(s) víctima(s).

Reconociendo que el delito causa daños a las personas y comunidades, se insiste en que se reparen esos daños y que a las partes protagonistas de lo ocurrido se les permita participar en ese proceso. Los programas de justicia restaurativa, por consiguiente, habilitan a las víctimas, a la persona infractora y a los miembros afectados de la comunidad para que se involucren de forma directa en dar una respuesta al delito. Ellas llegan a ser el centro del proceso de esta justicia penal, con la ayuda de personas profesionales adecuadas, de un sistema que apunta a la responsabilidad de la persona infractora y a la reparación a las víctimas. El proceso restaurador debe involucrar a todas las partes, como aspecto fundamental para alcanzar el resultado restaurador de reparación y paz (Zehr, 2011).

Véase también la Directiva 2012/29/UE y su transposición a través de la Ley 4/2015 del Estatuto de la Víctima del Delito, donde se regulan expresamente los principios de la justicia restaurativa.

³ El ámbito de la resolución de conflictos es un espacio interdisciplinar, académico y profesional de teorización, investigación, formación y activismo que contiene el conjunto de conocimientos de todo tipo sobre el conflicto, incluyendo técnicas como la mediación, los métodos, estrategias y sistemas para su tratamiento y transformación positiva. Tradicionalmente, para referirse a los estudios de los conflictos se han utilizado los términos 'resolución', 'gestión' y 'transformación'. El primero parece enfatizar la necesidad de alcanzar soluciones. El segundo refleja una percepción más positiva, introduciendo leyes, dinámicas o modelos para gestionarlos. Finalmente, el tercero tiene como fin la superación del conflicto mediante la reconciliación de las partes y la reconstrucción de las relaciones humanas (Paris, 2009).

⁴ "La justicia restaurativa es una forma de responder al comportamiento criminal equilibrando las necesidades de la comunidad, las víctimas y los delincuentes. Se trata de un concepto en evolución, que ha dado lugar a diferentes interpretaciones en diferentes países, y en torno al cual no existe el consenso perfecto. Ello se debe, en parte, a las dificultades para traducir con precisión el concepto en diferentes idiomas, y a la variada terminología que a menudo se utiliza" (Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, 2006: 6).

Las diferencias con la justicia retributiva son un modo habitual de comprender la esencia de este tipo de justicia:

- Ve los hechos delictivos de forma más amplia: en vez de defender el delito como mera trasgresión de las leyes, reconoce que las personas infractoras dañan a las víctimas, las comunidades y se dañan a ellas mismas.
- Involucra a más personas en la respuesta al delito. En lugar de dar el papel clave al Estado y a la persona infractora, a esta última le permite desarrollar su responsabilidad activa, incluida la participación de la víctima y otras personas afectadas de la comunidad.
- Mide de forma diferente el éxito: en vez de medir cuánto castigo debe imponerse, mide cuántos daños deben ser reparados o prevenirse.

Desde las primeras prácticas reconocidas de justicia restaurativa, en 1974, encontramos una prolífica literatura que intenta explicarlas y darles fundamento teórico, constatando que, dentro de este amplio paradigma conceptual, hay muchas formas de entenderla⁵. A continuación, destacamos dos acepciones con reconocimiento internacional:

La justicia restaurativa es un proceso a través del cual las personas afectadas por una infracción específica resuelven colectivamente cómo reaccionar tras aquella y sus implicaciones para el futuro (Marshall, 1999: 5).

[Es] un proceso donde todas las personas con algún interés afectadas por una injusticia tienen la oportunidad de discutir las consecuencias de la injusticia y lo que se podría hacer para poner las cosas en su lugar. El valor clave es que, dado que la injusticia daña, la justicia debe sanar (Braithwaite, 2003: 35).

Es necesario hacer una distinción en el sentido que la justicia restaurativa se sitúa en torno a la injusticia y no se muestra moralmente neutra acerca de ella. La injusticia se define en términos de dominación, por lo que se siente como algo que está mal. Por ello, la justicia restaurativa es una filosofía que rechaza la neutralidad moral de la mediación que define todo en términos de lenguaje moralmente neutral de conflicto (Braithwaite, 2003)⁶.

⁵ Ésa es la fecha histórica reconocida internacionalmente en la literatura especializada como el momento del nacimiento de la justicia restaurativa en Canadá, concretamente en la ciudad de Elmira (Ontario), cuando el agente de libertad condicional Mark Yantzi sugirió por primera vez al juez un proceso restaurativo. Dos jóvenes de la ciudad fueron declarados culpables de veintidós cargos por daños intencionales, a raíz de una noche de sábado de prácticas vandálicas y conducción bajo los efectos del alcohol. A pesar de la sorpresa del juez, éste aceptó que los jóvenes se responsabilizaran de las pérdidas económicas ocasionadas y se encontraron con sus víctimas, con la asistencia de Dave Worth y Mark Yantzi. Como consecuencia de ello, los dos jóvenes visitaron y hablaron con todas las víctimas (Larson y Zehr, 2007).

⁶ De hecho, esta tendencia a mirar al conflicto con lentes de neutralidad y de mediación puede provocar un efecto perverso, al asociar

Hoy día, la justicia restaurativa es considerada un movimiento internacional, que va alcanzando mayor apoyo entre los Gobiernos, las y los profesionales de la justicia penal, los grupos de apoyo a las víctimas, los jueces y las juezas, y las fuerzas de seguridad, quienes reconocen que el sistema de justicia penal —enfocado principalmente a la persona ofensora— no funciona (Wright, 1991; Bazemore y Umbreit, 1995; Umbreit *et al.*, 2005; Van Wormer, 2008; Van Ness y Strong, 2010). El foco de la justicia restaurativa, en cambio, está en la persona ofensora, la víctima y la comunidad afectada.

2.1. La colaboración entre los programas de justicia restaurativa y los servicios sociales

Los programas de justicia restaurativa habitualmente se ponen en marcha en el contexto de la administración de justicia penal. Una mirada histórica a su implantación en España nos muestra los primeros programas piloto intrajudiciales de Valencia (1993), Barcelona (1998) y Vitoria-Gasteiz (1998), con equipos multidisciplinares. Frente a esta forma de institucionalización, se sitúa un programa de mediación penal comunitaria de la Asociación Apoyo (1999), asentado sobre la base de voluntariado y que supera el modelo de mediación intrajudicial anterior. A este respecto, Segovia Bernabé (2010: 21) señala:

La mediación penal comunitaria no es, no puede ser, una mera herramienta más al servicio de la justicia penal convencional. Obliga a una recolocación crítica de todo el sistema, de los operadores jurídicos y de todos los actores sociales. En este horizonte, no cabe apostar por un único modelo de mediación intrajudicial. Más bien, la Justicia Restaurativa exige cuidar y cultivar el extrajudicial y comunitario (si bien sus resultados acaban incorporadas al proceso penal y es tutelado por el Ministerio Fiscal).

Nuestra perspectiva quiere mirar a la colaboración y el trabajo en red entre los programas de justicia restaurativa que se vayan poniendo en marcha, o ya lo estén, y los servicios sociales más cercanos a ellos.

La cercanía a la ciudadanía permite recuperar su protagonismo sin poner en marcha toda la maquinaria penal, dado que la administración de justicia penal se encuentra a menudo perdida y agobiada cuando debe resolver conflictos donde las familias, las escuelas, los vecinos y las vecinas se han visto sobrepasadas para controlarlos dentro de sus límites (Peters y Aertsen, 1995).

este tipo de mediación con la negociación de los conflictos y confundir a la sociedad. El delito no es negociable, por lo que el objetivo es el diálogo. Por ello, la mediación víctima-ofensor puede verse como un término equivocado, por hacer sólo referencia al espacio privado entre persona víctima y ofensora (Cutrona, 2014). Este paradigma de justicia promueve un sentido comunitario de justicia, de construcción de paz, cediendo la voz a la comunidad y la víctima a la hora de responder a las consecuencias del delito.

El ámbito de la justicia juvenil ha sido quizás el que ha podido desarrollar más estas colaboraciones, llegando incluso a facilitar los procesos restaurativos en la propia sede de los servicios sociales. En este sentido, destaca la experiencia del Programa de Prevención y Mediación Comunitaria, que da respuesta en la comunidad a las dinámicas conflictivas protagonizadas por jóvenes, a través de actuaciones encaminadas a reforzar la capacidad de los ayuntamientos, instituciones y profesionales que operan en la comunidad, con el objetivo final de desarrollar políticas y programas de prevención con perspectiva de justicia restaurativa. El programa consigue abordar la descoordinación entre los servicios de justicia juvenil y los servicios sociales, que provocaba que las intervenciones se dilataran en el tiempo (Nogueras y Gimeno, 2015).

La perspectiva de justicia restaurativa en el ámbito juvenil ha primado principalmente el interés educativo de las medidas para los y las menores infractoras, proponiendo que este contenido educativo “ayude al joven, en su proceso de aprendizaje y de maduración, a que entienda la realidad que le rodea y a darle elementos para que sea capaz de desenvolverse dentro de la sociedad en la que se encuentra” (Nogueras y Gimeno, 2012: 5). En este sentido, quizás la víctima ha podido ser vista como un instrumento para ese proceso educativo. Desde un punto de vista metodológico, el proceso de justicia restaurativa en el ámbito juvenil busca, en la fase de contacto, mostrar una actitud de escucha y valoración del grado de victimización (Álvarez Ramos, 2008).

En el contexto internacional, la justicia juvenil ha mostrado una sensibilidad y coordinación mayor con los servicios sociales⁷. La Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, en su documento sobre justicia restaurativa para niños y niñas (2013), incorpora la formación de profesionales de servicios sociales para la facilitación de círculos⁸. En Nueva Zelanda, las conferencias⁹ familiares son habitualmente facilitadas por un o una trabajadora social (*youth Justice coordinator*) [Macrae y Zehr, 2004]. En este tipo de prácticas de justicia restaurativa en Australia, la trabajadora social puede explicar el contexto del consumo de drogas por parte del menor o de la menor. En Bélgica, igualmente se integraba en la

⁷ Destaca el modelo finlandés, donde las personas mediadoras, voluntarias, desarrollan su labor en los servicios sociales (Dünkel, Horsfield y Păroșanu, 2015). El Observatorio Internacional de Justicia Juvenil recomienda la implementación de protocolos de colaboración y relación profesional positiva entre los juzgados, las escuelas y los servicios sociales (Chapman, Gellin y Anderson, 2015).

⁸ Los círculos, inicialmente también llamados sentencias circulares, fueron diseñados para desarrollar un amplio consenso entre miembros de la comunidad afectada por los hechos delictivos, las víctimas, defensores/as de éstas, las personas ofensoras, jueces y juezas, miembros de la Fiscalía, Consejos de Defensa, Policía y trabajadores y trabajadoras de la administración de Justicia (Bazemore y Umbreit, 1999).

⁹ La conferencia es un proceso donde un grupo de personas conectadas y afectadas por una acción pasada se juntan a discutir sobre los problemas creados. Es similar a la mediación en el sentido de que pone juntos a persona ofensora y víctima, pero incluye también a otras personas afectadas. Dado que es un proceso grupal, la dinámica de la conferencia es muy diferente del diálogo mediado (McCold, 2000).

implementación de los proyectos piloto de conferencia a los servicios sociales (Guardiola *et al.*, 2012). El Foro Europeo de Justicia Restaurativa promovió en 2008 el proyecto ‘Conferencing: Away for Restorative Justice in Europe’, donde pueden conocerse experiencias europeas de implementación de programas de este tipo desde los servicios sociales (Zinsstag, Teunkens y Pali, 2011).

En el ámbito de los delitos graves cometidos por jóvenes, el proyecto piloto de Flandes (Bélgica) colabora con los servicios sociales de los juzgados de menores, los cuales valoran la situación personal y social (familia, relaciones, drogas) para llevar a cabo una conferencia, y realizar posteriormente el seguimiento del resultado restaurativo (Vanfraechem, 2003).

3. El Servicio de Mediación Penal de Barakaldo

El Servicio de Mediación Penal de Barakaldo nació en julio de 2007, tras las oportunas conversaciones y negociaciones entre los siguientes agentes: D^a Cristina de Vicente, jueza decana de Barakaldo y jueza del Juzgado de lo Penal nº 2; D^a María Ángeles Montes, fiscal jefe de la Comunidad Autónoma del País Vasco; D. Xabier Karlos Etxebarria, director de Ejecución Penal del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco; y por último, D. Félix Pantoja García, vocal del Consejo General del Poder Judicial.

El Departamento de Justicia del Gobierno Vasco fue el encargado del diseño e impulso económico del servicio, recayendo la gestión, a través de un convenio de colaboración, en un equipo de mediación profesional de GEUZ-Centro Universitario de Transformación de Conflictos¹⁰. El novedoso servicio nació con dudas y reticencias por parte tanto del propio juzgado como de la Fiscalía, tal y como señalaba la propia jueza decana (De Vicente, 2007: 8):

No escondemos que la propuesta suscitó simultáneamente curiosidad y escepticismo. No sabíamos qué era la mediación, pero nos parecía que tenía cierto componente ideológico que nos suscitaba un inicial recelo. No sabíamos para qué servía la mediación, pero nos parecía que no podía servir para mucho o que sus finalidades quedarían reducidas a un pequeño grupo de asuntos de escasa relevancia penal. También debíamos superar obstáculos conceptuales: en general, a los juristas el conflicto que subyace al delito no nos importa, a veces nos incomoda y las más de las veces lo eludimos, porque nos hace perder un tiempo del que no disponemos. Nuestro

¹⁰ El 1 de enero de 2011, el Servicio de Mediación Penal pasó a denominarse Servicio de Mediación Intrajudicial de Bizkaia, ampliando su ámbito de intervención a todos los partidos judiciales de este territorio, y su objeto de intervención, a la jurisdicción civil familiar. La gestión fue encomendada a la Asociación Adosten.

foco de atención está puesto en el delito, y no en las causas que lo motivan.

Para la Fiscalía, el servicio también suponía recelos, dado que nuestro sistema jurídico parecía bastante alejado ante el nuevo reto de la mediación en el ámbito penal, “y no porque me pareciera un sistema equivocado, peligroso incluso para los fines que se pretendían, sino porque, desde el punto de vista de la Fiscalía, lo consideraba inaplicable y en abierta confrontación con el principio de legalidad penal” (Montes, 2007: 2).

El sistema de justicia penal se veía confrontado, pues, por una nueva lógica, aquella que trae la humanización de los conflictos de índole penal, la que da la oportunidad al encuentro que repara el daño sufrido por la víctima y permite procesos de responsabilización de la persona ofensora. El Servicio de Mediación Penal de Barakaldo se dotó de un protocolo de funcionamiento abierto y dinámico, que supuso la aceptación por parte del sistema penal de esta nueva vía de intervención social y criminológica. La opinión favorable de la Fiscalía se constataba en la evaluación externa del propio servicio, donde se señalaba el valor positivo de lograr una comunicación eficaz entre personas vinculadas por hechos delictivos, que contribuye a evitar a las personas participantes futuros conflictos (Varona, 2009).

El servicio fue creciendo paulatinamente, tanto en respeto y valoración positiva como en volumen de derivación: 28 expedientes en 2007, 203 en 2008, 290 en 2009 y 282 en 2010. En total, fueron remitidos 803 expedientes, llegando a existir proceso

restaurativo en el 64 % de las derivaciones. Las personas participantes alcanzaron acuerdos en el 82 % de los procesos, con una intervención de menos de dos meses en el 70 % de los casos. Se atendió a un total de 1.961 personas.

La mediación directa supone un 50,4 %, y la indirecta (aquella donde las personas protagonistas no se ven directamente cara a cara), un 40,5 %. En el 7,1 % de casos, habiendo empezado como mediación directa, las personas decidieron continuar o acabar de manera indirecta, es decir, sin verse cara a cara. El proceso restaurativo por medio de conferencia supuso un 1,7 % del total, y en estos casos, además de las víctimas y las personas ofensoras, participaron también personas en calidad de afectadas por los hechos ocurridos (por orden de importancia, familiares, vecinos/as y profesionales de trabajo social). Por último, en un 0,5 % de casos se realizó por videoconferencia desde la prisión donde residía el victimario.

Las personas participantes construyen acuerdos restaurativos que dan respuestas a sus necesidades, que permiten la reparación a las víctimas y aportan los compromisos de responsabilización de las personas imputadas. La Tabla 1 muestra en qué consisten dichos acuerdos.

La evolución de la derivación fue un proceso en crecimiento, que supuso la confirmación de la confianza, o quizás curiosidad, con la que actuaba el sistema de justicia penal derivando expedientes. En el Gráfico 1, podemos observar la evolución de la derivación según las tipologías delictivas de delito y falta, de acuerdo con la legislación del momento¹¹.

Tabla 1. Frecuencia y porcentaje de los contenidos de los acuerdos. Servicio de Mediación Penal de Barakaldo, 2007-2010 (N = 395)

	f	%
Renuncia a acciones civiles y penales	361	91,39
Disculpas formales	262	66,33
Compromiso de que los hechos no vuelvan a ocurrir	237	60,00
Respeto mutuo	167	42,28
Pago a la víctima	106	26,84
Tratamiento psicosocial	66	16,71
Compromiso por el diálogo	59	14,94
Realización de trabajos de reflexión por escrito	19	4,81
Servicios comunitarios	14	3,54
Retirada de la denuncia	11	2,78
Donación de dinero o bienes a instituciones benéficas	2	0,51

Fuente: Olalde (2015).

¹¹ La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, en su disposición derogatoria, declara derogado “el Libro III de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal”, es decir, el libro de las faltas y sus penas. Por su parte, en su artículo 9 dispone la modificación del art. 13.3 del Código Penal (“son faltas las infracciones que la Ley castiga con pena leve”), que desde el 1 de julio de 2015 tiene la siguiente redacción: “son delitos leves las infracciones que la ley castiga con pena leve”. Ténganse en cuenta las posibilidades que se abren con un cierto principio de oportunidad reglada respecto de la modificación, en 2015, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, donde se alude a la mediación.

Los dos primeros años, las infracciones graves superaban a las leves, a la inversa de lo que ocurre en los actuales servicios de mediación intrajudicial de Euskadi¹².

En este Gráfico 2, podemos observar la desigual derivación de los diferentes Juzgados del partido judicial de Barakaldo durante el periodo 2007-2010.

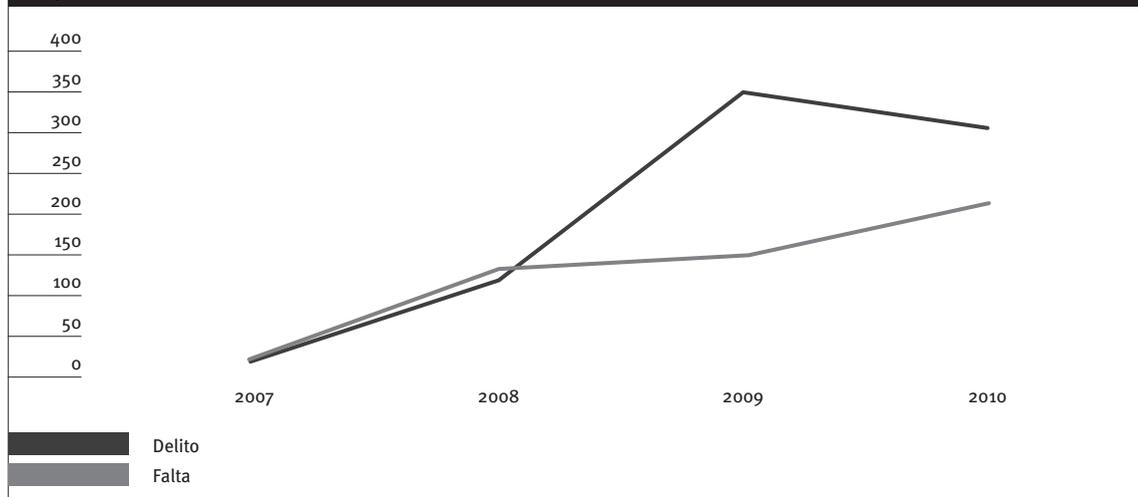
4. El Protocolo abierto y dinámico

El contexto normativo sobre el que se construye la práctica de la mediación en el Servicio de Mediación Penal de Barakaldo es el llamado *Protocolo abierto*

y *dinámico de mediación penal reparadora de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. A grandes rasgos, el protocolo contiene:

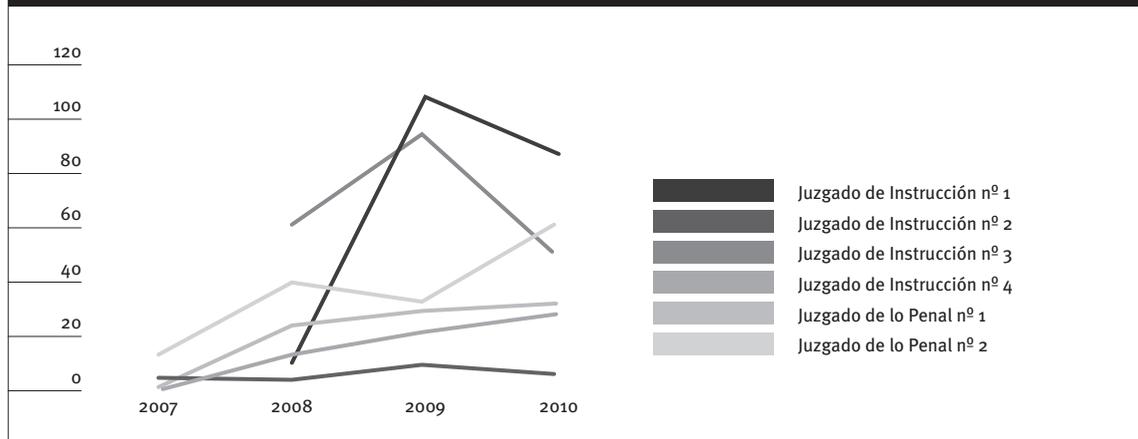
- Los delitos y faltas susceptibles de mediación.
- Las posibles repercusiones penales de la mediación.
- Los criterios de derivación por parte del Juzgado o secretario/a judicial en la fase de instrucción, enjuiciamiento o ejecución, tanto para faltas como para delitos.
- El procedimiento de inicio de la actuación.
- Las fases del proceso de mediación.
- La decisión judicial.
- El seguimiento de la reparación.

Gráfico 1. Evolución anual de la derivación según tipos de infracción. Servicio de Mediación Penal de Barakaldo, 2007-2010



Fuente: Olalde (2015).

Gráfico 2. Evolución de la derivación según juzgados. Servicio de Mediación Penal de Barakaldo, 2007-2010



Fuente: Olalde (2015).

¹² Véanse las memorias del Servicio de Mediación Intrajudicial de Euskadi de 2014 y 2015 (Departamento de Administración Pública y Justicia, 2015, 2016). En 2014, los delitos derivados fueron un 15%, frente a 85% de faltas. En 2015, los delitos alcanzaron un 64%, y las faltas, un 36%.

Este protocolo fue revisado periódicamente por la Dirección de Ejecución Penal, el Ministerio Fiscal, el Juzgado Decano y el propio Servicio de Mediación Penal, siendo un instrumento que daba cobertura y seguridad jurídica a la relación del servicio con el órgano derivador. El carácter dinámico y abierto del protocolo permitió que las partes implicadas construyeran con flexibilidad una práctica basada en el respeto a las garantías jurídicas y a la flexibilidad. Dicho documento sigue siendo, con escasas modificaciones¹³, el instrumento legal sobre el que se apoyan actualmente los servicios de mediación intrajudicial de Euskadi. En este sentido, la ausencia de normativa legal “provoca que la derivación de casos penales a los Servicios de Mediación se realice a través protocolos que carecen del valor jurídico predicable de una ley o norma reguladora general [...]. Esta situación, a mi juicio, es difícilmente conciliable con valores constitucionales como la seguridad jurídica y la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a las prestaciones jurisdiccionales a la que tiene derecho” (Subijana, 2014: 366).

De acuerdo con el convenio firmado por GEUZ y el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, el equipo de justicia restaurativa debe:

- Proporcionar los medios personales y materiales necesarios para la correcta realización del servicio. Las exigencias mínimas del Departamento en este apartado son las siguientes:
 - Un/a licenciado/a, un/a diplomado/a y un/a auxiliar administrativo/a¹⁴, todos ellos con formación reglada específica en mediación.
 - Para poder actuar como persona mediadora, será preciso acreditar licenciatura en Derecho, Psicología, Pedagogía, Psicopedagogía o diplomatura en Trabajo Social o en Educación Social, o aquella titulación que se equipare a ellas por el contenido de su formación. Además, será imprescindible demostrar una preparación específica, suficiente y continua en mediación.
- La persona mediadora tiene derecho a obtener el adecuado respeto a sus actuaciones, y a actuar con libertad e independencia en el ejercicio de su actividad.
- Si lo estimara conveniente, la persona mediadora podrá proponer, en calidad de consultoras, la presencia de otras personas que tengan relación con la causa u objeto de la mediación, debiendo someter esta participación a la previa aceptación de las partes.
- La persona mediadora, a lo largo de su actuación, debe:

- Respetar los principios rectores de la mediación.
- Utilizar el procedimiento de mediación como vía para que las partes adopten soluciones aceptables.
- Facilitar la comunicación entre las partes.
- Propiciar que las partes dispongan de la información y el asesoramiento suficiente para alcanzar los acuerdos de forma libre, voluntaria y exenta de coacciones.

- Incompatibilidades:

- La persona mediadora no podrá ejercer como tal cuando tenga vínculos de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado con alguna de las partes, exista amistad íntima o enemistad manifiesta con las partes sometidas a mediación, haya conocido ese conflicto como consecuencia del ejercicio de su profesión de origen o los intereses que se manejan sean contrapuestos a otros en los que esté interviniendo.
- Durante el transcurso de la mediación, o una vez finalizada ésta, la persona mediadora no podrá atender a las partes en una actuación profesional diferente a la de mediación para tratar el mismo asunto, salvo que las partes expresamente lo acepten y constituyan supuestos excepcionales, que deberán ser autorizados por el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de mediación penal.

5. El marco de intervención

El proyecto de intervención del servicio desarrolla su diseño, organización, puesta en funcionamiento, seguimiento y evaluación siguiendo el *Protocolo abierto y dinámico de mediación penal reparadora en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, en el partido judicial de Barakaldo (Olalde, Romera y Agirre, 2007). Su objetivo general es:

Ofrecer un sistema de mediación en las distintas fases del proceso penal —instrucción, enjuiciamiento y ejecución—, de cara a que tanto la persona que ha sufrido el delito como la que es denunciada, voluntaria y confidencialmente, y dentro del proceso penal, cuenten con la posibilidad de participar activamente en la resolución o transformación del conflicto delictivo en el que están implicadas, profundizando en la comunicación, el diálogo constructivo y la toma de acuerdos consensuados que busquen la fórmula más idónea para satisfacer las necesidades personales y sociales de ambas partes, con la facilitación o asistencia de una/s persona/s mediadora/s (ibídem: 25).

Como objetivos específicos, figuran:

- Desarrollar un modelo de mediación en el ámbito penal que favorezca la toma de decisiones de

¹³ Véase el actual protocolo, disponible en <<http://www.justizia.net/mediacion-intrajudicial/documentos>>.

¹⁴ La asociación GEUZ optó por ausentar la figura de auxiliar administrativo y enriquecer el equipo con personas tituladas en Derecho, Psicología y Trabajo Social, que compartían las tareas administrativas.

- las partes en relación con el hecho cometido, de forma consensuada y responsable.
- Consolidar, junto con los operadores jurídicos involucrados de los juzgados de instrucción y de lo penal del partido judicial de Barakaldo, una metodología de solución colaborativa para el abordaje de determinados conflictos penales.
 - Enriquecer el proceso resolutorio del conflicto, mediante la comunicación entre las partes y la introducción por ellas de aspectos subjetivos que suelen quedar al margen del procedimiento penal formal, lo que consigue una mayor profundidad en la solución consensuada respecto a la mera sanción penal.
 - Promover la responsabilización y la reparación del daño producido por la persona acusada de haber cometido una infracción penal.
 - Dotar de protagonismo a la víctima en la resolución y transformación del conflicto que le atañe.
 - Dotar a la persona víctima de un espacio seguro en el que poder expresar sus sentimientos y necesidades.
 - Ofrecer a la víctima una reparación real en relación con el daño sufrido en la acción penal.
 - Aportar una mayor comprensibilidad a todo el proceso para ambas partes.
 - Realizar una evaluación interna y externa del Servicio en aras de su mejora continua.
 - Contribuir a la difusión y sensibilización de la mediación en la sociedad vasca como método eficaz para resolver conflictos en el ámbito penal de un modo dialogante y consensuado.
 - Contribuir a la agilización de los procedimientos judiciales, disminuir la carga de trabajo de la administración de Justicia y favorecer la descongestión del sistema penal. En la medida en que todo el proceso se realiza controlado por los operadores jurídicos —y en última instancia, el acuerdo entre las partes requiere la sanción judicial—, se garantizan los derechos de todas las partes, así como el interés público inmanente al *ius puniendi*.
 - Realizar un trabajo en red con los diferentes servicios de cooperación con la Justicia dependientes de la Dirección de Ejecución Penal del Gobierno Vasco. Trabajar en red con otras organizaciones y servicios sociales del partido judicial de Barakaldo.
 - Colaborar en la creación de una cultura social de paz, integradora y tolerante.

Durante el periodo de estudio, se realizaron dos evaluaciones externas. En la primera, se constataron los siguientes hallazgos (Varona, 2008):

- El positivo grado de satisfacción de las víctimas y las personas ofensoras participantes.
- Que los efectos positivos del servicio superaban los posibles efectos negativos.
- La dinámica positiva de las personas mediadoras percibida por las personas participantes.

- Un modelo teórico integrado y con lógica de trabajo en red.
- El volumen aceptable y la entidad (incluidos casos graves) de los casos mediados.
- Los beneficios para la administración de Justicia, las personas participantes y la propia comunidad.

La segunda evaluación, que abarcó, además del de Barakaldo, los servicios de mediación penal de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián, pretendió evaluar el impacto de dichos servicios y, más específicamente, la valoración de estos tres aspectos (Varona, 2009):

- La disminución de la victimización, en su acepción extensa.
- La minoración de la estigmatización de las personas denunciadas.
- La satisfacción general de las partes implicadas, en un sentido amplio, así como de los operadores jurídicos, respecto de los resultados y del propio proceso mediador y reparador, inmersos en su contexto sociojurídico.

Los resultados de esta evaluación fueron positivos y se constata el cumplimiento de los objetivos del Servicio de Mediación Penal de Barakaldo¹⁵. Igualmente, se observa que este tipo de programas son una innovación social que contribuye a la calidad de administración de Justicia. Así, el programa comparte características de la democracia deliberativa y puede contribuir al desarrollo de capital humano (Varona, 2009).

Por último, de cara a comprender la idiosincrasia de esta intervención restaurativa, queremos hacer referencia a otra investigación realizada a partir de las evaluaciones externas llevadas a cabo en Euskadi, que propone unidades de análisis para la identificación de factores inhibidores y facilitadores de los programas de justicia restaurativa tanto en la jurisdicción de menores como en la de personas adultas. En ese sentido, el póster científico de dicha investigación aborda los contextos favorecedores de estos programas, constatando que están relacionados con capacidades y contextos asociados con competencias de adaptabilidad, vínculo social, empatía, asertividad, resolución, tenacidad y creatividad. Igualmente, se destaca la importancia de favorecer contextos para soluciones inesperadas, que manejen niveles aceptables de incertidumbre. Se trata, no tanto de controlar la incertidumbre, sino de sacar partido de sus aspectos positivos, desde la conciencia de su irreductibilidad (Varona, Igartua y Olalde, 2011)¹⁶.

¹⁵ Véanse igualmente los resultados de la investigación sobre el coste de la justicia restaurativa en la sede de Araba del Servicio de Mediación Intrajudicial de Euskadi, donde se constata que, para el 59 % de las personas entrevistadas, la mediación ha aportado técnicas o consejos útiles en el manejo de conflictos personales. Igualmente reseñable es el hecho de que la actuación de las personas mediadoras sea lo que recuerden como más positivo el 41 % de los casos (Igartua *et al.*, 2015).

¹⁶ En esta línea, una reciente investigación realizada en los Servicios de Mediación Intrajudicial de Euskadi (Delegación de Araba) de-

6. Análisis de datos

Visto el contexto de nuestro estudio, nuestra tarea investigadora se ha realizado a partir de la identificación de los datos presentes en la base de datos del Servicio de Mediación Penal de Barakaldo, recogidos por el equipo de mediadores y mediadoras y analizados por este investigador e investigadoras. Se ha examinado la información cualitativa relacionada con el servicio con el cual se ha establecido conexión (durante el proceso restaurativo) o derivación (después del proceso restaurativo). También se han estudiado referencias directas a servicios sociales que muestran las cláusulas de los 395 acuerdos construidos por las personas participantes.

6.1. Conexión y derivación a otros servicios sociales

Durante el periodo de estudio, en el que se culminaron 482 procesos restaurativos, hubo 46 que requirieron de colaboración de otros servicios sociales, sociosanitarios y de cooperación con la Justicia, y supusieron un 9,5 % del total. La Tabla 2 nos ilustra dónde fueron derivados esos 46 expedientes, destacando un 24,4 % que fueron derivados al servicio público de mediación familiar; un 22,2 % a asociaciones de personas afectadas; y un 17,8 %, a servicios de salud mental¹⁷. La derivación de casos a mediación familiar está relacionada con los expedientes judiciales con faltas de incumplimiento de régimen de visitas (14,75 % de los casos) y la mayor idoneidad para continuar el proceso en un contexto de trabajo de mediación familiar.

Tabla 2. Frecuencias y porcentajes de los servicios sociales derivados

	f	%
Servicio público de mediación familiar	11	24,4
Asociaciones de personas afectadas	10	22,2
Salud mental	8	17,8
Servicio de Asistencia a la Ejecución (SAER)	7	15,6
Servicio de Atención a la Víctima (SAV)	5	11,1
Servicios sociales de atención primaria	4	8,9
Servicio de Atención al Detenido/a (SAOS)	1	2,2
Total	46	100,0

Fuente: Olalde (2015).

muestra que los programas de justicia restaurativa ponen en valor el dialogo social, la adquisición de herramientas o técnicas útiles para manejar conflictos interpersonales, la alta valoración de los y las profesionales de justicia restaurativa (que buscan la empatía mutua) y el éxito en la obtención de acuerdos (Igartua *et al.*, 2015).

¹⁷ Véase, en ese sentido, su relación con aspectos de la justicia terapéutica que “propone y articula respuestas rehabilitadoras para las personas condenadas por ilícitos penales que presentan riesgos criminógenos vinculados, fundamentalmente, a la presencia de patologías mentales, a adicciones, al consumo de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o estupefacientes, y a alteraciones conductuales por distorsiones cognitivas o deficiencias emocionales” (Subijana y Pores, 2013: 22).

6.2. Referencias a servicios sociales en cláusulas de acuerdos

A continuación, y a modo de ejemplo, destacamos párrafos entresacados de acuerdos que hacen referencia tanto a tratamientos o intervenciones de carácter psicosocial como a derivación o continuación de la intervención social con servicios sociales¹⁸:

Segundo. D. [...] se compromete a no reincidir en este tipo de comportamientos, para lo cual reitera su compromiso de continuar el tratamiento de deshabituación de tóxicos iniciado en el Centro de Salud Mental de [...] y que continuará, previa gestión desde los Servicios Sociales de [...] en coordinación con el Centro referido, en comunidad terapéutica privada, en el Centro Terapéutico de [...], sito en la provincia de [...], gestionado por la Asociación [...], con fecha de ingreso prevista para la primera semana de marzo y una duración aproximada de tratamiento de seis a nueve meses.

En este sentido, Dña. [...] se compromete a solicitar, en el plazo máximo de una semana, intervención socioeducativa en los Servicios Sociales de Base de [...], con los que actualmente se encuentra en contacto, reafirmando en su compromiso de iniciar y colaborar con las propuestas que, desde el programa de intervención social del Ayuntamiento de [...] se realicen en relación con su unidad familiar, en aras a poner en práctica nuevas herramientas y pautas educativas que le ayuden en la crianza de sus hijos.

En la fase de la reunión en que cada miembro de la familia expone lo que cada uno necesita para lograr un mayor bienestar, los padres explican que estarían muy agradecidos si consiguieran apoyo psicológico para sus dos hijas menores, [...] y [...], por las consecuencias que pueden tener en su desarrollo madurativo determinadas experiencias traumáticas que vivieron en los años en que ellos no estuvieron presentes, por lo que harán una solicitud explícita a los Servicios Sociales del Ayuntamiento de [...], de quienes ya están recibiendo apoyo social y familiar.

Tercero. De cara a poder atender las necesidades de Dña. [...], ambos manifiestan estar en contacto con los servicios sociales de [...] al objeto de solicitar la valoración del grado de dependencia de Dña. [...] y su ingreso en centro residencial para personas mayores, información ésta contrastada desde este servicio con los servicios sociales aludidos, desde donde refieren estar tramitando y gestionando la petición cursada.

Don [...] se compromete a acudir al programa de tratamiento psicológico de los Servicios Sociales de [...] en el plazo de un mes a contar

¹⁸ Por razones de confidencialidad, se omite cualquier dato identificativo de personas o servicios.

desde la firma de este acuerdo. A tal efecto, se compromete a aportar a este Servicio de Mediación el certificado de haber acudido a la cita correspondiente y haber comenzado el tratamiento. El Servicio de Mediación Penal enviará periódicamente a la víctima, por correo postal, dicho certificado.

7. Discusión y conclusiones

La intervención restaurativa es una intervención de carácter social e innovador. El protagonismo de las personas afectadas por una infracción de índole penal y la recuperación de sus fortalezas para abordar las consecuencias de los hechos permiten satisfacer necesidades concretas de aquéllas.

La innovación en la justicia penal se antoja un movimiento muy contrario a las tendencias sociales y mediáticas actuales, caracterizadas por un crecimiento del uso de la pena privativa de libertad y, por extensión, del populismo punitivo¹⁹. Incluso llegamos a tener propuestas político-criminales de prisión perpetua (Ríos Martín, 2013). Es habitual escuchar la necesidad de ampliar los tipos penales del Código Penal y de aumentar los castigos que establece. Pareciera que no hay otro derecho penal posible, y que las penas, y en especial, la privativa de libertad, son la mejor solución²⁰.

Los programas de justicia restaurativa son innovadores desde el momento en que abren la participación al abordaje de conflictos de índole penal a las víctimas y a la propia comunidad, debilitando la fuerza totalizadora del *ius puniendi*²¹. La percepción de la ciudadanía de participar en algo nuevo y novedoso permite sentirse activo en un proceso donde se va sabiendo lo que ocurre y se

alcanza una gran satisfacción²². Por eso, la justicia restaurativa va más allá de la mera solución del conflicto, pues si se limitara estrictamente a ello, “se estarían ignorando las necesidades e intereses sociales del mantenimiento en la seguridad y la paz social, vitales para la sociedad” (Meier, 1998: 127).

Podemos observar, a la luz de los datos mostrados, que casi un 10 % de los casos han supuesto una conexión directa o indirecta de la intervención restaurativa con la intervención psicossocial que se estuviera haciendo con otros servicios sociales y sociosanitarios. Ello nos recuerda que las transgresiones de las normas nacen en el ámbito social y, por ello, pueden necesitar de un tratamiento e intervención en dicho ámbito (Di Rosa, 2015; Pali, 2014).

Esta conexión nos permitirá aumentar nuestra mirada crítica, evidenciando las relaciones de poder que puedan ser nocivas y dañinas, así como las desigualdades discriminatorias, las dinámicas y las estructuras sociales que crean situaciones de falta de bienestar e injusticia social. La conexión de los procesos restaurativos con servicios sociales y programas de acción psicossocial será un elemento digno de considerar para esta perspectiva. Esta conexión puede ser protocolizada a través de fichas de derivación o puede hacerse de una manera más informal, permitiendo que los servicios sociales, cuando lo necesiten, y las personas implicadas, lo acepten voluntariamente y conozcan el resultado de la intervención restaurativa.

Además, los recursos sociales que puedan ofrecerse desde estos servicios pueden contribuir a mantener la integridad física y psicológica en situaciones de alto riesgo, a través de apoyos instrumentales (ayuda en cuestiones de salud, seguridad física, alimentación) y apoyos emocionales (para dar y recibir afecto). Los recursos sociales son los que contribuyen a mantener el vínculo social y ayudan a la persona que ha sido victimizada a trascender esta situación con apoyos de la comunidad.

Como ejemplo de esta conexión, puede evocarse un proceso restaurativo donde un padre había sido acusado de agredir a su hijo. Los hechos no parecían haber causado un daño muy grave al menor. Conocíamos que el protocolo de análisis de posibles situaciones de riesgo y desamparo a la infancia y adolescencia se pondría en marcha a raíz del atestado elaborado por la Policía Municipal, que trabaja en red con los servicios sociales del municipio. En ese momento, es oportuno coordinarse con esa intervención, establecer un contacto profesional que permita hacer caminar ambas intervenciones paralelamente (sabiendo que responden a diferentes objetivos). De hecho, así fue. El Servicio de Mediación Penal de Barakaldo

¹⁹ Concepto proveniente de la criminología, atribuido a Antony Bottoms, que “hace alusión a la utilización del Derecho penal por políticos que buscan sacar réditos electorales defendiendo tesis político-criminales como la de que el incremento de las penas conllevarían automáticamente una reducción de las tasas de delito, o el postulado de que las penas refuerzan determinados consensos morales esenciales para la vida en sociedad” (Peres, 2010: 263). En otro sentido, una investigación española sobre la inseguridad ciudadana en las agendas política, pública y mediática, establece que en España, “las reformas penales de 2003 [...] contienen claros elementos de lo que los juristas vienen denominando expansión del Derecho penal, Derecho penal simbólico, neopunitivismo y Derecho penal del enemigo, conceptos todos ellos elaborados a partir de la experiencia internacional” (Zuloaga, 2011: 379).

²⁰ Sobre la ampliación de los castigos, los tipos penales y la creación de la pena de prisión permanente revisable en la reforma del Código Penal de España, aprobado por el Congreso de los Diputados el 21 de enero de 2015, véase la crítica de un grupo de catedráticos de Derecho Penal de 33 universidades públicas de España. Denuncian que la nueva reforma bebe político-criminalmente de las peores fuentes del siglo XX, de las corrientes más reaccionarias y más autoritarias. Advierten del “claro abandono que se produce del principio de culpabilidad y su sustitución por criterios de peligrosidad: la dignidad humana va a resultar pisoteada en aras de un defensismo a ultranza, y los ciudadanos van a verse entregados no a la seguridad de la norma, sino a la indeterminación de los criterios personales con los que se va a administrar la peligrosidad” (cit. en Álvarez, 2015).

²¹ Facultad sancionadora del poder punitivo, hoy día monopolizada por el Estado, con limitada intervención de las víctimas.

²² En la investigación externa, se destaca que de 539 personas entrevistadas, 432 (el 81,1 %) repetirían en la mediación y la recomendarían a otras personas (Varona, 2009).

comunicó al servicio social de base la intervención restaurativa que se ponía en marcha. Se le invitó a participar²³, lo cual declinó. La trabajadora social del servicio social de base recibió la noticia de esa intervención, y esperó a que terminara para que las personas participantes (madre incluida) acudieran con el resultado restaurativo (acuerdo de reparación al menor) y se pudiera continuar con una intervención acorde a la valoración de riesgo del caso.

Los casos analizados que han conllevado colaboración con los servicios sociales han sido, en su totalidad, de intervención familiar, con presencia o no de menores y, a veces, de personas mayores, donde ya existía una intervención previa con dichos servicios y las propias partes han optado por llevar a la trabajadora social el resultado del proceso restaurativo.

Hacemos también una observación sobre la conexión con servicios del ámbito de la atención sociosanitaria y, en concreto, de la intervención psiquiátrica. A modo de ejemplo, observamos el caso de una mujer (39 años) que convivía con su madre (79 años) y padre (80 años), el cual solía insultarla y vejlarla. El expediente es derivado por un presunto delito de lesiones en violencia doméstica. En la sesión informativa, la víctima explica que se encuentra en tratamiento psiquiátrico desde hace más de diez años en el centro de salud mental de su localidad. El mediador consulta con el psiquiatra la conveniencia de la participación de su paciente en un diálogo reparador con su padre, y obtiene respuesta positiva. Tras el periodo de preparación, y con unos minutos previos al encuentro dialogado con el padre, la víctima acude acompañada por su psiquiatra, con el objetivo de reforzar afectivamente su fortaleza personal de encontrarse con su padre. El encuentro, que finalizó con acuerdo, supuso para la víctima la recuperación de su dignidad, a través de la expresión verbal del daño sufrido por las vejaciones de su padre. De forma paralela, también es reseñable la coordinación con el Servicio de Atención a la Víctima para recabar alguna información concreta que precisaba nuestra víctima protagonista.

En nuestra experiencia, estas conexiones y el trabajo en red con estos servicios en el propio Juzgado de Barakaldo han permitido la atención de necesidades adicionales de las personas participantes —necesidades que excedían aquellas que habían motivado el proceso restaurativo—, y a su vez, la conexión con los servicios sociales para atender necesidades concretas de carácter social.

Los datos también nos ofrecen conexiones con otros servicios adyacentes y complementarios de la administración de Justicia, como los servicios de atención a personas detenidas y los servicios de atención a las víctimas²⁴. En el primer caso, la consulta buscaba posibles consecuencias en la ejecución penal. En el caso del Servicio de Atención a la Víctima, se ofrecía orientación e información muy precisa sobre derechos de la víctima.

Desde un análisis con perspectiva de trabajo social, buscamos las similitudes y diferencias entre una intervención de carácter social y una intervención restaurativa. Las similitudes entre los métodos de trabajo social y los de justicia restaurativa se centran en el inicial trabajo de estudio y diagnóstico. Ambas metodologías abogan por la investigación e intervención de, y en, realidades construidas socialmente, que sitúan a personas, familias, grupos y colectivos en situaciones de vulneración de derechos humanos, sociales y de ciudadanía. La diferencia entre ambas estriba en que, en trabajo social, el objeto de la intervención social es la persona en necesidad y en contacto con su medio. En justicia restaurativa, en cambio, el objeto es el hecho delictivo con sus consecuencias (responsabilización y reparación) hacia víctimas, personas ofensoras y otras personas afectadas de la propia comunidad. Ambas metodologías coinciden en la posterior fase de seguimiento y evaluación.

La conexión y colaboración con los servicios sociales, sociosanitarios o de cooperación con la justicia, así como con el tejido social y comunitario, ponen de manifiesto que el abordaje restaurativo de las consecuencias de hechos delictivos requiere de una mirada interdisciplinar, flexible y abierta a la colaboración de otros servicios y programas que puedan atender las necesidades, a veces muy íntimas y otras veces sociales, de las personas protagonistas. De esta manera, podemos superar aquellas intervenciones exclusivamente ‘micro’ de justicia restaurativa donde sólo participan víctimas y personas victimarias, y avanzar hacia una intervención social que aborde también las desigualdades socioeconómicas estructurales.

Por todo ello, la colaboración de los procesos restaurativos con servicios sociales y programas de acción psicosocial será un elemento imprescindible para un trabajo de carácter integral con las personas ofensoras, víctimas y personas afectadas del tejido comunitario.

²³ Siguiendo el modelo neozelandés de conferencias familiares, donde los servicios sociales pueden estar presentes para integrarse en el proceso restaurativo si todas las personas participantes así lo aceptan (MacRae y Zehr, 2004).

²⁴ En este sentido, y a partir del Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, hay que tener en cuenta el papel que se les da a estas oficinas de informar a las víctimas sobre los servicios de justicia restaurativa.

Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ, J. (2015): “Catedráticos de 33 universidades denuncian que el código penal ‘pisotea la dignidad humana””, *Cadena Ser*, 2-1-15 [http://cadenaser.com/ser/2015/01/21/tribunales/1421846562_977208.html], consultado el 21-1-15].
- ÁLVAREZ RAMOS, F. (2008): “Mediación penal juvenil y otras soluciones extrajudiciales”, *International e-Journal of Criminal Sciences*, nº 2.
- BAZEMORE, G. (2015): “Restorative justice, earned redemption and a communitarian response to crime” [<http://www.gwu.edu/~ccps/Bazemore.html>], consultado el 13-1-15].
- BAZEMORE, G.; y UMBREIT, M. S. (1999): *Conferences, Circles, Boards, and Mediations: Restorative Justice and Citizen Involvement in the Response to Youth Crime*, Washington DC, US Department of Justice, Office for Juvenile Justice and Delinquency Prevention (BARJ Project).
- (1995): “Rethinking the sanctioning function in juvenile court: Retributive or restorative responses to youth crime”, *Crime & Delinquency*, vol. 41, nº 3, págs. 296-316.
- BERISTAIN, A. (2006): “¿Evolucionamos hacia las antípodas del derecho penal y la criminología? ¿Evolucionamos hacia la justicia victimal?”, *Revista Penal*, nº 17, págs. 34-58.
- (1995): “Aurkezpena/Presentación”, *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, nº 8, págs. 10-16.
- BRAITHWAITE, J. (2003): “The fundamentals of restorative justice”, en DINNEN, S.; JOWITT, A.; y CAIN, T. N. (eds.): *A Kind of Mending: Restorative Justice in the Pacific Islands*, Canberra, Pandanus Books, págs. 35-43.
- CHAPMAN, T.; GELLIN, M.; y ANDERSON, M. (2015): *Toolkit for Professionals: Implementing a European Model for Restorative Justice with Children and Young People*, Bruselas, International Juvenile Justice Observatory.
- CHRISTIE, N. (1984): *Los límites del dolor*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CUTRONA, C. (2014): “Community mediation in the United States”, en FRITZ, J. M. (ed.): *Moving toward a Just Peace. The Mediation Continuum*, Cincinnati, Springer, págs. 69-90.
- DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y JUSTICIA (2016): *Servicio de Mediación Intrajudicial (SMI) (mediación penal). Memoria 2015*, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco [<http://www.justizia.net/mediacion-intrajudicial/texto?id=1290077285652>].
- (2015): *Servicio de Mediación Intrajudicial (SMI) (mediación penal). Memoria 2014*, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco [<http://www.justizia.net/mediacion-intrajudicial/texto?id=1290077285652>].
- DE VICENTE, C. (2007): [“Comunicación”], en *Jornada sobre Mediación Penal. La experiencia de Barakaldo*, Dirección de Ejecución Penal, Viceconsejería de Justicia, Departamento de Justicia Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, págs. 8-13 [http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-educia/es/contenidos/informacion/mediacion_penal/es_smp/adjuntos/Jornada%20Mediacion%20Penal%20Colegio%20de%20Abogados%20de%20Bizkaia_.pdf], consultado el 24-4-14].
- DEPARTAMENTO DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2011): *Protocolo de funcionamiento del servicio de mediación intrajudicial*, Eusko Jaurlaritza-

- Gobierno Vasco [http://www.justizia.net/mediacion-intrajudicial/documentos].
- DI ROSA, R. (2015): *Mediación, ciudadanía y convivencia entre culturas*, Lisboa, Juruá.
- DÜNKEL, F.; HORSFIELD, P.; y PĂROȘANU, A. (eds.) (2015): *Research and Selection of the Most Effective Juvenile Restorative Justice Practices in Europe: Snapshots from 28 EU Member States*, Bruselas, International Juvenile Justice Observatory.
- EGLASH, A. (1975): "Beyond restitution: Creative restitution", en HUDSON, J.; y GALAWAY, B. (eds.), *Restitution in Criminal Justice: A Critical Assessment of Sanctions*, Lexington Books, págs. 91-101.
- ESPAÑA (2015a): "Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal", *Boletín Oficial del Estado*, nº 77, 31-3-15, págs. 27.061-27.176 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439].
- (2015b): "Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito", *Boletín Oficial del Estado*, nº 101, 28-4-15, págs. 36.569-36.598 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-4606].
- (2015c): "Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales", *Boletín Oficial del Estado*, nº 239, 6-10-15, págs. 90.220-90.239 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10726].
- (2015d): "Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito", *Boletín Oficial del Estado*, nº 312, 30-12-15, págs. 123.162-123.181 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-14263].
- GUARDIOLA, M. J. et al. (2012): *¿Es el conferencing una herramienta útil para los programas de mediación en el ámbito penal del Departamento de Justicia?*, Barcelona, Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña.
- HIGHTON, E.; ÁLVAREZ, G.; y GREGORIO, C. (1998): *Resolución alternativa de disputas y sistema penal*, Buenos Aires, Ad-Hoc.
- IGARTUA, I. et al. (2015): *Evaluación del coste de la justicia restaurativa integrando indicadores cuantitativos y cualitativos: el caso de la mediación penal aplicada a las infracciones de menor gravedad (Álava, 2013)*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- LARSON, J.; y ZEHR, H. (2007): "The ideas of engagement and empowerment", en JOHNSTONE, G.; y VAN NESS, D., W. (eds.): *Handbook of Restorative Justice*, Portland, Willan Publishing, págs. 41-58.
- MCCOLD, P. (2000): "Overview of mediation, conferencing and circles" [comunicación], 10th United Nations Congress on Crime Prevention and Treatment of Offenders (Viena, 10/17-4-00) [inédito].
- MACRAE, A.; y ZEHR, H. (2004): *The Little Book of Family Group Conferences. New Zealand Style*, Intercourse, Good Books.
- MANZANARES, J. L. (2007): *Mediación, reparación y conciliación en el Derecho Penal*, Granada, Comares.
- MARSHALL, T. (1999): *Restorative Justice: An Overview*, Londres, Home Office. Research Development and Statistics Directorate.
- MEIER, B. (1998): "Restorative justice – A new paradigm in criminal law?", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 6, nº 2, págs. 125-139.
- MONTE, M. A. (2007): ["Comunicación"], en *Jornada sobre Mediación Penal. La experiencia de Barakaldo*, Dirección de Ejecución Penal, Viceconsejería de Justicia, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, págs. 2-7 [http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-educia/es/contenidos/informacion/mediacion_penal/es_smp/adjuntos/Jornada%20Mediacion%20C3%B3n%20Penal%20Colegio%20de%20Abogados%20de%20Bizkaia_.pdf], consultado el 24-4-14].
- NOGUERAS, A.; y GIMENO, R. (2012): "De la 'mediación y la reparación a la víctima' a la 'prevención'", *Revista de Educación Social*, nº 15, págs. 1-15.
- NOGUERAS, A.; y GIMENO, R. (coords.). (2015): *Tejiendo complicidades. Metodologías de apoyo a la prevención*, Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña, Programa Compartim de Gestió del Conociment.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA DROGA Y EL DELITO (2006): *Handbook on Restorative Justice Programmes*, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito.
- OLALDE, A. J. (2015): "Estudio multidimensional de algunas prácticas de justicia restaurativa en el País Vasco con lentes de trabajo social (2007-2012) [tesis doctoral], Universidad de Murcia, Facultad de Trabajo Social.
- OLALDE, A. J.; ROMERA, C.; y AGIRRE, A. (2007): "Proyecto de intervención. Servicio de mediación penal reparadora del partido judicial de Barakaldo" [inédito].
- ONU (2013): *Promoting Restorative Justice for Children*, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas.
- (1985): *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder*, 29-11-85 [http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx].
- PALI, B. (2014): "Active justice: Restorative justice processes as fertile ground for exercising citizenship", *Sistema Penal & Violència*, vol. 6, nº 1, págs. 31-42.
- PARIS, S. (2009): *Filosofía de los conflictos. Una teoría para su transformación pacífica*, Barcelona, Icaria.
- PERES, L. (2010): "Prensa, política criminal y opinión pública: el populismo punitivo en España" [tesis doctoral], Universidad Autónoma de

- Barcelona, Departament de Ciència Política i Dret Públic.
- PETERS, T.; AERTSEN, I. (1995): “Mediación para la reparación: presentación y discusión de un proyecto de investigación-acción”, *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, nº 8, págs. 129-146.
- RÍOS MARTÍN, J. C. (2013): *La prisión perpetua en España. Razones de su ilegitimidad ética y de su inconstitucionalidad*, Donostia-San Sebastián, Tercera Prensa.
- SEGOVIA BERNABÉ, J. L. (2010): “Mediación penal comunitaria y justicia restaurativa. Perspectiva ética y jurídica”, en FUNDACIÓN ÁGAPE (ed.), *Mediación penal y penitenciaria. 10 años de camino*, Madrid, Arts y Press, págs. 17-56.
- SUBIJANA, I. J. (2014): “La mediación penal intrajudicial en la comunidad autónoma del País Vasco: consideraciones a la luz de los datos ofrecidos por la primera memoria elaborada tras la aprobación, en junio de 2011, de la última versión del Protocolo de Funcionamiento del Servicio de Mediación Intrajudicial”, *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 4, nº 3, págs. 351-368.
- (2009): “La justicia a las víctimas del terrorismo”, *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, nº 23, págs. 79-86.
- SUBIJANA, I.; y PORRES, I. (2013): “La viabilidad de la justicia terapéutica, restaurativa y procedimental en nuestro ordenamiento jurídico”, *Cuadernos Penales Jose María Lidón*, nº 9, págs. 21-58.
- TAMARIT, J. M. (2013): “El necesario impulso de la justicia restaurativa tras la Directiva Europea de 2012”, *Ars Iuris Salmanticensis. Revista Europea e Iberoamericana de Pensamiento y Análisis de Derecho, Ciencia Política y Criminología*, vol. 1, nº 1, págs. 139-160.
- (2006): “La justicia reparadora: ¿una justicia para la víctima?”, en BACA, E.; ECHEBURÚA, E.; y TAMARIT, J. M. (eds.): *Manual de victimología*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 439-462.
- UMBREIT, M. S. et al. (2005): “Restorative justice in the twenty-first century: A social movement full of opportunities and pitfalls”, *Marquette Law Review*, vol. 89, págs. 250-304.
- UNIÓN EUROPEA (2012): “Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 315, págs. 57-73 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/NOT/?uri=CELEX:32012L0029&qid=1461526661505>].
- VANFRAECHEM, I. (2003): “Evaluating conferencing for serious juvenile delinquents” [comunicación], 6th International Conference on Restorative Justice (5/8-11-03, Vancouver) [inédito].
- VAN NESS, D. W.; y STRONG, K. H. (2010): *Restoring Justice: An Introduction to Restorative Justice*, 4th ed., Cincinnati, Anderson Publishing.
- VAN WORMER, K. (2008): *Restorative Justice across the East and the West*, Taoyuan, Casa Verde Publishing.
- VARONA, G. (2009): *Justicia restaurativa a través de los servicios de mediación penal en Euskadi. Evaluación externa de su actividad (octubre 2008-septiembre 2009)* [<http://www.ehu.es/documents/1736829/2153076/Justicia+restaurativa+a+traves+de+los+servicios+de+mediacion+penal.pdf>], consultado el 23-9-14].
- (2008): *Evaluación externa de la actividad del Servicio de Mediación Penal de Barakaldo (julio-diciembre de 2007)* [http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-edukia/es/contenidos/informacion/mediacion_penal/es_smp/adjuntos/IVAC-KREI_Evaluación_2007_SMP_Barakaldo.2.pdf], consultado el 29-4-14].
- VARONA, G.; IGARTUA, I.; y OLALDE, A. J. (2011): “Hacia una teoría de la justicia restaurativa desde la investigación acción: ¿cómo evaluar el beneficio social del derecho al encuentro de personas víctimas y victimarias?” [póster], VIII Congreso de la Sociedad Española de Investigación Criminológica (Donostia-San Sebastián, 29-6/1-12-11) [http://www.ivac.ehu.es/p278-content/es/contenidos/evento/ivcke_actividades/es_activida/adjuntos/PosterVarona-Igartua-Olalde.pdf], consultado el 15-11-11].
- WALKER, L. (2015): “Albert Eglash & the history of restorative justice” [entrada en blog], en WALKER, L., *Restorative Justice & Other Public Health Approaches for Healing. Transforming Conflict into Resiliency* [<http://www.lorenwalker.com/blog/?p=117>], consultado el 13-1-15].
- WEXLER, D. B.; y WINICK, B. J. (1996): *Law in a Therapeutic Key: Developments in Therapeutic Jurisprudence*, Durham, Carolina Academic Press.
- WRIGHT, M. (1991): *Justice for Victims and Offenders*, Philadelphia, Open University Press.
- ZINSSTAG, E.; TEUNKENS, M.; y PALI, B. (2011): *Conferencing: A Way forward for Restorative Justice in Europe*, Lovaina, European Forum for Restorative Justice.
- ZEHR, H. (2011): *Justicia restauradora. principios i pràctiques*, Barcelona, Icaria.
- (2002): *The Little Book of Restorative Justice*, Intercourse, Good Books.
- ZULOAGA, L. (2011): “La priorización de la inseguridad ciudadana como problema. Las claves de su presencia en la agenda pública” [tesis doctoral], Universidad Pública de Navarra.

Revisión sistemática de la efectividad de las medidas de reparto de empleo¹

SIIS Centro de Documentación y Estudios, Fundación Eguía-Careaga

<estudios@siis.net>

Landunetatik langabetu direnen lanorduen birbanaketa gisara ulertzen den enpleguaren banaketa behin eta berriz agertzen da egiturazko langabeziaren arazoa eztabaidatzean, eta berariaz gertatzen da atzeraldi ekonomikoa bizitzen den garaian. Azterlan honetako xedea da lanorduak gutxitzeko neurri batzuen eraginkortasunaren inguruan dagoen ebidentzia enpirikoa laburbiltzea, eta ondorengo hiru galdera hauei erantzun nahi zaie: a) zein mailakoa da lanpostuak sortu edota langabezia gutxitzean lanorduak murriztearen inguruko neurrien eraginkortasunaren adostasuna?; b) aldatu egiten al dira emaitza horiek lanorduak murrizteko neurri desberdinen arabera?; eta c) zer ondorioztatu daiteke neurri horien araberako arrakastaren inguruan? Berau gauzatzeko, burutu da lanorduen murrizketaren neurri desberdinen eraginkortasunaren inguruan argitaratutako azterlan zientifikoaren berrikusketa bat.

GAKO-HITZAK:

Lanaren banaketa, lanaldia, langabezia, enplegu-politikak, esperientziak, berrikusketa bibliografikoa.

El reparto del empleo, entendido como la redistribución de las horas de trabajo desde la población empleada a la desempleada, reaparece de forma recurrente en el debate público unido al problema del desempleo estructural, y en especial, durante periodos de recesión económica. El objetivo de este estudio es sintetizar la evidencia empírica disponible sobre la efectividad de diversas medidas de reducción del tiempo de trabajo, respondiendo a tres cuestiones: a) ¿qué grado de consenso existe sobre la efectividad de las medidas de reducción del tiempo de trabajo para crear empleo o reducir el desempleo?; b) ¿varían los resultados en función del tipo de medida de reducción del tiempo de trabajo analizado?; y c) ¿qué conclusiones cabe extraer sobre las condiciones de éxito de este tipo de medidas? Para ello, se ha llevado a cabo una revisión sistemática de estudios científicos publicados sobre la efectividad de diversas medidas de reducción del tiempo de trabajo.

PALABRAS CLAVE:

Reparto de empleo, jornada laboral, desempleo, políticas de empleo, experiencias, revisión bibliográfica.

¹ Este artículo sintetiza el informe *Revisión sistemática de la efectividad de las medidas de reparto de empleo* (2015), elaborado por el SIIS Centro de Documentación y Estudios para la Diputación Foral de Gipuzkoa, que puede descargarse desde <<http://www.siis.net/es/documentacion/catalogo/Record/510376>>.

1. Introducción

1.1. ¿En qué consiste el reparto del empleo?

El reparto del empleo, entendido como la redistribución de las horas de trabajo desde la población empleada a la desempleada, reaparece de forma recurrente en el debate público unido al problema del desempleo estructural, y en especial, durante periodos de recesión económica. Si bien el concepto resulta, a primera vista, sumamente sencillo y atractivo —en su formulación más simple se correspondería con la afirmación ‘si todos trabajamos menos tiempo, habrá empleo para más personas’— su verificación o refutación teórica ha resultado mucho más compleja.

En efecto, desde el punto de vista teórico, el impacto de una reducción del tiempo de trabajo (RTT) sobre el empleo depende de cuatro factores principales, que, por otra parte, a menudo se negocian conjuntamente en las empresas: a) la reducción en las horas trabajadas propiamente dicha; b) la compensación salarial que conlleva (es decir, si los salarios mensuales se reducen respondiendo a la disminución de la jornada); c) las ganancias de productividad del trabajo que esta reducción induce; y d) las posibles ganancias de productividad del capital que la acompañan. Así, partiendo de distintos supuestos sobre la evolución de estos factores tras una RTT, los modelos teóricos que han analizado la cuestión obtienen resultados contradictorios.

Por lo que se refiere al primer factor, la reducción de la jornada propiamente dicha, la duración de la jornada ordinaria de trabajo puede establecerse por ley o mediante acuerdos laborales, de forma que es exógena al empresario. Por otro lado, el total de horas trabajadas y el empleo (el número de trabajadores) pueden considerarse variables controladas por el empresario (endógenas) que intenta maximizar sus beneficios. En este escenario, ante una reducción de la duración de la jornada, la decisión de los empresarios entre horas de trabajo y empleo dependería de la evolución de los salarios, que pueden, a su vez, estar determinados exógena o endógenamente.

Si se considera que los salarios vienen determinados exógenamente, es decir, que el empresario no tiene control sobre ellos, una RTT sólo puede conducir a un incremento del empleo bajo el supuesto de que no se utilizan horas extraordinarias y de que existe una sustitución perfecta entre horas y empleo en el sistema productivo de la empresa (Calmfors, 1985). En cambio, con un tipo de tecnología productiva más general o aplicando el modelo a una economía más compleja, con precios relativos endógenos, el efecto positivo sobre el empleo ya no es tan evidente. Por otro lado, si las empresas parten de una situación de equilibrio en la que ya hacen uso de horas extraordinarias, una reducción de las horas ordinarias incrementará el coste marginal del empleo en relación con el coste marginal de las horas, lo que

podría conducir a un incremento en el uso de horas extraordinarias y a una reducción del empleo.

Si se considera que el salario por hora puede ser controlado por los empresarios (se determina de forma endógena) —supuesto más acorde con la realidad de la mayoría de los países europeos—, el efecto de una RTT dependerá de la respuesta de los salarios a la reducción de las horas trabajadas. En una situación en la que las organizaciones de trabajadores ejerzan presión para mantener los salarios mensuales constantes, el coste por hora de trabajo se incrementará para las empresas. Esto podría llevar a que las empresas sustituyeran empleo por capital, con un efecto negativo en el empleo (Hunt, 1999). Por otra parte, si éstas ajustan el volumen de producción ante este incremento de los costes por hora de trabajo, se produciría un efecto de escala negativo adicional.

En resumen, tal y como indica Calmfors (1989: 758), “el análisis muestra que los efectos [de una reducción del tiempo de trabajo] son bastante complejos: no es una cuestión de dividir un número dado de horas de trabajo entre un número de trabajadores, dado que el volumen de trabajo demandado viene determinado endógenamente”. Por tanto, tal y como señala Sánchez (2013), determinar si realmente existe un efecto de ‘reparto de empleo’ es una cuestión que debe establecerse empíricamente.

1.2. Objetivos del estudio

El objetivo del presente estudio consiste, precisamente, en sintetizar la evidencia empírica disponible sobre la efectividad de diversas medidas de reducción del tiempo de trabajo. En concreto, las cuestiones específicas a las que se pretende responder son las siguientes:

- ¿Qué grado de consenso existe sobre la efectividad de las medidas de reducción del tiempo de trabajo a la hora de crear empleo o de reducir el desempleo?
- ¿Varían los resultados en función del tipo de medida de reducción del tiempo de trabajo analizado?
- ¿Qué conclusiones cabe extraer sobre las condiciones de éxito de este tipo de medidas?

2. Metodología

2.1. Criterios de inclusión en la revisión

Para dar respuesta a las preguntas planteadas, se ha llevado a cabo una revisión sistemática de estudios científicos publicados sobre la efectividad de diversas medidas de reducción del tiempo de trabajo. Los criterios de búsqueda utilizados han sido los siguientes:

- Tipos de medida analizados. Se ha considerado cualquier medida que conlleve una reducción del tiempo de trabajo, ya sea permanente o temporal. En este sentido, se han incluido en la revisión tanto documentos relativos a reducciones de la jornada laboral diaria, semanal o anual, como formas de reducción del trabajo a lo largo de la vida (jubilaciones anticipadas, excedencias).
- Tipos de estudio. Se incluyen únicamente estudios empíricos en los que se haya evaluado una experiencia real con cualquiera de las modalidades de reducción del tiempo de trabajo mencionadas. La búsqueda se ha limitado, además, a experiencias desarrolladas a partir de la década de 1980. Se incluyen también revisiones sistemáticas de este tipo de estudios.
- Impacto en términos de empleo. Se incluyen únicamente estudios que analizan el efecto de las medidas aplicadas sobre el empleo y que lo hacen en términos cuantitativos. Las medidas de reducción del tiempo de trabajo tienen efectos —no menos importantes— sobre otros aspectos, como la conciliación entre vida laboral y familiar, o la calidad de vida, pero esta revisión se centra en sus efectos sobre el empleo. Por otra parte, dado que el objetivo explícito de las medidas de reparto de empleo consiste en crear empleo o reducir el desempleo, y puesto que, de acuerdo con la Real Academia Española, el término efectividad hace alusión a la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”, la revisión se ha centrado en estudios que miden la capacidad de medidas de reducción del tiempo de trabajo para crear empleo o reducir el desempleo².

2.2. Estrategias de búsqueda y selección de estudios

Para la detección y selección de las referencias, se ha recurrido fundamentalmente a una revisión de la base de datos documental del SIIS Centro de Documentación y Estudios, especializada en el ámbito de lo social. Esta búsqueda se ha completado mediante dos fuentes complementarias:

- Revisión de bases de datos externas especializadas, a nivel internacional: Web of Knowledge, repositorios institucionales de entidades especializadas y Google Académico, fundamentalmente.
- Revisión de las bibliografías de los documentos seleccionados en una primera fase.

² Se incluyen asimismo una serie de estudios sobre la efectividad de programas de desempleo parcial cuyo objetivo no es tanto la creación de empleo en el sentido de crear nuevos puestos de trabajo, como el de preservar empleos existentes. Se ha optado por incluir estos trabajos por varias razones: en primer lugar, porque diversos trabajos teóricos consideran las reducciones temporales del tiempo de trabajo como una modalidad más de RTT; por otra parte, porque dado que estos programas han sido utilizados con cierta intensidad durante la última crisis económica, se considera que pueden aportar nuevas evidencias en cuanto al tema objeto de esta revisión.

En un primer momento, se utilizaron términos de búsqueda suficientemente amplios para evitar excluir documentos que podían resultar relevantes en cuanto a tipos de medidas analizadas. Esta primera selección de documentos fue revisada por documentalistas del SIIS para filtrar, a partir de los títulos de los trabajos y los resúmenes disponibles, aquellos estudios que podían ajustarse a los criterios de inclusión establecidos. Con esta metodología, la primera selección documental se limitó a un total de 97 trabajos.

Una vez localizados, estos documentos han sido revisados por dos evaluadores diferentes para descartar aquellos que no se consideraban relevantes desde el punto de vista temático o metodológico. Principalmente se han excluido aquellos documentos que:

- Analizan la cuestión del reparto del trabajo únicamente desde un punto de vista teórico (9 documentos).
- Son simulaciones, es decir, no analizan el impacto de una experiencia concreta de RTT (7 documentos).
- Analizan una experiencia antigua de RTT (4 documentos, todos ellos referidos a la década de 1930).
- No analizan el impacto de las medidas aplicadas en términos de creación o mantenimiento de empleo (22 documentos).
- Son traducciones o reproducciones de otros trabajos ya incluidos (2 documentos).

Una vez descartados estos documentos, la selección final para la revisión está constituida por un total de 43 trabajos de investigación³.

2.3. Extracción y sistematización de la información

Los 43 artículos e informes seleccionados se han analizado detalladamente para extraer la siguiente información: tipo de medida evaluada, país en el que se ha aplicado, características de la medida (escala de aplicación, periodo de aplicación, ciclo económico en el momento de aplicación, sector productivo en el que se aplica, tipo de ocupaciones a las que afecta, carácter temporal o permanente, carácter voluntario u obligatorio, y compensación salarial que prevé), descripción de la metodología utilizada en el estudio, principales resultados, conclusiones y limitaciones del estudio, entre otras.

Una vez extraída la información necesaria, se ha procedido a clasificar los estudios de acuerdo con los resultados obtenidos en lo referente a su efectividad. Se ha considerado que obtienen

³ La versión completa del presente trabajo (SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2015) incluye, en forma de anexos: a) un listado de los estudios incluidos en él, con sus indicios de calidad; y b) fichas-resumen de dichos estudios.

resultados ‘positivos’ aquellos estudios que detectan algún efecto significativo de creación de empleo, de reducción del desempleo o de mantenimiento de puestos de trabajo; se ha considerado que obtienen resultados ‘negativos’ aquellos estudios que detectan algún efecto significativo de pérdida de empleo o de incremento del desempleo; finalmente, se ha considerado que obtienen resultados ‘neutros’ aquellos estudios que no logran detectar un efecto estadísticamente significativo sobre ninguna de las variables relacionadas con el empleo.

2.4. Indicios de calidad de los estudios incluidos

Si bien en una primera instancia se planificó la evaluación de los trabajos objeto de revisión mediante una filtración metodológica (*methodological screening*), tal y como se recomienda en la literatura especializada (Fink, 2013), se optó por no realizarla, dada la dificultad de establecer los criterios convencionales de filtrado, como el rigor en la selección de las muestras de datos, la calidad de los datos objeto de estudio, y la validez y fiabilidad de los análisis llevados a cabo. Por otra parte, cabe recordar que en economía —principal área de conocimiento de las ciencias sociales en las que se encuadran los trabajos objeto de revisión—, el debate sobre la validez y fiabilidad real de la metodología predominante (*mainstream*) de análisis cuantitativo es ciertamente intenso (cfr. Krugman, 2012). Por todo ello, en lo que respecta a la evaluación de la metodología de los estudios revisados tan sólo se especifica el método de análisis de datos utilizado en la investigación empírica, sin entrar en otro tipo de valoraciones que resultarían pertinentes de cara a valorar la calidad científica de cada uno de los trabajos.

Con estas limitaciones, para tratar de estimar la calidad científica de los trabajos en cuestión se ha optado por realizar un análisis convencional de indicios de calidad de las publicaciones en las que los trabajos de investigación fueron publicados (Garfield, 1972). A tal fin, se clasificaron en primer lugar los trabajos en libros publicados por editoriales o centros de investigación, capítulos de libros, estudios monográficos, documentos de trabajo (*working papers*), artículos y artículos académicos. En el caso de estas últimas publicaciones, se recurrió a los índices de impacto y *rankings* que en la actualidad se utilizan para este tipo de clasificación (ISI-JCR y SCImago), que son los indicadores que habitualmente se emplean para evaluar la calidad de la producción científica, si bien se trata también de un procedimiento sobre el que existe un intenso debate (cfr. Moed, 2002). Para todos los casos, —es decir, para los artículos académicos y también para el resto de trabajos— se recogen también las referencias o citas que para cada uno de los trabajos revisados se consignan en el buscador Google Académico, elemento éste que, además de estimativo de su difusión, se utiliza también de forma habitual a título indicativo de su calidad, no sin

que dicho procedimiento sea objeto de críticas (cfr. Harzing *et al.*, 2008; Sanderson, 2008).

Salvo alguna excepción, como es el caso de Hijzen y Venn (2011), los trabajos publicados en revistas de impacto elevado son los que han tenido las cifras de citas o referencias superiores, aunque tampoco existe una clara correlación entre impacto y citas. Teniendo en cuenta estos dos factores, se han categorizado los trabajos en tres niveles:

- Primer nivel: artículos académicos publicados en revistas con proceso de revisión y factor de impacto muy elevado (primer cuartil en ISI-JCR o SCImago).
- Segundo nivel: artículos académicos publicados en revistas con proceso de revisión y factor de impacto elevado (segundo o tercer cuartil en ISI-JCR o SCImago); libros, capítulos de libros o documentos de trabajo publicados por editoriales o centros de prestigio; y resto de documentos con citas elevadas respecto de la media de los trabajos analizados.
- Tercer nivel: resto de los trabajos de investigación objeto de revisión.

3. Descripción de los estudios incluidos

La selección final para el análisis consta de 43 trabajos de investigación, de los cuales 11 son revisiones sistemáticas y 32 son estudios empíricos sobre efectividad. La mayoría de los estudios incluidos (29 de los 43) son trabajos relativamente nuevos, publicados en la última década, siendo la mayor parte (25 de los 43) artículos de revistas académicas. Se incluyen además 9 documentos de trabajo de universidades o centros de investigación, 7 informes de organismos oficiales y 2 monografías publicadas en editoriales universitarias (Tabla 1).

Desde el punto de vista metodológico, ya se ha mencionado que 11 de los trabajos incluidos son revisiones de la literatura científica, mientras que 32 son estudios de efectividad. Respecto a estos últimos, los estudios se clasifican en función del nivel de análisis (macroeconómico o microeconómico) y la estrategia de evaluación que utilizan. Los estudios que comparan entornos donde se ha aplicado la reducción del tiempo de trabajo (situación de tratamiento) con entornos en los que no se ha llegado a aplicar, o donde su aplicación ha sido menor (situación contrafactual) son mayoritariamente de nivel microeconómico (10 de los 14 estudios analizados), puesto que se basan en datos de empresas o de nivel individual. Por otra parte, las evaluaciones basadas en modelos econométricos (14 estudios en total) pueden adoptar ambas perspectivas, dependiendo de los datos disponibles (referidos a países o economías en su conjunto —en el caso de los de nivel macroeconómico— o a empresas e individuos —en el caso de los de nivel microeconómico).

Tabla 1. Principales características de los estudios incluidos en la revisión

Características de las publicaciones		Nº de estudios incluidos
Tipo de publicación	Artículos revistas académicas	25
	Documentos de trabajo (<i>working papers</i>)	9
	Informes de organismos oficiales	7
	Monografías	2
Año de publicación	Anterior a 2000	3
	2000-2004	11
	2005-2009	13
	2010 o posterior	16
Tipo de estudio y nivel de análisis	Evaluación contrafactual	14
	Macroeconómico	4
	Microeconómico	10
	Evaluación econométrica	14
	Macroeconómico	6
	Microeconómico	7
	Ambos	1
	Simulación econométrica	3
	Macroeconómico	2
	Microeconómico	1
	Estudio exploratorio	1
	Microeconómico	1
	Revisión de la literatura	11
Indicios de calidad	Primer nivel (más alto)	12
	Segundo nivel	18
	Tercer nivel (más bajo)	13
Total		43

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que se refiere a los indicios disponibles sobre la calidad de los estudios incluidos, en el apartado metodológico, ya se ha indicado que la clasificación utilizada se basa fundamentalmente en el tipo de publicación, en los índices de impacto y en el prestigio de las publicaciones en las que se editan los trabajos. Atendiendo a esta clasificación, 12 de los 43 trabajos analizados pueden considerarse de máxima calidad y una proporción similar, 13 de los 43, serían trabajos con un nivel de calidad más modesto (tercer nivel).

3.1. Tipo de medidas de reparto de empleo analizadas

La mayoría de los estudios incluidos en la revisión analizan la efectividad de reformas normativas o acuerdos colectivos para la reducción permanente de la jornada laboral estándar (23 de los 43 incluidos); 11 se refieren al impacto de programas de reducción temporal del tiempo de trabajo (también conocidos como 'programas de desempleo parcial' o 'programas de desempleo temporal') utilizados en numerosos

países para mitigar el impacto de las recesiones económicas sobre el empleo⁴; 7 analizan el efecto de una reducción del tiempo de trabajo en términos generales, sin referirse al tipo concreto de medida mediante la que se conseguiría dicha reducción; finalmente, dos trabajos consideran otras formas de reducción del tiempo de trabajo.

En cuanto al país en el que se aplica la medida analizada, Francia y su transición a la jornada de 35 horas semanales es el que más atención ha recibido (14 de los 43 estudios revisados), mientras que los acuerdos sectoriales adoptados en Alemania se analizan en 4 estudios y 12 adoptan una perspectiva comparada internacional, en la mayoría de los casos en relación con los programas de desempleo temporal. Se analizan también los efectos de las reformas de la duración legal de la jornada adoptadas en Portugal (2 estudios), Chile (1 estudio) y Canadá (1 estudio). Finalmente, un estudio analiza el efecto que tendría una reducción de la jornada mediante el gravamen de las horas extraordinarias en Estados Unidos, otro se centra en el programa sueco de excedencias pagadas y un último trabajo analiza los resultados obtenidos por el programa austríaco de desempleo parcial durante la última crisis económica.

Tabla 2. Principales características de las medidas de reparto de empleo analizadas

Tipo de medida de reparto de empleo	País de aplicación	Nº de estudios incluidos
Reducción del tiempo de trabajo (sin especificar medida)	Alemania	1
	Estados Unidos	1
	Japón	1
	Internacional	4
	Total	7
Reducción de la jornada laboral legal o convenida	Alemania	4
	Canadá	1
	Chile	1
	Francia	14
	Portugal	2
	Internacional	1
	Total	23
Programas temporales de reducción del tiempo de trabajo (desempleo parcial/desempleo temporal)	Alemania	1
	Austria	1
	Francia	2
	Internacional	7
	Total	11
Fiscalidad horas extraordinarias	Estados Unidos	1
Otras formas (años sabáticos, excedencias)	Suecia	1
Total		43

Fuente: Elaboración propia.

⁴ En adelante, para facilitar la comprensión, se aludirá a estos programas como 'programas de desempleo parcial'.

3.1.1. Las experiencias de reducción permanente de la jornada laboral

Prácticamente todos los países occidentales han reducido la jornada de trabajo durante la segunda mitad del siglo XX, en respuesta a incrementos cada vez mayores de la productividad laboral. No obstante, las experiencias relativas a la reducción de la jornada laboral habitual o estándar con el objetivo explícito de ‘reparto del empleo’ no son tan numerosas y aún menos las que han sido objeto de alguna evaluación de efectividad. En la presente revisión, se han detectado 23 trabajos de evaluación referidos a un pequeño número de países: Francia, Alemania, Portugal, Chile y la provincia canadiense de Quebec. A continuación se describen sucintamente las medidas aplicadas, utilizando la información que aportan al respecto los documentos revisados, de cara a facilitar la comprensión de los resultados sobre efectividad, que se recogen en el apartado siguiente⁵.

3.1.1.1. La reforma de las 35 horas semanales en Francia

En Francia, la transición de una jornada de 40 horas semanales a otra de 35 horas se produjo mediante cuatro reformas sucesivas de la legislación laboral, realizadas entre 1982 y 2000.

En 1982, el Gobierno socialista recién electo aprobó, de forma bastante inesperada, una reforma laboral que reducía la jornada laboral estándar de 40 a 39 horas semanales, y la jornada máxima (incluidas las horas extraordinarias remuneradas), de 50 a 48 semanales. El Gobierno recomendó que esta reducción de las horas de trabajo se realizase manteniendo la remuneración mensual de las y los trabajadores inalterada, aunque sólo introdujo previsiones concretas al respecto para las y los trabajadores que cobraban el salario mínimo interprofesional (SMIC).

En 1996, otra reforma normativa, conocida como Ley Robien, estableció un sistema de incentivos a las empresas que redujeran la duración de la jornada laboral de sus trabajadores/as a cambio de crear empleo (componente ofensivo) o de mantener el empleo de trabajadores/as cuyo despido estaba previsto en un expediente de regulación de empleo (componente defensivo). Así, las empresas que redujesen las horas de trabajo en un 10% (de 39 a 35 horas semanales), comprometiéndose a un incremento de plantilla del 10%, se beneficiaban de una reducción del 40% en las cotizaciones sociales

del primer año y del 30% durante los seis años siguientes. Si la duración de la jornada se reducía más de un 15%, las bonificaciones eran del 50% el primer año y del 40% durante los seis siguientes. Los empleos creados debían mantenerse durante al menos dos años⁶.

En enero de 1998, se aprobó la ley conocida como Aubry I, que establecía la duración legal de la jornada en 35 horas a partir del 1 de enero de 2000 para las empresas de más de 20 empleados, y a partir del 1 de enero de 2002 para las de menor tamaño. La Ley también establecía bonificaciones en las aportaciones a la Seguridad Social para aquellas empresas que anticipasen la aplicación de la nueva normativa, siempre que redujesen la jornada de sus trabajadores en al menos un 10% —hasta alcanzar las 35 horas semanales— y que esa reducción fuese acompañada de un incremento del 6% en el número de puestos de trabajo a lo largo de dos años, o se evitasen despidos programados. Las bonificaciones se aplicarían a todos los trabajadores afectados por la reducción de horas, así como a las nuevas contrataciones, y se prolongarían durante cinco años, con cuantías que irían disminuyendo a lo largo del tiempo, para incitar a una pronta adhesión al dispositivo por parte de las empresas.

En enero de 2000, una segunda ley, conocida como Aubry II, confirmó la norma de las 35 horas semanales, y estableció un sistema estable de reducciones en las cotizaciones patronales a la Seguridad Social —4.000 francos anuales por año y asalariado/a— para las empresas que adoptasen un acuerdo colectivo para establecer una semana laboral de 35 horas (o una jornada anual de 1.600 horas). Además estableció un sistema de compensación salarial, que afecta particularmente a los salarios más bajos (el importe de la ayuda es decreciente, pero sólo se anula si el salario supera el 1,8 del SMI, por lo que cubre al 70% de las y los asalariados).

3.1.1.2. La reducción por medio de acuerdos sectoriales en Alemania

A diferencia de lo que ocurre en Francia, en Alemania la duración de la jornada laboral no se establece por ley, sino mediante acuerdos colectivos sectoriales. Los trabajos analizados en la presente revisión se centran en los acuerdos adoptados en las décadas de 1980 y 1990 para reducir la jornada laboral en un amplio sector de la economía.

En 1984, el sindicato de los trabajadores del metal, IG Metall, uno de los más grandes de Alemania, con cerca de 2,5 millones de afiliados, convocó una serie de huelgas para reclamar una reducción de la jornada laboral con el objetivo de reducir el desempleo

⁵ Dado que las descripciones se basan en la información que aportan al respecto los trabajos de evaluación revisados, el grado de detalle en la descripción varía de una experiencia a otra. No obstante, se trata de recoger —en la medida en la que los autores los aportan— detalles sobre los principales factores que pueden afectar el éxito de una RTT, a saber: amplitud de la RTT, compensación salarial, remuneración y uso de horas extraordinarias, cláusulas de flexibilización y ayudas públicas asociadas a la RTT.

⁶ En su componente defensivo, se establecían las mismas bonificaciones para empresas que mantuviesen un 10% (o 15%) de los empleos que se preveía destruir en el marco del expediente de reducción de empleo durante un periodo establecido por convenio.

a través del reparto del empleo. Las huelgas surtieron efecto, y la jornada estándar para los y las trabajadoras del metal se redujo a 38,5 horas semanales en 1985.

Un elemento clave del acuerdo alcanzado por IG Metall, que fue emulado por acuerdos posteriores en muchos otros sectores, fue la concesión a la patronal de una mayor flexibilidad en el uso de las horas de trabajo. En particular, el acuerdo establecía que las horas de trabajo no tenían que distribuirse de manera uniforme a lo largo de la semana y podían variar incluso de una semana a otra, siempre que la media de las horas trabajadas a lo largo de un determinado número de meses no superase el número de horas reflejadas en el convenio. Estas cláusulas de flexibilidad debían negociarse en cada planta de producción entre la dirección y los trabajadores/as.

El tipo de reducción de la jornada —reducción de la jornada diaria, de los días semanales o la concesión de días libres— también debía negociarse de manera individual entre la dirección de cada empresa y los trabajadores/as. Algunas empresas redujeron las horas los jueves y viernes, algunas redujeron la jornada de cada día de forma uniforme, y otras optaron por ofrecer a las y los trabajadores días libres. En general, puede afirmarse que, inicialmente, las industrias que hacían un uso intensivo del capital prefirieron optar por ofrecer días libres, mientras que los sectores caracterizados por un uso intensivo de la mano de obra optaron por reducir las horas semanales o diarias. No obstante, a medida que se aplicaron reducciones adicionales a la jornada estándar, la reducción mediante la concesión de días libres se volvió ineficiente, por lo que a largo plazo la mayoría de las empresas optaron por una combinación de días libres y reducción de las jornadas diarias.

Este acuerdo del sector del metal fue seguido de un acuerdo en el sector de las artes gráficas y emulado por otros sectores de la industria y de los servicios en los años siguientes. La propia IG Metall acordó reducciones en la jornada en dos sucesivas negociaciones, hasta alcanzar las 35 horas semanales en 1995. Otros sectores comenzaron a aplicar las reducciones en la jornada un poco más tarde, generalmente a partir de 1989.

Por lo que se refiere a la negociación salarial que acompañaría la reducción de las horas trabajadas, los sindicatos proclamaron haber conseguido una compensación total para mantener los salarios mensuales de las y los trabajadores. En la práctica, esto probablemente significa que los ingresos nominales (sin horas extra) no se redujeron como consecuencia de acortar la jornada, aunque la patronal sí parece haber alcanzado acuerdos para moderar los incrementos salariales para los años siguientes a la firma del acuerdo.

3.1.1.3. La reducción de la jornada laboral en Portugal

El 1 de diciembre de 1996, Portugal aprobó una reforma de la legislación laboral para reducir la jornada laboral estándar de 44 a 40 horas semanales. La ley preveía una aplicación gradual de esta reducción de jornada: sería de aplicación inmediata para las y los trabajadores con una jornada de hasta 42 horas, y en el plazo de un año —antes del 1 de diciembre de 1997— para el resto de trabajadores/as con jornadas superiores a 40 horas semanales. En el marco de esta legislación, las horas extraordinarias se remuneran con una prima del 50 %.

Para compensar a las empresas por esta reducción de las horas trabajadas, la reducción de la jornada estándar se acompañó de cierta flexibilización. En efecto, en la nueva legislación la jornada estándar se definía como el promedio del número de horas trabajadas en un periodo de 4 meses, por lo que las empresas no debían abonar horas extraordinarias si el promedio de las horas trabajadas por un/a trabajador/a en un periodo de 4 meses no superaba las 40 horas, siempre que la jornada diaria no excediera las 10 horas y la jornada semanal, las 40 horas.

3.1.1.4. La reforma chilena de 2001

En octubre de 2001, Chile aprobó una reforma laboral mediante la que se modificaban varios aspectos de la regulación del trabajo, entre ellos, la duración de la jornada laboral. La ley preveía la entrada en vigor de todas las reformas, excepto la relativa a la duración de la jornada laboral en diciembre de 2001. Por el contrario, ofrecía a las empresas un periodo de tres años (hasta diciembre de 2004) para ajustarse a las disposiciones sobre duración de la jornada laboral.

Así, a partir de enero de 2005, la jornada máxima legal se establece en Chile en 45 horas semanales (con anterioridad era de 48). Asimismo, dado que la jornada parcial no puede exceder dos tercios de una jornada completa, las y los trabajadores a jornada parcial no pueden trabajar más de 30 horas semanales (antes, 32).

Por lo que se refiere a las remuneraciones, el texto de la reforma de 2001 era algo ambigua. Con todo, en septiembre de 2004 (inmediatamente antes de la entrada en vigor de la nueva jornada), la Subsecretaría de Empleo estableció que reducir los salarios mensuales de las y los trabajadores, ajustándolos a la reducción de la jornada, debía considerarse contrario a la ley, dado que las empresas habían dispuesto de un periodo de tres años para reducir el impacto de la reforma en sus costes mediante incrementos de la productividad y el reajuste de los procesos de producción.

Las regulaciones sobre duración de la jornada no se aplican a los siguientes tipos de

trabajadores/as: trabajadores autónomos; trabajadores/as con más de un empleo; directores ejecutivos, gerentes y todos los empleados que no trabajan bajo supervisión directa de otra persona; trabajadores/as de barcos pesqueros; personas que trabajan desde su casa y, en general, personas que no trabajan en dependencias de la empresa; vendedores ambulantes; vendedores de seguros; y trabajadores/as del sector de hostelería (salvo personal administrativo, de lavandería y cocina) durante la temporada baja.

3.1.1.5. Una reforma con aplicación parcial en Quebec

Entre octubre de 1997 y octubre de 2000, la provincia canadiense de Quebec redujo gradualmente la jornada laboral estándar de 44 a 40 horas semanales, con el objetivo explícito de crear empleo. Una particularidad de la Labour Standards Act de Quebec es que, de hecho, sólo se aplica a las y los asalariados cuya remuneración se establece por horas y que no están sindicados (representan en torno a un 30 % de la población ocupada). Aunque la Ley tiene vocación universal, ésta no se aplica a los/las asalariados con salarios mensuales, porque los tribunales de Justicia han establecido que no es posible establecer una retribución mayorada para las horas extraordinarias en los casos en los que no se establece un precio/hora. Entre los asalariados sindicados, la Ley no ha tenido efecto, debido a que la mayoría de ellos ya trabajaban menos de 40 horas semanales en 1997.

3.1.2. Las experiencias de reducción temporal del tiempo de trabajo

Los programas de desempleo parcial (a veces denominadas también de desempleo temporal) son medidas de reducción temporal de la jornada laboral cuyo objetivo consiste en ayudar a las empresas a ajustar el volumen de mano de obra a reducciones en el volumen de demanda durante una recesión económica. Así, en los países que cuentan con este tipo de dispositivos, las empresas que se enfrentan a una reducción del volumen de demanda o de actividad tienen la opción de recurrir a una reducción de las horas de trabajo de la totalidad o de parte de sus trabajadores/as, para evitar realizar despidos. Los y las trabajadores que ven sus jornadas reducidas reciben cierta compensación salarial, generalmente a través de los seguros de desempleo.

Durante la crisis económica de 2008-2009, numerosos países han adoptado medidas de este tipo o han extendido los dispositivos ya existentes, de manera que, en 2010, 25 de los 33 países de la OCDE hacían uso de este tipo de programas (Cahuc y Carrillo, 2011).

El diseño y la regulación concreta de los programas de desempleo parcial varían mucho de un país a otro, pero suelen abordar los siguientes aspectos:

- En la mayoría de los casos (80 % de los países), las empresas que desean acogerse a estas medidas deben demostrar que se enfrentan a dificultades económicas como consecuencia de circunstancias externas (ciclo económico).
- Un 55 % de los países requieren acuerdos colectivos para la aplicación de la medida; en otros casos, se exige que se consulte a los trabajadores/as o que se llegue a acuerdos individuales.
- En el 40 % de los países analizados, la medida sólo puede aplicarse a trabajadores/as que tengan derecho a la prestación por desempleo convencional.
- En general, las empresas y los empleados que se acogen a este tipo de medidas deben asimismo cumplir algunas condiciones, como comprometerse a no despedir a los y las trabajadores afectados durante un tiempo, presentar un plan de recuperación económica u ofrecer cursos de formación.

Por lo que se refiere a la generosidad de los dispositivos, también hay diferencias entre países:

- La reducción del tiempo de trabajo puede ser parcial o total (en cuyo caso se trata de desempleo parcial). Para el conjunto de los países de la OCDE que aplican este tipo de dispositivos, la reducción media es un 73 % de la jornada. En los países nórdicos, la media es del 63 %, mientras que la media en los países anglosajones es sólo del 38 %. La mitad de los países analizados permiten reducciones de entre el 90 % y el 100 % de la jornada, siendo esta situación más frecuente en los países del sur y del este de Europa.
- Las medidas tienen una duración limitada en todos los países, aunque varía mucho de un país a otro, desde un máximo de 3 meses en la República Eslovaca a 28 meses en Japón (de forma excepcional, Finlandia amplió la duración de la medida hasta los 62 meses durante la crisis, volviendo a reducirla a 36 meses después).
- Las y los trabajadores perciben una parte proporcional de su salario a tiempo completo y, generalmente, éste se reduce cuanto más se disminuye la jornada. Por término medio, la tasa de compensación asciende a un 71 % del salario a jornada completa, aunque varía de un país a otro: en Dinamarca y Noruega, alcanza el 78 % del salario normal; mientras que en los países anglosajones, disminuye hasta el 62 %.

En la mayoría de los países, los empresarios pagan parte del coste de compensación de cada hora de trabajo perdida, como medida para desincentivar que se haga un uso abusivo de estos dispositivos. Para el conjunto de los 14 países en los que los empresarios contribuyen a financiar las horas no trabajadas, el coste que deben cubrir es de aproximadamente un 20 % del coste laboral habitual. En los países

nórdicos, la contribución de las empresas es algo menor, del 17%, mientras que en los países anglosajones se encuentra por encima de la media, con un 32% financiado por las empresas.

3.1.3. Otras medidas de reducción de la jornada laboral

El único estudio de evaluación encontrado que no se refiere a una reducción permanente de la duración de la jornada de trabajo estándar o a un programa de desempleo parcial analiza la efectividad del programa sueco de excedencias remuneradas adoptado a escala nacional en 2005. Este programa financia 14.000 excedencias (de entre 90 días y un año completo) anualmente, lo que representa una reducción de en torno al 0,5% de la jornada media.

4. Resultados: efectividad de las medidas de reparto del empleo

El principal objetivo de esta revisión consistía en conocer la efectividad de las medidas de reducción del tiempo de trabajo a la hora de crear empleo o de mantenerlo en épocas de recesión económica. Los principales resultados a este respecto indican que 26 de los 43 trabajos incluidos (algo más de 6 de cada 10) encuentran algún efecto positivo sobre el empleo de las medidas analizadas; 8 estudios concluyen que se produce un impacto negativo, es decir, que se destruye empleo o se inhibe su creación; y 9 trabajos no encuentran resultados significativos o consideran que los estudios revisados no permiten alcanzar una conclusión clara al respecto⁷ (Tabla 3).

Atendiendo al tipo de medida analizado, los trabajos que han considerado los programas temporales de reducción del tiempo de trabajo (programas de desempleo parcial) obtienen mayoritariamente buenos resultados (10 de los 11 trabajos analizados), mientras que los estudios —trabajos de revisión, en su mayoría— que analizan la reducción del tiempo de trabajo en general obtienen resultados no significativos o negativos mayoritariamente. Finalmente, la evidencia relativa a reformas normativas o acuerdos sectoriales para la implantación de reducciones permanentes en la jornada laboral estándar es menos concluyente: 14 de los 23 estudios analizados encuentran efectos positivos de este tipo de medidas, 4 consideran

⁷ Hay que tener en cuenta que, tal y como se ha señalado en el apartado metodológico, se clasifican como 'positivos' todos los estudios en los que se detecta algún efecto positivo y estadísticamente significativo sobre el empleo, al margen de que se refiera a sectores, a tipos de empresas o a grupos de trabajadores específicos, y al margen también de que los mismos estudios refieran, al mismo tiempo, efectos menos positivos sobre otros aspectos de las medidas analizadas, o sobre otros grupos de empresas o de trabajadores. Se trata, en este sentido, de una imagen muy simplificada de la realidad. Resulta, con todo, bastante clarificadora, en la medida en que ayuda a poner en contexto los resultados, más matizados, que se recogen en el siguiente apartado, de análisis detallado de los resultados sobre efectividad obtenidos.

Tabla 3. Efectividad de las medidas analizadas por tipo de medida

Tipo de intervención evaluada e impacto sobre el empleo	Nº de estudios
Reducción del tiempo de trabajo (sin especificar medida)	
Positivo	1
Negativo	3
No significativo o no concluyente	3
Reducción de la jornada laboral legal o convenida	
Positivo	14
Negativo	4
No significativo	5
Programas temporales de reducción del tiempo de trabajo (desempleo parcial/desempleo temporal)	
Positivo	10
Negativo	1
Fiscalidad horas extraordinarias	
Positivo	1
Otras formas (años sabáticos, excedencias)	
No significativo	1
Total	43

Fuente: Elaboración propia.

que tienen un efecto negativo sobre las variables de empleo analizadas y 5 obtienen resultados que no son estadísticamente significativos.

Respecto a estos últimos trabajos, se aprecian claras diferencias en función de la experiencia concreta analizada. Así, las evaluaciones de la experiencia francesa con la jornada de 35 horas semanales encuentran mayoritariamente efectos positivos (10 de los 14 estudios analizados arrojan algún resultado positivo de la experiencia); también la experiencia portuguesa (que supuso la reducción de la jornada de 44 a 40 horas semanales en 1996) obtiene resultados positivos, aunque se dispone solamente de dos estudios sobre ella; por el contrario, la experiencia alemana de reducción de la jornada estándar en diversos sectores de la economía durante la década de 1980 parece haber obtenido resultados menos favorables, ya que 3 de los 4 trabajos que han analizado sus efectos consideran que se ha producido un impacto negativo sobre el empleo, o que no ha habido impacto (Tabla 4).

En el caso de las medidas de reducción de la jornada laboral estándar y de los programas de desempleo parcial utilizados durante la crisis, dado que se dispone de un mayor número de estudios, es posible analizar los resultados sobre efectividad obtenidos en función de la calidad de los estudios. Para la experiencia francesa de las 35 horas, de los diez estudios que obtienen resultados positivos en términos de su impacto sobre el empleo, sólo dos serían estudios considerados de primer nivel en cuanto a su calidad, y cinco más serían de segundo nivel; por otra parte, de los cinco estudios de mayor

Tabla 4. Efectividad de las medidas de reducción permanente de la jornada legal o convenida, por país de aplicación de la medida y nivel de calidad de los estudios revisados

País	Calidad de los estudios	Impacto sobre el empleo			
		Positivo	Negativo	No significativo	Total
Francia	Primer nivel	2	1	2	5
	Segundo nivel	5	1	—	6
	Tercer nivel	3	—	—	3
	Total	10	2	2	14
Alemania	Primer nivel	—	1	—	1
	Segundo nivel	1	—	1	2
	Tercer nivel	—	1	—	1
	Total	1	2	1	4
Portugal	Segundo nivel	2	—	—	2
Canadá	Primer nivel	—	—	1	1
Chile	Primer nivel	—	—	1	1
Internacional	Segundo nivel	1	—	—	1
Total		14	5	4	23

Fuente: Elaboración propia.

calidad analizados, dos obtendrían resultados no significativos, y uno, resultados negativos. En Alemania, el único estudio considerado de primer nivel en cuanto a su calidad obtiene resultados negativos, mientras que el único estudio que obtiene resultados positivos sería de segundo nivel en cuanto a su calidad. Los dos estudios portugueses, ambos con resultados positivos, serían asimismo estudios considerados de segundo nivel en cuanto a su calidad. Finalmente, los estudios que han evaluado las experiencias chilena, japonesa y canadiense —todos ellos del más alto nivel de calidad— obtienen, como ya se ha indicado, resultados negativos o no significativos.

Por lo que se refiere a los estudios sobre programas de desempleo parcial, ya se ha indicado que la práctica totalidad de los incluidos hallan efectos positivos sobre el empleo. Aun así, tal y como se observa en la Tabla 5, sólo uno puede considerarse de máxima calidad. Esto probablemente se debe a que se trata de estudios muy recientes (prácticamente todos analizan el comportamiento de estos programas durante la última recesión económica y se han publicado con posterioridad a 2010), por lo que su no inclusión en revistas científicas de primer nivel podría deberse a que los procesos de revisión por pares que se establecen en dichas publicaciones son relativamente largos y no tanto a la falta de calidad de los trabajos.

En los siguientes apartados, se analizan en detalle los resultados sobre la efectividad de estas dos modalidades de reducción de la jornada laboral en términos de reparto de empleo.

Tabla 5. Efectividad de los programas de desempleo parcial analizados, por nivel de calidad de los estudios revisados

Calidad de los estudios	Impacto sobre el empleo		
	Positivo	Negativo	Total
Primer nivel	1	—	1
Segundo nivel	4	—	4
Tercer nivel	5	1	6
Total	10	1	11

Fuente: Elaboración propia.

4.1. Grado de consenso sobre la efectividad de las medidas analizadas

Los datos sintéticos aportados ya indican que la efectividad de las medidas de reparto del empleo analizadas varía en función del tipo de medida y, dentro de cada tipo, de la experiencia concreta de que se trate. A continuación se resumen los principales resultados obtenidos por los trabajos de evaluación que han analizado la efectividad de estas experiencias.

4.1.1. Efectividad de las medidas de reducción permanente de la jornada laboral

4.1.1.1. Evaluaciones de la experiencia francesa de las 35 horas

A la hora de analizar los resultados de la experiencia francesa con la reducción de la jornada laboral, conviene diferenciar dos momentos: por un lado, la reforma de 1982, que supuso la reducción de la jornada de 40 a 39 horas semanales y que no preveía ayudas dirigidas a paliar el impacto de esta reducción sobre los costes unitarios del trabajo; y por otro lado, las reformas posteriores a 1996, que sí incluían un generoso paquete de ayudas para las empresas, además de requerimientos específicos en términos de creación de empleo para las empresas que se beneficiaran de ellas (leyes Robien y Aubry I). Dado que los trabajos teóricos sobre reparto del empleo señalan que el incremento de los costes unitarios como consecuencia de una reducción del tiempo de trabajo es un factor crítico para el éxito de estas medidas, conviene analizar la efectividad de estos dos grupos de reformas de forma separada.

Por lo que se refiere a la reforma de 1982, el trabajo de Crépon y Kramarz (2002) es de obligada referencia y el único entre los incluidos en esta revisión que analiza esta reforma en concreto. En este estudio, se realizan dos experimentos naturales (cuasi experimentos) para analizar el efecto de la reducción de la jornada laboral en las transiciones del empleo al desempleo. En el primer experimento, se compara a los trabajadores/as que trabajaban entre 36 y 39 horas semanales en 1982, con los que trabajaban exactamente 40 horas y con los que realizaban horas extraordinarias. En el segundo experimento, se aprovecha el carácter inesperado de la reforma para analizar sus efectos. En abril de 1982, en el momento en el que se llevó a cabo la encuesta de población activa de ese año, una proporción importante de las empresas francesas no habían reducido la jornada en conformidad con la ley, por lo que los autores utilizan estas empresas como grupo de control. Se utiliza una estimación de diferencias en diferencias para evaluar el efecto de la reducción de la jornada.

Los resultados de este estudio, considerado de buena calidad en cuanto a la metodología empleada⁸, indican que la reducción de la jornada incrementó la probabilidad de desempleo para las y los trabajadores directamente afectados entre un 2,6% y un 3,9%. A nivel de empresa, los resultados demuestran que la medida implicó una destrucción adicional de empleo de al menos un 2,3%, destrucción que afectó, particularmente a trabajadores/as contratados por el salario mínimo. Para este grupo de trabajadores/as, la reducción de

la jornada a 39 horas incrementó la probabilidad de perder el empleo en un 5%. Los autores del estudio concluyen que este resultado era de esperar, puesto que la reducción de la jornada encareció la hora de trabajo para las empresas. Este efecto perverso fue especialmente intenso para las y los trabajadores con bajos salarios, dado que al efecto de la reducción de la jornada se sumó el del incremento del salario mínimo interprofesional (del 5%) adoptado poco antes (a mediados de 1981).

En cambio, los trabajos que se centran en el paquete de reformas posterior a 1996, que introdujo la semana de 35 horas, sí obtienen, por lo general, resultados positivos en lo que se refiere al potencial de creación de empleo de las reformas implementadas. En este sentido, dos revisiones de la literatura recientes coinciden en señalar que la mayoría de las estimaciones realizadas convergen en un saldo neto de entre 350.000 y 500.000 empleos creados entre 1997 y 2002 (Hayden, 2006; Askenazy, 2013). Los estudios empíricos consultados en el marco de esta revisión permiten alcanzar la misma conclusión.

En primer lugar, una serie de simulaciones macroeconómicas de la evolución que hubiera tenido el empleo en ausencia de la reducción del tiempo de trabajo (RTT), predicen una tasa de empleo significativamente menor y una tasa de desempleo significativamente más alta de las que, de hecho, se observaron en el periodo 1997-2001 (Husson, 2002; Logeay y Schreiber, 2006; Du Zaichao *et al.*, 2013).

Husson (2002) se basa en la comparación de dos periodos recientes de la economía francesa (1986-1990 y 1997-2001) con tasas de crecimiento económico similares pero tasas de crecimiento de empleo muy dispares, para estimar el efecto de la RTT a partir de 1997. El autor parte de tres ecuaciones econométricas de estimación de la demanda de empleo para el periodo 1986-1990 y las extrapola al periodo 1997-2001, de manera que simula el comportamiento que hubiera tenido el empleo en ausencia de RTT. La diferencia entre la tasa de empleo simulada y la observada constituye una aproximación al efecto 'neto' de la RTT. Con esta metodología, estima que la RTT ha podido crear entre 448.000 y 508.000 empleos adicionales entre 1997 y 2001.

Logeay y Schreiber (2006) aplican una metodología similar: partiendo de una serie de datos empíricos sobre el comportamiento de la economía y el mercado laboral francés con anterioridad a 1999, aplican un modelo de vectores de corrección de errores (VECM) para predecir el comportamiento que hubiera tenido el empleo en los años 2000-2001 en ausencia de la RTT. Comparando estas predicciones con la evolución real del mercado de trabajo en esos años, estiman el efecto de la RTT sobre el empleo. Los autores constatan que la tasa de desempleo es significativamente más baja que la que se habría dado en ausencia de la RTT: al final del periodo de observación (primer trimestre de 2001), la

⁸ El método de diferencias en diferencias está reconocido como un método robusto para medir el efecto de una medida. Además, el trabajo de Crépon y Kramarz (2002) se considera un estudio de primer nivel atendiendo a los indicios de calidad revisados y ha sido citado 134 veces en Google Académico.

diferencia entre la predicción y los datos reales es de unos 500.000 empleos adicionales.

Du Zaichao, Yin Hua y Zhang Lin (2013) adoptan una estrategia diferente para construir la situación contrafactual de ausencia de aplicación de la RTT: basándose en la interdependencia de la evolución del desempleo y del PIB entre diferentes entidades económicas, utilizan datos de otros países para simular el comportamiento de estos parámetros en la economía francesa en el periodo previo a la aplicación de la RTT (1991-1999) y en el periodo posterior a su implantación (2000-2007). Una vez comprobado que la simulación para el periodo 1991-1999 se ajusta bien a la evolución real de la economía francesa en ese periodo, el efecto de la RTT se obtiene como una diferencia simple entre esta simulación y los valores realmente observados en Francia. Los resultados de esta estimación sugieren que la reducción de la jornada laboral de 39 a 35 horas tuvo un impacto positivo significativo, al reducir la tasa de desempleo en 1,58 puntos porcentuales.

Por otra parte, estudios empíricos en los que se adopta una estrategia de comparación entre empresas que adoptaron las 35 horas y empresas similares en un número de variables observables, pero que no aplicaron la RTT, también obtienen, en su mayoría, resultados positivos.

Gubian *et al.*, en una revisión de los trabajos de evaluación realizados por encargo del órgano estadístico del Ministerio de Empleo francés (DARES), estiman un incremento neto del 6 % al 7,5 % en el volumen de empleo de las empresas que se acogieron a los dispositivos Robien y Aubry I con subvenciones estatales, y de un 3 % para el resto de las empresas que no hicieron uso de estas ayudas (Gubian *et al.*, 2002; Fiole y Roger, 2002).

Crépon, Leclair y Roux (2004), en un estudio que compara la creación de empleo, la productividad y el coste salarial en empresas que a finales de 2000 habían reducido la jornada a 35 horas semanales, con la de empresas comparables que la mantenían en 39 horas obtienen resultados similares: entre 1997 y 2000, las empresas que se acogieron al dispositivo Aubry I crearon un 9,9 % más de empleo que las empresas similares que no aplicaron la RTT; las empresas que se acogieron al dispositivo Aubry II con anterioridad a enero de 2000 sin solicitar subvenciones crearon un 3,8 % más de empleo que empresas similares que no aplicaron la RTT; finalmente, las empresas que se acogieron al dispositivo Aubry II con incentivos estatales crearon un 4,9 % más de empleo en comparación con empresas similares que no aplicaron la RTT.

También estudios microeconómicos basados en la encuesta específica Passages obtienen tasas de crecimiento similares: 8,8 % para las empresas Robien, 6,6 % para las Aubry I y 3,7 % para las Aubry II que anticiparon la aplicación de las 35

horas (Hayden, 2006). Bunel (2004), utilizando datos de esta misma encuesta estima que las empresas que redujeron la jornada en el marco del dispositivo Aubry II con ayudas incrementaron el número de trabajadores/as en un 5,3 % y los que se adelantaron a las previsiones de la ley sin ayudas lo hicieron en un 3,3 %, mientras que las empresas que se acogieron a los dispositivos Robien y Aubry I habrían incrementado su plantilla un 13,4 % y un 9,8 %, respectivamente. En total, el 86 % de los directivos de empresas que redujeron la jornada a 35 horas afirmaron haber realizado contrataciones de personal, lo que les permitió incrementar sus efectivos totales en el 84,8 % de los casos. El autor señala, además, que cuatro de cada cinco empresas que contrataron personal tras la reducción de la jornada afirmaron que todos los contratos realizados eran de duración indefinida y, en la mayoría de los casos (87%), a tiempo completo.

No obstante, algunos estudios obtienen resultados menos positivos en términos del potencial de reparto de empleo de las reformas implementadas en Francia. Así, por ejemplo, Chemin y Wasmer (2009), y Estevão y Sá (2008), utilizando diseños cuasiexperimentales basados en la comparación de entornos con y sin aplicación de la RTT, no encuentran un efecto significativo de las reformas implementadas. Chemin y Wasmer (2009) explotan la circunstancia de que la RTT se aplicó con menor intensidad en Alsacia-Mosela para medir allí su efecto sobre el empleo, pero no encuentran diferencias significativas. Estevão y Sá (2008) aprovechan la calendarización de la Ley de 1998, que permitía a las empresas con menos de 20 asalariados retrasar la RTT hasta enero de 2002, para analizar los efectos que ha tenido la medida en términos de empleo y de bienestar para las y los trabajadores. Los autores encuentran que la RTT tuvo dos efectos opuestos: por una parte, incrementó entre un 1,3 % y un 1,7 % la probabilidad de perder el trabajo para las personas que se encontraban empleadas en empresas de más de 20 asalariados con anterioridad a 1998; y por otra parte, para las personas que se encontraban paradas en esa fecha, incrementó la probabilidad de encontrar empleo en las mismas empresas a partir de 1999. La interpretación que hacen los autores de estos datos es que la jornada de 35 horas cambió la composición de la fuerza laboral, debido a que las empresas grandes reemplazaron a las y los trabajadores existentes por mano de obra nueva más barata.

Respecto a estos resultados, hay que señalar que ambos estudios tienen sus limitaciones: por una parte, en el estudio de Chemin y Wasmer (2009) la situación contrafactual no implica una ausencia total de RTT, sino una modalidad menos intensa, por lo que los autores no pueden concluir que la RTT no tiene impacto, aunque sus resultados apuntan en esa dirección. Por lo que se refiere al estudio de Estevão y Sá (2008), algunos autores (por ejemplo, Askenazy [2013]) indican que la estrategia utilizada para detectar el efecto sobre el empleo (comparando

empresas por tamaños) no es del todo adecuada, dado que se asume que todas las empresas de gran tamaño aplicaron la jornada de 35 horas con anterioridad al año 2000 (frente a ninguna de las de menos de 20 asalariados/as), cuando, en realidad, la aplicación de la RTT se dio tanto en unas como en otras.

Tal y como señala Hayden (2006), ninguna de las metodologías utilizadas en los estudios mencionados está libre de limitaciones; con todo, el hecho de que la aplicación de diferentes métodos micro y macroeconómicos arrojen resultados de magnitudes similares parece indicar que la medida sí tuvo un impacto positivo 'neto'. Sin embargo, el debate sobre el proceso de RTT llevado a cabo en Francia no gira tanto en torno a si tuvo un efecto positivo sobre el empleo, como en torno a la cuestión de si tal efecto es en realidad achacable a la propia reducción de las horas trabajadas, o más bien al paquete de estímulos que acompañó a la medida.

En efecto, Artus, Cahuc y Zylberberg (2007), en una revisión de los estudios empíricos que, desde finales de los años noventa, han analizado el potencial de creación de empleo de medidas de reducción del tiempo de trabajo en Francia, Alemania, Canadá y Estados Unidos, concluyen que la reducción del tiempo de trabajo, ya sea mediante una limitación de la duración legal de la jornada o de un encarecimiento de las horas extraordinarias, no tiene efectos significativos sobre el empleo. Para estos autores, el crecimiento del empleo que se produjo en Francia tras la aprobación de las leyes Robien y Aubry se debió, en realidad, al sistema de incentivos que se introdujo con las reformas (que supuso un abaratamiento de los y las trabajadores con bajos salarios), y al incremento de la productividad por hora de trabajo que tuvo lugar como consecuencia de la flexibilización de las jornadas en el marco de la RTT.

Trabajos posteriores también argumentan en esta misma línea. Kramarz *et al.* (2008), por ejemplo, consideran que las ayudas públicas que acompañaron a las reformas de la década de 1990 contribuyeron a minimizar el efecto negativo de este choque sobre el empleo a corto plazo, y de ahí el crecimiento en el número de puestos de trabajo estimado por otros trabajos. No obstante, creen que las consecuencias a largo plazo sobre la productividad y el crecimiento fueron negativas. De acuerdo con los autores, las ayudas estatales de las que se beneficiaron las empresas que adoptaron la jornada de 35 horas contribuyeron a incrementar la supervivencia de empresas con bajos niveles de productividad, mientras que pequeñas empresas de características similares que no pudieron beneficiarse de las ayudas (por no serles posible afrontar la RTT) tuvieron que cerrar. La 'muerte' de la competencia benefició así a empresas de mayor tamaño, que vieron su cuota de mercado incrementada, y pudieron así crear empleo durante unos años. En definitiva, los autores estiman que, para las empresas que adoptaron la jornada de

35 horas en el marco del dispositivo Aubry I, el crecimiento en el empleo que tuvo lugar entre 1997 y 2000, de 10,5 puntos porcentuales, se explica de la siguiente manera: un 5,1 % se debió a los choques de demanda; un 2 %, a la reducción de los costes laborales; y un 3,4 % se debió al efecto 'puro' del reparto del empleo (que fue posible sólo gracias a las ayudas estatales).

Asimismo, Schreiber (2008) elabora un modelo de vectores de corrección de errores (VECM) para predecir el comportamiento que hubiera tenido el empleo en los años 2000-2001 en ausencia de la reforma laboral que introdujo la RTT. Este modelo permite verificar que la reforma tuvo un impacto positivo 'neto' sobre el empleo. No obstante, al utilizar este mismo modelo para simular el efecto de una RTT sin el resto de medidas, encuentra que aplicar solamente la reducción de las horas trabajadas hubiera dado lugar a una reducción del número de empleos. Por lo tanto, el autor concluye que la reducción de la duración de la jornada laboral no pudo ser, en realidad, la causa del excepcional crecimiento del empleo observado en Francia en el periodo 2000-2001.

4.1.1.2. Evaluaciones de la experiencia alemana de reducción del tiempo de trabajo mediante acuerdos sectoriales

Las evaluaciones de la efectividad de las reducciones de la jornada laboral acordadas en diversos sectores de la economía alemana desde mediados de la década de 1980 son mucho menos numerosas que las relativas a la experiencia francesa, y obtienen resultados menos positivos.

La referencia más citada es, sin duda, el estudio llevado a cabo por Jennifer Hunt en 1999, en el que se aprovecha el hecho de que la reducción de la jornada laboral se aplicó escalonadamente en diferentes sectores de la industria, para analizar sus efectos sobre el empleo. La autora encuentra que los acuerdos adoptados tuvieron un impacto significativo sobre las horas efectivamente trabajadas (de media, por cada hora de reducción acordada, las horas de trabajo efectivo se redujeron en 0,88 horas), por lo que no se pudo dar un incremento importante en el número de horas extraordinarias (la autora estima en torno a un 3 % de incremento). Sin embargo, también encuentra que se produjo un incremento de los salarios por hora (entre un 2 % y un 2,4 % para una reducción del 2,5 % de la jornada), lo que significa que el salario mensual de una persona que no realizase horas extraordinarias permaneció prácticamente inalterado tras la RTT. En estas condiciones, la teoría predice que el impacto sobre el empleo no pudo ser positivo. La autora confirma esta predicción basándose en datos del Mikrozensus, una encuesta panel de empresas: los resultados indican que no se produjo un efecto significativo sobre el empleo y, en el caso de los hombres, señalan incluso una reducción del empleo.

Steiner y Peters (2000) alcanzan un resultado similar partiendo de un modelo econométrico que considera tanto los efectos directos como indirectos que puede tener sobre el empleo una reducción general de la jornada semanal y que diferencia, además, entre la demanda de trabajadores cualificados y no cualificados. En efecto, los resultados del estudio ponen de manifiesto que: a) a salarios por hora constantes, la reducción de la jornada laboral no tiene un efecto directo significativo sobre el empleo para ninguno de los grupos de cualificación (bajo, medio y alto) considerados; y b) una vez considerado el incremento en los salarios resultante de la reducción de la jornada, el impacto sobre el empleo de una reducción de la jornada resulta, por término medio, negativa.

Teniendo en cuenta las elasticidades medias (del empleo respecto de los salarios y de los salarios respecto de las horas trabajadas) calculadas en este trabajo, una reducción de una hora en la jornada laboral implicaría una reducción en el empleo del 0,43 % para las y los trabajadores con baja cualificación y del 0,19 % para las y los trabajadores con cualificación media, mientras que no tendría efectos significativos para las y los trabajadores con mayor cualificación. Si se aplicaran estas estimaciones al conjunto de la industria en Alemania Occidental, los resultados indicarían que una reducción de una hora en la jornada laboral daría lugar a la destrucción de aproximadamente 15.000 empleos. El efecto de esta política sólo resultaría positivo para las y los trabajadores con altos niveles de cualificación, quienes se beneficiarían de un incremento salarial significativo, sin una reducción en la demanda de mano de obra.

El único trabajo que encuentra efectos positivos de las reducciones de la jornada laboral en Alemania es el elaborado por Andrews, Schank y Simmons en 2005. Los resultados de este estudio apuntan a un efecto de reparto de empleo significativo para

empresas ajenas al sector servicios en el este de Alemania (con una elasticidad de -0,839). Esto significa que, por término medio, una reducción de 2 horas (5 %) en la jornada estándar incrementaría el empleo en un 4 % en este sector. Aunque se trata de un efecto significativo y relativamente fuerte, los autores señalan que estas empresas representan una parte muy pequeña de la economía alemana (un 7 % de las empresas y un 5 % del empleo). Por otra parte, no se detectó ningún efecto positivo sobre el empleo para las empresas de Alemania Occidental, independientemente del sector de actividad. De acuerdo con los autores, estas diferencias podrían deberse a que, en general, la compensación salarial tras la reducción de la jornada fue menor en Alemania del Este.

En conclusión, parece que los peores resultados en términos de empleo de la experiencia alemana frente a la francesa podrían deberse fundamentalmente al hecho de que, en este último caso, el mantenimiento de los salarios de las y los trabajadores tras la RTT no supuso un incremento en el coste-hora del trabajo para las empresas (fue el Estado francés quien asumió dicho coste mediante el paquete de subvenciones introducido junto con las reformas), mientras que en Alemania sí supuso un encarecimiento del trabajo para las empresas, lo que inhibió finalmente el potencial de reparto de empleo de las medidas.

4.1.1.3. Evaluación de otras experiencias de reducción de la duración legal de la jornada laboral

Las evaluaciones de las experiencias portuguesa, chilena y canadiense con la modificación de la jornada laboral establecida legalmente alcanzan resultados contradictorios.

Por una parte, dos estudios llevados a cabo por Raposo y Van Ours (2010a y 2010b) sobre la reforma

Tabla 6. Estimación del efecto de la reducción de la jornada laboral de 44 a 40 horas en Portugal

Horas semanales	35-40		40-42		> 42	
	25%	50%	25%	50%	25%	50%
Efectos tras un año						
Horas ordinarias	0,5	0,9	-2,5	-2,5	-4,5	-4,6
Horas extra	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salario/hora (%)	-0,4	-0,7	5,5	4,9	9,6	9,3
Remuneración mensual (%)	0,9	1,8	-1,8	-2,2	-2,0	-2,3
Despido (%)	0,5	0,9	-4,5	-5,3	-0,2	-0,7
Efectos tras dos años						
Horas ordinarias	0,4	0,7	-0,6	-1,2	-2,4	-2,8
Horas extra	0,0	0,0	-0,1	-0,0	-0,0	0,0
Salario/hora (%)	-0,0	-0,1	1,6	2,4	5,6	5,8
Remuneración mensual (%)	1,1	2,2	-0,1	-1,1	-0,3	-1,4
Despido (%)	1,3	2,6	-3,8	-6,4	2,5	-0,3

Fuente: Raposo y Van Ours (2010a).

portuguesa que redujo la jornada laboral de 44 a 40 horas en 1996 revelan que la reforma contribuyó al crecimiento del empleo, principalmente a través de un impacto positivo en la destrucción de puestos de trabajo. El primer estudio analiza el impacto de la reducción de la jornada en las horas de trabajo ordinarias, en las horas extraordinarias, en los salarios por hora, en la remuneración mensual y en la probabilidad de despido (Tabla 6). Los resultados muestran cómo, a partir de la RTT, la probabilidad de despido se redujo para las personas que trabajaban más de 40 horas semanales y cómo, al mismo tiempo, se incrementó —aunque de forma más reducida— para las personas que trabajan entre 35 y 40 horas.

El segundo estudio analiza el impacto de la medida de reducción de la jornada laboral en la creación y destrucción de empleo utilizando microdatos de empresas procedentes de una fuente administrativa, agregados por sectores de actividad, para simular el comportamiento de mercados de trabajo. Los resultados sugieren que el efecto positivo sobre el empleo obedece principalmente a una reducción de la destrucción de empleo y de la transferencia de trabajadores/as a nuevas empresas. El estudio muestra que:

- Siendo todos los demás factores constantes, las empresas que nacen y mueren en un mercado de trabajo medio —en el que un 0,5 % de trabajadores/as realizan jornadas que exceden el nuevo límite legal— incrementan el empleo en un 5 % durante el primer año y en un 3,5 % durante el segundo.
- La mitad del incremento que se observa durante el primer año se debe a la reducción en el número de despidos, y la otra mitad, a nuevas contrataciones, mientras que el incremento durante el segundo año se produce principalmente como consecuencia de una reducción en el número de despidos.
- No se observa un efecto significativo en la creación de empleo.

La experiencia canadiense y la chilena —evaluadas por sendos estudios de evaluación con diseños cuasiexperimentales— no aportan evidencias de un efecto de reparto del empleo a partir de reducciones en los límites legales de la jornada. Skuterud (2007) analiza la reforma de la legislación introducida en la provincia de Quebec para reducir la jornada laboral estándar de 44 a 40 horas semanales, comparando la tasa de empleo de los y las trabajadoras con remuneraciones por horas afectadas por la reforma, con la de trabajadores/as comparables de la provincia de Ontario y, dentro del mismo Quebec, entre industrias con diferente proporción de trabajadores/as afectados/as. El estudio no encontró efectos significativos sobre el empleo (en todo caso, se habría dado una reducción de 0,5 puntos para el empleo masculino, el más afectado por la reducción de horas). Los autores sugieren que la falta de impacto de la

medida pudo deberse a un ligero incremento de los salarios por hora de los trabajadores/as con una jornada de entre 40 y 44 horas.

Sánchez (2013) analiza la reforma chilena de reducción de la jornada de 48 a 45 horas semanales a partir de 2005, utilizando un cuidadoso diseño con dos grupos de comparación para construir una estimación de diferencias en diferencias, pero tampoco encuentra resultados significativos. Los resultados de este trabajo indican que la reducción de la jornada estándar no ha afectado significativamente la probabilidad de mantener el puesto de trabajo para las personas que tenían empleo en 2002, lo que indica que no ha destruido puestos de trabajo. Para el autor, este resultado, junto con la escasa variación en la tasa de empleo, sugiere que la medida tiene poco potencial de cara al reparto del empleo para la creación de puestos de trabajo.

4.1.2. Efectividad de los programas de reducción temporal del tiempo de trabajo (o de desempleo parcial)

Ya se ha indicado que la mayoría de los trabajos que evalúan el impacto de los programas de desempleo parcial a la hora de conservar empleos durante la crisis económica global que se inició en 2008 han obtenido resultados positivos al respecto.

Arpaia *et al.* (2010), comparan la evolución del empleo en el sector industrial en países que disponían de programas de desempleo parcial con anterioridad al inicio de la crisis de 2008 y países que no disponían de este tipo de programas. Sus resultados muestran que la tasa de empleo en el sector industrial se redujo por término medio, con una tasa anual del 0,5 % en el periodo 1990-2009 y un 0,5 % adicional durante la crisis de 2008-2009. Sin embargo, en los países que disponían de programas de desempleo parcial este efecto negativo de la crisis quedó anulado (el coeficiente de la interacción entre crisis y programa de desempleo parcial es igual a 0,70).

Cahuc y Carcillo (2011), analizando la relación entre la tasa de utilización de los programas de desempleo parcial y la tasa de empleo, encuentran un efecto positivo sobre el empleo indefinido (aquellos países que han hecho un mayor uso de este tipo de programas han conseguido frenar la destrucción de puestos de trabajo durante la crisis), pero no sobre el empleo temporal. Hijzen y Venn (2011) también utilizan la variación en la evolución de la tasa de utilización de los programas de desempleo parcial y del empleo entre países para analizar la efectividad de los programas mediante una estimación de diferencias en diferencias. Los resultados de este análisis ponen de manifiesto que los programas tuvieron un impacto significativo a la hora de preservar el empleo de trabajadores indefinidos durante la crisis. De acuerdo con este estudio, el mayor impacto se dio en Alemania y en Japón, donde se estima que se logró preservar

un 0,8-0,9% del empleo, lo que equivale a 235.000 y 415.000 puestos de trabajo, respectivamente. En España, el impacto de las prestaciones por desempleo parcial se estima en unos 54.5000 empleos salvados. No obstante, los autores señalan que este impacto positivo se produce con un una pérdida de eficiencia significativa, ya que en torno a una de cada tres ayudas va a subvencionar puestos de trabajo que no se habrían perdido en ningún caso. En España, por ejemplo, el número de jornadas completas que se subvencionaron a través de la prestación por desempleo parcial en 2009 ascendió, según los autores, a 155.000. Dado que el impacto neto sobre el empleo se estima en 54.500 empleos salvados, la pérdida de efectividad para esta prestación ascendería al 35,2%.

Hijzen y Martin (2013) confirman el efecto positivo de los programas de desempleo parcial a la hora de mitigar los efectos negativos de la crisis sobre el empleo. Los autores no detectan un impacto inmediato en la elasticidad del empleo respecto al PIB, pero sí con cierto retraso. En concreto, los datos sugieren que un incremento del 1% en la tasa de utilización de los programas (medida en términos de personas cubiertas sobre la población activa) reduce la elasticidad del empleo al PIB en 0,09. Los resultados indican que la tasa de desempleo también responde favorablemente a la introducción de estos programas, aumentando menos de lo esperado ante una reducción del PIB. Los autores concluyen que los

programas de desempleo parcial no sólo ayudan a mantener el empleo en el contexto de una recesión económica, sino que también ayudan a que no incremente el desempleo.

Hijzen y Martin (2013) también muestran —y ésta es quizá la principal aportación de este estudio— que el empleo no responde igual a los programas de desempleo parcial durante la fase de recesión económica y la de recuperación. Los autores realizan un ejercicio de simulación para observar la respuesta del empleo ante diferentes condiciones de persistencia de la recesión y de uso de los programas de desempleo parcial. Esta simulación permite a los autores extraer dos conclusiones importantes:

- En primer lugar, los programas de desempleo parcial son más efectivos durante periodos de recesión relativamente largos. Comparando dos escenarios —uno en el que el PIB cayera durante un trimestre y otro en el que la recesión persistiera durante cuatro trimestres— el impacto acumulado de los programas en el empleo pasaría del 0,1% al 0,3%.
- En segundo lugar, prolongar el uso de los programas más allá de la fase de recesión económica reduce el impacto positivo sobre el empleo. Así, comparando dos escenarios —uno en el que la tasa de utilización de los programas permanece constante al 1% tanto durante la

Tabla 7. Diferentes estimaciones del número de empleos preservados gracias a los programas de desempleo parcial

	Walz <i>et al.</i> (2012)	Boeri y Bruecker (2011)	OCDE (2010)	Hijzen y Venn (2011)
	Nº de empleos indefinidos	Nº de empleos	Nº de empleos indefinidos	Nº de empleos indefinidos
Austria	1.232	2.842	3.983	4.971
Bélgica	8.260	22.535	43.317	54.560
Canadá	2.741	—	—	—
República Checa	5.986	10.558	17.307	21.746
Dinamarca	667	—	1.471	1.852
Alemania	53.129	82.725	221.541	279.080
España	5.909	30.400	30.253	38.004
Finlandia	2.951	13.023	15.300	18.762
Francia	9.505	11.067	18.061	22.636
Hungría	2.576	3.506	3.013	3.737
Irlanda	2.216	9.469	—	—
Italia	32.813	89.416	123.975	156.971
Japón	—	—	395.855	494.538
Países Bajos	3.550	4.500	5.628	7.068
Noruega	1.886	—	—	103
Polonia	44	—	—	—
Portugal	366	—	382	481
República Eslovaca	586	—	—	—
Total 10 países comunes	125.911	270.572	482.379	607.535
Total 13 países comunes	—	—	880.086	1104.406

Fuente: Walz *et al.* (2012).

recesión como durante la recuperación, y otro en el que utilización de los programas se limita a la fase de recesión—, el impacto acumulado de los programas pasaría del 0,3 % al 0,4 %.

A lo anterior, Boeri y Brueckner (2011) añaden que los programas de desempleo parcial contribuyen a preservar empleo solamente en el contexto de reducciones significativas del PIB. De acuerdo con las mejores estimaciones de estos autores, se debe producir una caída del PIB superior al 2,6 % para que los programas puedan preservar empleos.

En conclusión, parece que existe evidencia suficiente para afirmar que los programas de desempleo parcial han tenido efecto a la hora de preservar puestos de trabajo, al menos durante la crisis, y al menos en lo referente al empleo indefinido. Con todo, tal y como señalan Walz *et al.* (2012) a partir de una revisión crítica y un control de robustez de las evaluaciones macroeconómicas mencionadas⁹, el efecto estimado puede variar significativamente en función de la especificación del modelo utilizada y de los datos analizados. La amplitud de la horquilla en la que se mueven las diferentes estimaciones indica, según los autores, que estos resultados deben ser tomados con precaución.

4.2. Condiciones de éxito de las medidas analizadas

4.2.1. Condiciones de éxito de las medidas de reducción permanente del tiempo de trabajo

Tanto los trabajos que analizan teóricamente el efecto sobre el empleo de medidas de reducción permanente del tiempo de trabajo, como las evaluaciones de las experiencias concretas de reducción de la jornada laboral aplicadas en diferentes países consideran que la clave del éxito de estas medidas reside fundamentalmente en su capacidad para provocar una reducción real en el tiempo de trabajo efectivo, y de hacerlo sin incrementar excesivamente el coste por hora de trabajo para las empresas.

La capacidad de las medidas que establecen límites a la jornada laboral estándar para dar lugar a una reducción efectiva del tiempo de trabajo depende crucialmente de su efecto en el uso de las horas extraordinarias por parte de las empresas. Los estudios de evaluación revisados en este trabajo indican que, frecuentemente, las empresas incrementan las horas extraordinarias en respuesta a una reducción de la jornada estándar. Hunt (1999), por ejemplo, encuentra un incremento del 3 % en las horas extraordinarias tras las reducciones de la jornada estándar aplicadas en la década de 1980 en la industria alemana. Raposo y Van Ours (2010a), analizando la reforma portuguesa de reducción de

la jornada en 1996, también observan que las horas extraordinarias se incrementan ligeramente durante el año posterior a la reforma, aunque este incremento se vuelve insignificante tras dos años.

De acuerdo con los trabajos revisados, para que las políticas de reducción de la jornada laboral resulten efectivas a la hora de crear empleo es necesario limitar el recurso a las horas extraordinarias por parte de las empresas, ya sea estableciendo límites legales, ya sea mediante su encarecimiento (incrementando, por ejemplo, las aportaciones a la Seguridad Social a partir de un umbral de horas semanales) o sustituyendo los sistemas de compensación económica al uso por sistemas de compensación basados en tiempo libre (Anxo *et al.*, 1998). Otro factor que resulta crucial en este sentido es reducir el peso de los componentes fijos en los costes laborales (ya que, a mayor peso de éstos, más rentable resulta para las empresas sustituir horas por personas) [ibídem; Golden y Glosser, 2013]. Dado, por otra parte, que la ratio entre costes laborales fijos y variables depende en gran medida del sector de actividad y del tipo de ocupación (los costes fijos —formación— suelen ser más bajos para los trabajadores con bajos niveles de cualificación), es más plausible que una reducción de la jornada laboral no se vea acompañada de un incremento de las horas extraordinarias en sectores en los que los costes laborales fijos son relativamente reducidos y en los que la proporción de trabajadores/as poco cualificados es elevada.

Respecto a los incrementos en el coste real por hora de trabajo a los que puede dar lugar una reducción de la jornada laboral, existe unanimidad al considerar que teóricamente resulta difícil que se produzca un efecto de ‘reparto de empleo’ si se produce un incremento en los costes laborales por hora de trabajo como consecuencia de la reducción en las horas trabajadas. En la práctica, este problema ha sido ‘atajado’ por diversas vías:

- **Moderación salarial.** En la mayoría de los países —ciertamente en Alemania, pero también en Francia—, la introducción de medidas de reducción de la jornada laboral estuvo acompañada por una renegociación salarial que implicaba, si no una reducción del salario mensual, sí una moderación de los incrementos salariales durante algunos años y la eliminación de algunas primas y beneficios de las nóminas de las y los trabajadores. En Alemania, por ejemplo, los sindicatos se congratularon de haber conseguido una compensación salarial total, es decir, un mantenimiento de los salarios mensuales en el marco de una jornada laboral reducida. No obstante, en realidad se acordaron incrementos salariales reducidos para los siete años siguientes a la reforma, lo que permitió mitigar el impacto de la reducción de la jornada en los salarios reales por hora (Bosch y Lehnendorff 2001; Hunt, 1999). En Francia, el Gobierno recomendó a las empresas que se mantuvieran los salarios mensuales constantes tras la RTT, pero sólo introdujo previsiones concretas al respecto

⁹ Los autores revisan los trabajos de Arpaia *et al.* (2010), Boeri y Bruecker (2011), Cahuc y Carcillo, (2011), Hijzen y Venn (2011) y OCDE (2010).

para las y los trabajadores remunerados a nivel de salario mínimo. Si bien la mayoría de las empresas parecen haber mantenido los salarios base de sus trabajadores/as inalterados, existen evidencias de que se produjo cierta moderación salarial, al eliminarse primas y beneficios que anteriormente pagaban a sus empleados (Bunel, 2004; Crépon, Leclair y Roux, 2004; Artus *et al.*, 2007).

Respecto a la moderación salarial, la mayoría de los trabajos revisados señalan que ésta resulta necesaria para que se produzca un efecto de reparto de empleo a partir de una reducción de la jornada laboral. Anxo *et al.* (1998), por ejemplo, señalan que, si bien en determinados escenarios es posible reducir la jornada laboral de las y los trabajadores manteniendo el salario —por ejemplo, en el marco de importantes incrementos en la productividad—, generalmente es necesario que la reducción de la jornada vaya acompañada de una reducción de los salarios para evitar un incremento de los costes unitarios. Evidentemente, estas reducciones del salario a cambio de jornadas más reducidas deben ser aceptadas por los empleados en procesos de negociación que suelen ser complejos. En general, los estudios revisados señalan que estos acuerdos resultan más sencillos en países con mejor organización sindical y sistemas de negociación más centralizados. También señalan la importancia de que los intereses de la población desempleada (frecuentemente antagónicos a los de la población ocupada en cuanto al equilibrio deseable entre salario y tiempo libre) estén adecuadamente representados en dichas negociaciones.

Golden y Glosser (2013) puntualizan que la estrategia más efectiva es acompañar la reducción de la jornada de una compensación parcial de los salarios (frente a ninguna compensación o una compensación total). En su opinión, ello impide que se produzca un incremento brusco de los costes laborales unitarios, evitando, al mismo tiempo, una contracción macroeconómica como consecuencia de la pérdida de poder adquisitivo de las y los asalariados.

- Flexibilización y reorganización del trabajo. La reducción de la jornada laboral puede, en sí misma, implicar un incremento de la productividad por hora de trabajo, mediante la eliminación de pausas improductivas durante la jornada, la reducción de la fatiga de los trabajadores/as o la disminución del absentismo, por ejemplo. Además, en la mayoría de los países las reducciones de la jornada estuvieron vinculadas a procesos de flexibilización y de reorganización del trabajo, lo que permitió incrementar la productividad por hora de trabajo, compensando al menos parcialmente el incremento de su coste.

En Francia, por ejemplo, una de las consecuencias más importantes de la reducción de la jornada laboral a 35 horas —al margen de la creación de

nuevos puestos de trabajo— fue un incremento de la flexibilidad laboral (Askenazy, 2013). En el proceso de negociación entre empresas, sindicatos y trabajadores/as, las y los asalariados se vieron obligados a aceptar una mayor flexibilidad —cómputo de las horas anuales, o aplicación de la reducción a lo largo del año, coincidiendo con épocas de menor intensidad de trabajo— a cambio de trabajar menos horas. De acuerdo con Bunel *et al.* (2002), que realizaron un estudio de la aplicación de las 35 horas para el Ministerio de Empleo Francés, más de la mitad de los asalariados se vieron afectados por políticas de flexibilización tras la reducción de la jornada a 35 horas. Esta mayor flexibilidad permitió a las empresas reorganizar el trabajo y mejorar la productividad per cápita, lo que, para algunos autores, fue clave a la hora de crear nuevos puestos de trabajo.

En Alemania, Bosch y Lehndorff (2001) encuentran también que los incrementos de productividad que se produjeron tras la reducción de la jornada laboral en algunas industrias alemanas entre 1980 y 1991 fueron mayores de lo esperado, de manera que llegaron a compensar el incremento de los costes por hora. En realidad, los autores muestran cómo los acuerdos colectivos adoptados en el marco de la RTT alemana —en los que los sindicatos aceptaron moderar los incrementos salariales por varios años a cambio de trabajar menos horas— fueron favorables a las empresas, debido a que a la hora de negociar los salarios se infraestimaron claramente los incrementos de productividad que tendrían lugar.

En definitiva, la mayoría de los trabajos consultados coinciden en señalar que la reducción de la jornada laboral debe ir generalmente acompañada de cambios importantes en la organización del trabajo para evitar que se reduzcan también las horas de funcionamiento o de apertura (Bosch y Lehndorff, 2001; Artus *et al.*, 2007). En este sentido, todos los países que han aplicado reducciones de la jornada laboral de forma exitosa las han vinculado a una flexibilización del tiempo de trabajo, de cara a incrementar la eficiencia. En este sentido, la reducción de las jornadas laborales incentiva la innovación en la organización del trabajo y la flexibilización del tiempo de trabajo (Bosch y Lehndorff, 2001).

- Ayudas públicas. En Francia, las leyes Robien y Aubry fueron cuidadosamente diseñadas para favorecer el efecto de reparto del empleo (cfr. Askenazy, 2013). Uno de los elementos clave de estas reformas fue la introducción de un paquete relativamente generoso de ayudas para incentivar a las empresas a aplicar la RTT y contribuir a sobrellevar el coste de la reorganización de la producción tras la RTT. Las diversas evaluaciones revisadas en el marco del presente trabajo indican que este paquete de incentivos resultó sumamente eficaz a la hora de contrarrestar el

efecto negativo de la RTT en los costes por hora de trabajo. Algunos autores afirman incluso que la reforma francesa no habría podido crear empleo en ausencia de estas ayudas (Crépon, Leclair y Roux, 2004; Logeay y Schreiber, 2006; Schreiber, 2008; Kramarz *et al.*, 2008).

Además de la cuestión del impacto de la reducción de la jornada en los costes laborales unitarios —que, como se ha indicado, resulta clave a la hora de favorecer el reparto de empleo—, un último factor de importancia se refiere al nivel de cualificación de la población desempleada. Tal y como señalan Bosch y Lehndorff (2001), es necesario asegurarse de que la población desempleada tiene la formación y cualificación adecuadas para cubrir los puestos de trabajo que se generan mediante las medidas de reparto de empleo. Si hay una escasez de mano de obra disponible y adecuadamente cualificada, se incrementará el uso de horas extraordinarias o se verá reducida la producción y, en ambos casos, no se dará un impacto positivo sobre el empleo. Los autores advierten de que, en la medida en que nos dirigimos hacia una economía basada en el conocimiento, el riesgo de que se produzca esta escasez de mano de obra suficientemente cualificada es mayor. Por otra parte, si el coste de proporcionar esta formación recae en las empresas, se incrementarán los costes fijos del trabajo, incentivando el uso de horas extraordinarias en lugar de ayudar a generar empleo. Para los autores, una manera de apoyar a las empresas en este sentido sería que las administraciones financieras medidas de formación complementaria para las y los trabajadores, por ejemplo, mediante excedencias pagadas, en la línea del modelo escandinavo.

Anxo *et al.* (1998) se refieren también a esta cuestión, indicando la necesidad de acompañar las políticas de reducción de la jornada laboral con una extensión de las políticas activas de empleo para promover la movilidad geográfica y ocupacional de los y las trabajadores.

4.2.2. Condiciones de éxito de los programas de reducción temporal del tiempo de trabajo

Los diferentes estudios que han analizado el impacto que han tenido los programas de desempleo parcial durante la última crisis económica permiten extraer algunas conclusiones sobre los elementos del diseño de estas políticas que maximizan su impacto a la hora de preservar empleos.

En primer lugar, todos los países establecen condiciones de acceso a los programas de desempleo parcial, principalmente para evitar que las ayudas se utilicen para financiar puestos de trabajo que no estarían en riesgo (con la consiguiente pérdida de eficiencia) y que empresas con problemas estructurales desplacen a otras más competitivas (efecto de desplazamiento). En este sentido, la mayoría de los países exigen a las empresas que

desean beneficiarse de las ayudas que demuestren encontrarse ante circunstancias económicas especiales con una reducción significativa de las ventas, de la producción o de los beneficios empresariales, y demostrar que se trata de una situación transitoria, que se va a recuperar a corto-medio plazo.

Aun siendo necesarios para evitar efectos perversos de pérdida de eficiencia y de desplazamiento, todos estos requisitos pueden afectar la participación de las empresas en los programas, llegando a resultar contraproducentes en el caso de que se inhiba la participación de empresas que podrían realmente salvar puestos de trabajo gracias a ellos. Messenger y Ghosheh (2013) consideran que uno de los criterios más determinantes en este sentido es el tiempo de espera entre la solicitud y el acceso a las ayudas. Un periodo excesivamente largo, como en Austria o en Japón, donde pueden pasar semanas, o meses, hasta recibir la conformidad de la Administración para poder beneficiarse del programa, puede inhibir la participación de algunas empresas, e incluso llegar demasiado tarde para salvar a otras. En este sentido, procedimientos rápidos, como el adoptado en Bélgica —donde no es necesaria una aprobación formal de la Administración para participar en el programa, sino sólo notificarlo con siete días de antelación—, pueden, como ha sucedido en la práctica, fomentar la participación.

Walz y colaboradores (2012) analizan, desde una perspectiva empírica, la influencia que ejercen los requisitos de acceso a los programas en sus resultados. Para ello, introducen en los modelos de regresión que utilizan para estimar el efecto de estas medidas en distintos países un término de interacción adicional que señala la presencia de determinada característica en el programa de cada país. Los autores observan un efecto positivo importante de algunos de los requisitos de acceso; sin embargo, los datos también sugieren que la imposición de demasiadas condiciones resulta contraproducente. Las conclusiones que obtienen los autores a este respecto son las siguientes:

- En primer lugar, los programas de desempleo parcial sólo resultan efectivos cuando se requiere un acuerdo colectivo entre empresa y trabajadores para participar en el programa¹⁰.
- En segundo lugar, restringir la participación en los programas de desempleo parcial a trabajadores/as con derecho a la prestación por desempleo ordinaria también incrementa su efectividad.
- Finalmente, condicionar la participación en los programas a un compromiso de las empresas en cuanto a ofrecer formación a los

¹⁰ Hay que señalar que los países en los que no se requiere este tipo de acuerdo son pocos (Hungría, Irlanda —no incluida en el análisis—, Noruega, Portugal y España), con lo que la estimación podría no ser fiable.

trabajadores/as afectados/as y a abstenerse de realizar despidos durante un periodo de tiempo parecen reforzar el efecto positivo de los programas sobre el empleo.

Por lo que se refiere a la duración de los programas, los límites varían de un país a otro y, en la mayoría de ellos, se fueron ampliando a lo largo de la última crisis económica. A este respecto, cabe recordar, no obstante, que diversos estudios empíricos establecen que la duración de los programas es un factor determinante del impacto de los programas en términos de empleo. Hijzen y Martin (2013) muestran que el uso continuado de los programas de desempleo parcial durante la fase de recuperación económica puede inhibir el crecimiento del empleo. De hecho, calculan que, en algunos países, haber mantenido los programas durante la fase inicial de recuperación económica, en 2010, ha reducido de forma importante el efecto neto de los programas sobre el empleo. En efecto, de acuerdo con estos autores, en el último cuatrimestre de 2010 el impacto neto de los programas desde el inicio de la crisis era ligeramente negativo en Alemania (-0,1 %) y en Italia (-0,1 %) y pronunciadamente negativo en Japón (-1,5 %), lo que implica que el número de empleos que finalmente se han preservado ha sido menor del que se podría haber esperado. Para Boeri y Brueckner (2011), el uso de los programas no sólo debe limitarse a los periodos de recesión económica, sino que ésta debe implicar una reducción del PIB superior al 2,6 % para que se observen efectos positivos en términos de empleo.

En cuanto a la magnitud de la reducción en horas de trabajo exigida por cada programa y al tipo de reducción (reducción de la jornada diaria o del número de días trabajados semanalmente), los trabajos revisados concluyen que lo más efectivo es dar la mayor flexibilidad posible a las empresas. De acuerdo con Messenger y Ghosheh (2013), en Alemania y Japón la reducción de las horas extraordinarias fue tan importante o más que la reducción de la jornada en sí misma a la hora de frenar la pérdida de empleos. Asimismo, en Uruguay, donde se han aplicado dos programas diferentes, la modalidad que permitía a las empresas mayor flexibilidad para determinar la manera en que reducirían el tiempo de trabajo de sus empleados/as tuvo mucha mejor acogida y mayor participación que la que fijaba la necesidad de implementar la reducción en número de días trabajados.

Ofrecer una compensación parcial a los empleados que ven su salario reducido como consecuencia de disminuir su jornada de trabajo es uno de los elementos clave de los programas de reparto del empleo aplicados durante la crisis. Esta compensación parcial normalmente se financia a través de los seguros de desempleo y, si bien los criterios para determinar la cuantía varían de un país a otro, dos de los que se tienen en cuenta en un mayor número de países y que se consideran

relevantes de cara a incrementar la efectividad de los programas son la existencia de cargas familiares y la participación en programas de formación. Los trabajos revisados también señalan la importancia de agilizar los procedimientos para que las y los trabajadores afectados puedan acceder a esta compensación.

Por lo que se refiere a la participación de las y los trabajadores afectados por medidas de reparto del empleo en programas de formación, Walz *et al.* (2012) señalan que ésta es una de las características que diferencia a los programas con mayor impacto en el empleo. Con todo, Messenger y Ghosheh (2013) encuentran que, a pesar de que en la mayoría de los países existían ayudas adicionales para financiar la formación, la participación fue muy baja en la mayoría de ellos. Para estos autores, simplificar los procedimientos administrativos para acceder a los programas de formación y, de forma más importante, diseñar cursos de corta duración, que se adapten bien a los periodos de desempleo parcial, sería clave para fomentar la participación en ellos.

5. Conclusiones y recomendaciones

La cuestión central a la que se pretendía responder en este estudio era si existe evidencia científica sobre un efecto de reparto de empleo a partir de medidas de reducción del tiempo de trabajo. La respuesta a esta pregunta sería que depende del tipo de medida analizada y del contexto en el que se aplique.

Por lo que se refiere a medidas de reducción permanente de la jornada laboral estándar, los estudios revisados ponen de manifiesto que la reducción en las horas trabajadas, *per se*, no daría lugar a un efecto de creación de empleo, ni de reducción del desempleo. Así lo indican las evaluaciones de las experiencias desarrolladas en Alemania (Hunt, 1999; Steiner y Peters, 2000), Canadá (Skuterud *et al.*, 2007) o Chile (Sánchez, 2013), y también en Francia, en relación con la reforma de 1982, que redujo la jornada de 40 a 39 horas semanales (Crépon y Kramarz, 2002).

Esto no significa, sin embargo, que las reformas aplicadas en los distintos países no tuvieran ningún efecto positivo sobre el empleo. En concreto, la revisión realizada ha puesto de manifiesto que el paquete de reformas introducido en Francia para reducir la jornada de 39 a 35 horas semanales a partir de 1997 tuvo un impacto positivo significativo, creándose entre 350.000 y 500.000 empleos adicionales entre 1997 y 2002. Con todo, diversos autores señalan que este impacto positivo se debió sobre todo al paquete de ayudas públicas introducido junto con las reformas, y no tanto a la reducción en el tiempo de trabajo (Crépon, Leclair y Roux, 2004; Logeay y Schreiber, 2006; Schreiber, 2008; Kramarz *et al.*, 2008). Por otra parte, si bien resulta complicado establecer el coste 'neto' que tuvieron estas medidas para el erario francés, dada

la complejidad que entraña el cálculo de los retornos por los nuevos puestos de trabajo creados, diversos estudios calculan que fue considerable¹¹.

La revisión realizada sí permite, por otra parte, alcanzar una conclusión positiva sobre la capacidad para preservar empleos de las medidas de reducción temporal del tiempo de trabajo aplicadas durante la última recesión económica. Los diversos trabajos de evaluación consultados indican que los programas analizados, a los que suele referirse habitualmente como programas de desempleo parcial o de desempleo temporal, son efectivos a la hora de mitigar el impacto negativo de una caída del PIB sobre el empleo. Por lo que se refiere a la cuantificación de este efecto, las estimaciones abarcan un rango muy amplio, que varía en función de los datos disponibles y las especificaciones utilizadas en los modelos econométricos para calcularlos. Walz *et al.* (2012) muestran que, para los diez países para los que se dispone de estimaciones comunes a partir de Arpaia *et al.* (2010), Hijzen y Venn (2010) y Boeri y Brueckner (2011), el efecto neto de estos programas oscilaría entre los 125.000 y 607.000 empleos salvados¹². No obstante, hay que tener en cuenta que los propios autores sugieren que, dada la sensibilidad de las estimaciones a los supuestos sobre los que se construyen, estas cifras deben tomarse con precaución.

Por lo que se refiere a la influencia del contexto en la efectividad de las medidas y a las implicaciones para el diseño de políticas de reparto del empleo, la revisión realizada también permite obtener algunas conclusiones de interés.

En relación con las medidas de reducción permanente del tiempo de trabajo, habría que tener en cuenta los siguientes aspectos:

- En primer lugar, es recomendable que las reducciones de la jornada laboral se negocien en un mismo paquete junto con los incrementos salariales de los años siguientes, de manera que el resultado sea neutro en términos de costes laborales por hora de trabajo. Evidentemente, esto puede conseguirse si los salarios de las y los trabajadores se reducen proporcionalmente a la disminución en el tiempo de trabajo, aunque es probable que las organizaciones de trabajadores se opongan a este tipo de acuerdos (salvo que se trate de una medida adoptada en el marco de una crisis económica para proteger puestos de trabajo). Un factor que entra en juego aquí, permitiendo ofrecer a las y los trabajadores cierta compensación salarial, son los incrementos de productividad asociados a la reducción del tiempo de trabajo (y también a la reorganización del tiempo de trabajo a la que suele dar lugar).

¹¹ Artus y Maillard (2005), por ejemplo, estiman que el coste de las ayudas por puesto de trabajo creado fue de unos 25.000 euros.

¹² Los países analizados son: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Países Bajos y República Checa.

En este sentido, es importante que a la hora de acordar la modificación salarial que acompañará la reducción de la jornada laboral se tengan en cuenta los incrementos de productividad que se esperan obtener, para llegar a un equilibrio entre la menor reducción salarial posible y un impacto neutro en términos de coste unitario por hora de trabajo.

- La reducción de la jornada laboral debe ir generalmente acompañada de cambios importantes en la organización del trabajo para evitar que se reduzcan también las horas de funcionamiento (*operating hours*) o de apertura. Todos los países que han aplicado reducciones de la jornada laboral de forma exitosa han vinculado dichas reducciones a una flexibilización del tiempo de trabajo, de cara a incrementar la eficiencia. En este sentido, la reducción de las jornadas laborales incentiva la innovación en la organización del trabajo y la flexibilización del tiempo de trabajo.
- Al mismo tiempo, la creciente flexibilización del trabajo impone nuevas demandas a las administraciones, que deben crear nuevos sistemas de regulación y monitorización de las horas trabajadas (que, en el extremo, podrían llegar a variar de forma individual para cada trabajador/a). En este sentido, los autores consideran que la flexibilización de las jornadas debe ir acompañada de la introducción de ‘cuentas de horas’ (*individual working-time accounts*) en las que se recojan las horas invertidas por cada trabajador. A la hora de establecer estas cuentas, se tendría que acordar cuál es el límite máximo del crédito de horas que puede existir en una cuenta y cuál es el procedimiento a seguir si se excede dicho crédito.
- Las administraciones públicas pueden subvencionar las medidas de reducción de la jornada laboral para, por una parte, incentivar su adopción por parte de las empresas y, por otra, ayudarles a sobrellevar inicialmente el coste que supondrá la necesaria reorganización del trabajo. Aunque este tipo de políticas parecen resultar efectivas a la hora de favorecer el reparto del empleo, pueden resultar costosas para el erario público.
- Se debe asegurar que la población desempleada tiene la formación y cualificación adecuadas para cubrir los puestos de trabajo que se generan mediante las medidas de reparto del empleo. Para ello, es importante invertir de antemano en la formación de la población general y de la población desempleada en particular.

Por lo que se refiere a los programas de desempleo parcial, las recomendaciones para su puesta en práctica serían las siguientes:

- Establecer criterios de acceso a los programas que sean suficientemente estrictos para evitar que se aprovechen de ellos empresas con

problemas estructurales o empresas que no se encuentran en dificultades económicas, pero que no desincentiven la participación de empresas con dificultades transitorias ligadas a factores externos.

- Condicionar la participación en los programas a la existencia de un acuerdo entre la empresa y los trabajadores afectados.
- Limitar la participación en estos programas a trabajadores/as que tengan derecho a la prestación por desempleo ordinaria.
- Agilización de los trámites para acceder a las ayudas y para volver a la actividad normal una vez superada la crisis.
- Ofrecer flexibilidad en el volumen y en el tipo de reducción del tiempo de trabajo.
- Establecer una duración máxima durante la cual las empresas pueden acogerse a las medidas de reparto del empleo. En este sentido, se considera que una duración de entre seis meses y un año puede ser adecuada. En todo caso, se recomienda suspender el uso de estos programas una vez iniciado el periodo de recuperación económica, dado que su uso continuado durante este periodo puede inhibir el crecimiento del empleo.
- Diseñar cuidadosamente los programas de formación que vayan a acompañar las medidas de reparto del empleo, para fomentar su utilización por parte de las empresas.
- Publicitar adecuadamente los programas.

Finalmente, la revisión realizada permite detectar algunas lagunas importantes en la literatura sobre la efectividad de las medidas de reparto de empleo:

- En primer lugar, todos salvo uno de los estudios incluidos en la revisión se centran en medidas de reducción de la jornada diaria, semanal o anual. La efectividad de medidas de reducción del tiempo de trabajo a lo largo de la vida (jubilaciones anticipadas, excedencias) quedaría, así, por determinar.
- En segundo lugar, la mayoría de los estudios que analizan la efectividad de medidas de reducción permanente de la jornada laboral se refieren a la experiencia francesa o alemana, mientras que otras experiencias comparables han recibido mucha menor atención.
- En tercer lugar, los estudios que adoptan una perspectiva microeconómica se centran en el sector privado, y en algunos casos, analizan únicamente el impacto de las medidas en el sector industrial. No hay estudios de efectividad relativos al impacto de una RTT en el sector público.
- Por último, la mayoría de los estudios que han analizado la efectividad de los programas de desempleo parcial durante la última crisis económica adoptan una perspectiva macroeconómica. Los estudios que han analizado la cuestión desde una perspectiva microeconómica son más escasos (en este trabajo de revisión, se han detectado únicamente cuatro), y en algunos casos —como el del programa francés—, ofrecen resultados menos positivos. Dado el interés existente por estos programas de cara a su óptima utilización durante ciclos futuros de recesión económica, sería conveniente que se realizaran más estudios basados en un enfoque microeconómico.

Incluida en la revisión bibliográfica

- ALTAVILLA, C. (2005): "Evaluating the effects of working hours on employment and wages", *Journal of Policy Modeling*, vol. 27, nº 6, págs. 647-664.
- ANDREWS, M. J.; SCHANK T.; y SIMMONS. R. (2005): "Does worksharing work? Some empirical evidence from the IAB-Establishment panel", *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 52, nº 2, págs. 141-176.
- ANXO, D., (1998): *Working Time: Research and Development*, Centre for European Labour Market Studies.
- ARPAIA, A. *et al.* (2010): "Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations", *Occasional Papers* (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea), nº 64.
- ARTUS, P.; CAHUC, P.; y ZYLBERBERG. A. (2007): *Temps de travail, revenu et emploi*, París, La Documentation Française.
- ASKENAZY, P. (2013): "Working time regulation in France from 1996 to 2012", *Cambridge Journal of Economics*, nº 37, págs. 323-347.
- BOERI, T.; y BRUECKNER, H. (2011): "Short-time work benefits revisited: Some lessons from the Great Recession", *Economic Policy*, vol. 26, nº 68, págs. 697-765.
- BÖRSCH-SUPAN, A. (2002): *Reduction of Working Time: Does it Decrease Unemployment?*, University of Mannheim.
- BOSCH, G.; y LEHNDORFF, S. (2001): "Working-time reduction and employment: Experiences in Europe and economic policy recommendations", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 25, nº 2, págs. 209-243.
- BRUNELLO, G. (1989): "The employment effects of shorter working hours: An application to Japanese data", *Economica*, vol. 56, nº 224, págs. 473-486.
- BUNEL, M. (2004): "Aides incitatives et déterminants des embauches des établissements passés aux 35 heures", *Économie et Statistique*, nº 376-377.
- CAHUC, P.; y CARCILLO, S. (2011): "Is short-time work a good method to keep unemployment down?", *IZA Discussion Paper*, nº 5.430.
- CALAVREZO, O.; DUHAUTOIS, R.; y WALKOWIAK E. (2009): "The short-term compensation program in France: An efficient measure against redundancies?", *Document de Travail* (Centre d'Études de l'Emploi), nº 114.
- CHEMIN, M.; y WASMER, M. (2009): "Using Alsace-Mosela local laws to build a difference-in-differences estimation strategy of the employment effects of the 35-hour workweek regulation in France", *Journal of Labor Economics*, vol. 27, nº 4, págs. 487-524.
- CRÉPON, B.; y KRAMARZ, F. (2002): "Employed 40 hours or not employed 39: Lessons from the 1982 mandatory reduction of the workweek", *Journal of Political Economy*, vol. 110, nº 6, págs. 1.355-1.389.
- CRÉPON, B.; LECLAIR, M.; y ROUX, S. (2004): "RTT, productivité et emploi: nouvelles estimations sur données d'entreprises", *Économie et Statistique*, nº 376-377.
- DU, Z.; YIN, H.; y ZHANG, L. (2013): "The macroeconomic effects of the 35-h workweek regulation in France", *B. E. Journal of Macroeconomics*, vol. 13, nº 1, págs. 881-901.
- ESTEVAO, M.; y SÁ, F. (2008): "The 35-hour workweek in France: Straightjacket or welfare

- improvement?", *Economic Policy*, julio, págs. 417-463.
- FIOLE, M.; y ROGER, M. (2002): "Les effets sur l'emploi de la loi du 11 juin 1996 sur la réduction du temps de travail", *Économie et Statistique*, nº 357-358, págs. 3-22.
- GOLDEN, L.; y GLOSSER, S. (2013): "Work sharing as a potential policy tool for creating more and better employment: A review of the evidence", en MESSENGER, J. C.; y GHOSHEH, N. (eds.), *Work Sharing During the Great Recession: New Developments and Beyond*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing; Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, págs. 203-258.
- GUBIAN, A. *et al.* (2004): "Les effets de la RTT sur l'emploi: des simulations ex ante aux évaluations ex post", *Économie et Statistique*, nº 376-377.
- HAYDEN, A. (2006): "France's 35-hour week: Attack on business? Win-win reform? Or betrayal of disadvantaged workers?", *Politics & Society*, vol. 34, nº 4, págs. 503-542.
- HIJZEN, A.; y MARTIN, S. (2013): "The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: A cross-country analysis", *IZA Discussion Papers*, nº 7.291.
- HIJZEN, A.; y VENN, D. (2011): "The role of short time work schemes during the 2008-2009 recession", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nº 115.
- (1999): "Has work-sharing worked in Germany?", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, nº 1, págs. 117-148.
- HUSSON, M. (2002): "Réduction du temps de travail et emploi: une nouvelle évaluation", *Revue de l'IRE*, vol. 38, págs. 80-108.
- KAPTEYN, A.; y KALWIJ, A. (2004): "The myth of worksharing", *Labour Economics*, vol. 11, nº 3, págs. 293-313.
- (2008a): "Unions, working hours, and absence: Sweden", en BOERI, T.; BURDA, M.; y KRAMARZ, F. (eds.), *Working Hours and Job Sharing in the EU and USA. Are Europeans Lazy? Or Americans Crazy?*, Oxford, Oxford University Press, cap. 11.
- (2008b): "Working time developments in Germany", en BOERI, T.; BURDA, M.; y KRAMARZ, F. (eds.), *Working Hours and Job Sharing in the EU and USA. Are Europeans Lazy? Or Americans Crazy?*, Oxford, Oxford University Press, cap. 9.
- LOGEAY, C.; y SCHREIBER, S. (2006): "Testing the effectiveness of the French work-sharing reform: A forecasting approach", *Applied Economics*, vol. 38, nº 17, págs. 2.053-2.068.
- MESSENGER, J. C.; y GHOSHEH, N. (eds.) (2013): *Work Sharing During the Great Recession: New Developments and Beyond*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing; Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- RAPOSO, P. S.; y VAN OURS, J. C. (2010a): "How a reduction of standard working hours affects employment dynamics", *Economist-Netherlands*, vol. 158, nº 2, págs. 193-207.
- (2010b): "How working time reduction affects jobs and wages", *Economics Letters*, vol. 106, nº 1, págs. 61-63.
- SÁNCHEZ, R. (2013): "Do reductions of standard hours affect employment transitions?: Evidence from Chile", *Labour Economics*, vol. 20, págs. 24-37.
- SCHREIBER, S. (2008): "Did work-sharing work in France? Evidence from a structural co-integrated VAR model", *European Journal of Political Economy*, vol. 24, nº 2, págs. 478-490.
- SKUTERUD, M. (2007): "Identifying the potential of work-sharing as a job-creation strategy", *Journal of Labor Economics*, vol. 25, nº 2, págs. 265-287.
- STEINER, V.; y PETERS, R. (2000): "Employment effects of work sharing — An econometric analysis for West Germany", *ZEW Discussion Papers*, nº 00-20.
- WALZ, S. *et al.* (2012a): "Country Case: Austria", en WALZ, S. *et al.*, *Short-time Working Arrangements During The Crisis and Lessons to Learn*, Zoetermeer, Research voor Beleid Bredewater, págs. 159-171.
- (2012b): "Country Case: France", en WALZ, S. *et al.*, *Short-time Working Arrangements During The Crisis and Lessons to Learn*, Zoetermeer, Research voor Beleid Bredewater, págs. 139-157.
- (2012c): "Country Case: Germany", en WALZ, S. *et al.*, *Short-time Working Arrangements During The Crisis and Lessons to Learn*, Zoetermeer, Research voor Beleid Bredewater, págs. 115-136.

Complementaria

- (2001): "El impacto de la Loi Robien y de la Loi Aubry", *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, nº 69, págs. 31-39.
- ALIS, D.; y FAUCONNIER, D. (2000): "L'impact microéconomique de la réduction du temps de travail. Une évaluation pour quelques pionniers", *Premières Informations et Premières Synthèses*, nº 26.
- ALONSO, M. (2001): "El trabajo como bien escaso", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 33, págs. 17-31.
- ARTUS, P.; y MAILLARD, L. (2005): "35 heures: une politique économique couteuse", *Problèmes Économiques*, nº 2.870, págs. 46-52.
- BERKELY PLANNING ASSOCIATES (1997): "Evaluation of short-time compensation programs: Final report", *Unemployment Insurance Occasional Paper*, nº 97-3.
- BOERI, T.; BURDA, M.; y KRAMARZ, F. (eds.) (2008): *Working Hours and Job Sharing in the EU and USA. Are Europeans Lazy? Or Americans Crazy?*, Oxford, Oxford University Press.
- BOSCH, G. (2010): "Reducción de horas, no de plantilla: el trabajo compartido durante la crisis económica", *Principios*, nº 17, págs. 29-52.
- BRENKE, K. (2011): "Short-time work: The German answer to the great recession", *Discussion Paper Series*, nº 5.780.

- BRENKE, K.; RINNE, U.; y ZIMMERMANN, K. F. (2013): “Desempleo parcial, la respuesta alemana a la Gran Recesión”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132, nº 2, págs. 325-344.
- CAHUC, P. (2001): “L’expérience française de réduction du temps de travail: moins d’emplois et plus d’inégalités”, *Revue Française d’Économie*, vol. 15, nº 3, págs. 141-166.
- CALMFORS, L.; y HOEL, M. (1989): “Work-sharing, employment and shiftwork”, *Oxford Economic Papers*, vol. 4, págs. 758-773.
- CAPARROS, A.; GARCÍA CRESPO, D.; y SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J. (2000): “La reducción del tiempo de trabajo y la creación de empleo: una aplicación al mercado de trabajo andaluz”, *Documentacion Laboral*, nº 62, págs. 73-101.
- CENTRE D’ÉTUDES DE L’EMPLOI (2002): “35 horas: disparidades entre hombres y mujeres”, *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, nº 83, págs. 53-59.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SOBRE PROBLEMAS DE LA ECONOMÍA, EL EMPLEO Y LAS CUALIFICACIONES PROFESIONALES (2000): “Reorganización del tiempo de trabajo: medidas y efectos”, *Cuadernos de Trabajo* (Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco), nº 32.
- CETTE, G. (1996): “Reducción del tiempo de trabajo y creación de empleo. Consideraciones macroeconómicas”, *Ekonomiaz*, nº 34, págs. 30-41.
- CONFAIS, E. *et al.* (1993): “Croissance française à l’horizon 2000: haut niveau de chômage ou réduction de la durée du travail?”, *Observations et Diagnostics Économiques*, nº 44, págs. 109-154.
- COSTA, D. L. (1998): “Hours of work and the Fair Labor Standards Act: A study of retail and wholesale trade, 1938-1950”, *National Bureau of Economic Research Working Papers*, nº 6.855.
- CRIMANN, A. *et al.* (2010): *The German Work-Sharing Scheme: An Instrument for the Crisis*, serie Conditions of Work and Employment, nº 25, Ginebra, Organización Mundial del Trabajo.
- DOMÍNGUEZ, E.; ULLIBARRI, M.; y ZABALETA, I. (2012): “Effects of reduction in working hours on a model with job creation and job destruction”, *Applied Economics*, vol. 44, nº 7, págs. 917-932.
- (2011): “Reduction of working hours as a policy of work sharing in the face of an economic crisis”, *Applied Economics Letters*, vol. 18, nº 7, págs. 683-686.
- ERBAS, S. N.; y SAYERS, C. L. (2001): “Can a shorter workweek induce higher employment? Mandatory reductions in the workweek and employment subsidies”, *International Tax and Public Finance*, vol. 8, nº 4, págs. 485-509.
- FINK, A. (2013): *Conducting Research Literature Reviews: From the Internet to Paper*, Londres, Sage Publications.
- FORLUND, A. *et al.* (2004): “Employment subsidies. A fast lane from unemployment to work?”, *Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy’s Working Paper Series*, nº 18.
- GARFIELD, E. (1972): “Citation analysis as a tool in journal evaluation – Journals can be ranked by frequency and impact of citations for science policy studies”, *Science*, nº 178, págs. 471-479.
- GILLES, F.; y L’HORTY, Y. (2003): *Reducing Working Time and Inequality: What Has The French 35-Hour Work Week Experience Taught Us?*, Centre d’Étude des Politiques Économiques de l’Université d’Evry.
- GOLDEN, L. (2012): *The Effects of Working Time on Productivity and Firm Performance. A Research Synthesis Paper*, serie Conditions of Work and Employment, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- GUBIAN, A. (2000): “La réduction du temps de travail à mi-parcours: premier bilan des effets sur l’emploi”, *Travail et Emploi*, nº 83, págs. 9-26.
- HARZING, A. W. K.; y VAN DER WAL, R. (2008): “Google Scholar as a new source for citation analysis?”, *Ethics in Science and Environmental Politics*, nº 8, págs. 62-71.
- HUANG, C. C. (2002): “Worker productivity, working time reduction, and the short-run and long-run employment effects”, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 49, nº 4, págs. 357-368.
- HUNT, J. (2013): “Flexible work time in Germany: Do workers like it and how have employers exploited it over the cycle?”, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 14, nº 1-2, págs. 67-98.
- (1998): “Hours reductions as work-sharing”, *Brookings Papers on Economic Activity*, nº 1.
- JACOBSON, T.; y OHLSSON, H. (2000): “Working time, employment, and work sharing: Evidence from Sweden”, *Empirical Economics*, vol. 25, nº 1, págs. 169-187.
- JELLAL, M.; BOUADBALLAH, K.; y WOLFF, F. C. (2004): “Unemployment and work sharing in an efficiency wage model”, *MPRA Paper*, nº 38.429.
- KALLIS, G. *et al.* (2013): “Friday off. Reducing working hours in Europe”, *Sustainability*, vol. 5, nº 4, págs. 1.545-1.567.
- KRAMARZ, F. *et al.* (2008a): “Reduction of working time and employment”, en BOERI, T.; BURDA, M. C.; y KRAMARZ, F. (eds.), *Working Hours and Job Sharing in the EU and USA. Are Europeans Lazy? Or Americans Crazy?*, Oxford, Oxford University Press, cap. 8.
- (2008b): “The two French work-sharing experiments: employment and productivity effects”, en BOERI, T.; BURDA, M.; y KRAMARZ, F. (eds.), *Working Hours and Job Sharing in the EU and USA. Are Europeans Lazy? Or Americans Crazy?*, Oxford, Oxford University Press, cap. 10.
- KRUGMAN, P. R. (2012): *El teórico accidental: y otras noticias de la ciencia lúgubre*, RBA Libros.
- LUHRMANN, M. (2010): “The effect of working time and labor force participation on unemployment: A new argument in an old debate”, *Economic Modelling*, vol. 27, nº 1, págs. 67-82.
- MARIMON, R.; y ZILIBOTTI, F. (2000): “Employment and distributional effects of restricting working time”, *European Economic Review*, vol. 44, nº 7, págs. 1.291-1.326.

- MARTIN-ROMAN A. (2014): "Working time reductions and labour force participation in unemployment contexts: A note", *Theoretical Economics Letters*, nº 4, págs. 174-182.
- MATTESINI, F.; y QUINTIERI, B. (2004): "Does a reduction in the length of the working week reduce unemployment? Some evidence from the Italian economy during the Great Depression", *LUISS Lab on European Economics Working Documents*, nº 21.
- MIYAKOSHI, T. (2001): "The efficacy of job-sharing policy", *Applied Economics Letters*, vol. 8, nº 7, págs. 437-439.
- MOED, H. F. (2002): "The impact-factors debate: The ISI's uses and limits", *Nature*, vol. 415, nº 6.873, págs. 731-732.
- NEUMANN, T. C.; TAYLOR, J. E.; y FISHBACK, P. (2013): "Comparisons of weekly hours over the past century and the importance of work-sharing policies in the 1930s", *American Economic Review*, vol. 103, nº 3, págs. 105-110.
- (2002): *Labour Market Effects of Working Time Reductions and Demographic Changes*, serie Economic Studies, nº 66, Uppsala, Uppsala University.
- (2001): "The effects of working time reductions on wages, actual hours and equilibrium unemployment", *IFAU Working Papers*, nº 8.
- OCDE (2010): *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond The Job Crisis*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OLIVEIRA, A. (2002): "L'effet des 35 heures sur la durée du travail des salariés a temps partiel", *DARES Documents d'Études*, nº 61.
- OLLIER, M. P.; y NOVELLI, M. H. (2004): *Rapport d'information déposé en application de l'Article 145 du Règlement par la Mission d'Information Commune sur l'Évaluation des Conséquences Économiques et Sociales de la Législation sur le Temps de Travail*. París, Assemblée Nationale.
- OSUNA, V.; y RÍOS, J. V. (2003): "Implementing the 35 hour workweek by means of overtime taxation", *Review of Economic Dynamics*, vol. 6, nº 1, págs. 179-206.
- PLASMAN, R.; y STOCKER, M. (1999): "Une réforme des prélèvements de cotisations patronales pour inciter au partage du travail", *Revue Belge de Sécurité Sociale*, nº 2, págs. 265-287.
- REID, F. (1985): "Reductions in work time: An assessment of employment sharing to reduce unemployment", en RIDDELL, W. C. (ed.), *Work and Pay: The Canadian Labour Market*, Toronto, University of Toronto Press, págs. 141-169.
- RODRÍGUEZ, G. (2011): "¿Las 35 horas han perjudicado a la competitividad?", *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, nº 179, págs. 77-84.
- ROUILLEAULT, H. (2001): *Réduction du temps de travail: les enseignements de l'observation*, París, La Documentation Française.
- RUIZ ELÚA, V. (1999): "Reducción del tiempo de trabajo (RTT): una medida concreta para la creación de empleo", *Lan Harremanak*, nº 1, págs. 55-116.
- SANDERSON, M. (2008): "Revisiting h measured on UK LIS and IR academics", *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, vol. 59, nº 7, págs. 1.184-1.190.
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2015): *Revisión sistemática de la efectividad de las medidas de reparto de empleo*, Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa [<http://www.siiis.net/es/documentacion/catalogo/Record/510376>].
- SIRVENT, E. (2009): *Empleo a tiempo parcial como herramienta para compatibilizar la flexibilidad laboral y la conciliación de la vida personal y laboral*, serie Estudios, nº 217, Madrid, Consejo Económico y Social.
- SKANS, O. N. (2004): "The impact of working-time reductions on actual hours and wages: Evidence from Swedish register-data", *Labour Economics*, vol. 11, nº 5, págs. 647-665.
- TAYLOR, J. E. (2011): "Work-sharing during the Great Depression: Did the 'President's reemployment agreement' promote reemployment?", *Economica*, vol. 78, nº 309, págs. 133-158.

Zerbitzuan aldizkarirako originalak aurkezteko arauak

- *Zerbitzuan* aldizkarian gizarte-politikei eta zerbitzuei buruzko artikulua argitaratu ditzakete arloan diharduten profesional, ikerlari, erakundeen ordezkari eta gizarte-ongizateko politiketan interesa duten pertsona orok.
- Artikuluak argitaragarriak izango dira eta aldizkariaren ardatz diren oinarriko gaiei buruzkoak (gizarte-zerbitzuak eta gizarte-ongizateko politikak; gizartearen parte hartzea; immigrazioa, pobrezia eta gizarte-bazterketa; urritasuna; adineko, haur eta adingabeen arreta; droga-mendetasun eta gizartearen eskuartzea, oro har).
- Artikuluak idatz daitezke bai euskaraz bai gaztelaniaz, eta argitaratuko dira jatorrizko testua jasotzen den hizkuntzan.
- Artikuluak Word dokumentuan igorriko dira ohiko posta-zerbitzuaren bidez eta e-mail bidez.
- Formaren ikuspegitik, kontuan hartu, arren, honako jarraibide hauek:
 - Artikulu bakoitzak izan beharko ditu gutxienez 6.000 hitz eta gehienez 15.000, eta hor zenbatuko dira taulak, grafikoak eta bibliografia. Mesedez, ezinbesteko jotzen diren taulak eta grafikoak bakarrik igorri.
 - Lehenengo orrialdean jasoko dira artikulua titulua, egilearen edo egileen izenak, harremanerako helbide eta telefonoak, eta, baita ere, lankide gisa jardundako erakundea. Artikuluaren laburpena erantsi beharko zaio (gehienez 150 hitz), eta hautatuko dira testuaren edukia deskribatuko dituen bost giltza hitz.
 - Aipua edo oharra joango dira orri-oinean.
 - Artikuluaren erreferentzia bibliografikoak jarraituko dute ISO 690/1987 Araua.
- Erredakzio Kontseiluko kideen iritzira jarriko dira artikulua jasotzen direnean, eta haiek erabakiko dute argitaratu edo ez kalitate zientifiko eta egokieraren arabera.
- Artikuluak argitaratzeko onartzen direnean, aldizkariaren zuzendaritzak beretzat gordeko du testuaren epigrafeak eta titulua aldatzeko eskubidea, baita aldizkariaren estilo-arauen arabera, komenigarri jotzen dituen estilo-zuzenketak egitekoa ere.
- Egileek ez dute ordaindu behar euren artikulua ebaluatu edo argitaratzeagatik.

Honako hauek dira aldizkariaren helbide eta harremanerako telefonoak:

Zerbitzuan

SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentrua
Etxague 10 behea
20003 Donostia
Tel. 943 42 36 56
Fax 943 29 30 07
publicaciones@siis.net

Normas de presentación de originales para *Zerbitzuan*

- *Zerbitzuan* está abierta a la publicación de artículos sobre servicios y políticas sociales por parte de profesionales, investigadores, representantes institucionales y de todas aquellas personas interesadas en las políticas de bienestar social.
- Todos los artículos deberán ser inéditos y girar en torno a los ejes temáticos básicos de la revista (servicios sociales y políticas de bienestar social, participación social, inmigración, pobreza y exclusión social, discapacidad, atención a las personas mayores, infancia y menores en situación de desprotección, drogodependencias e intervención social en general).
- Los artículos pueden redactarse tanto en euskera como en castellano, y serán publicados en el idioma en el que se reciba el original.
- Los artículos se enviarán en un documento de Word y por correo electrónico.
- Desde el punto de vista formal, se ruega atenderse a las siguientes pautas:
 - La extensión del contenido de cada artículo será de entre 6.000 y 15.000 palabras, contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía. Se ruega adjuntar sólo las tablas y gráficos que se consideren imprescindibles.
 - En la primera página, se hará constar el título del artículo, el nombre del autor o autores, su dirección y teléfono de contacto, así como su adscripción institucional. Se añadirá también un breve resumen o sumario del artículo (máximo 150 palabras) y entre cuatro y seis palabras clave que describan el contenido del texto. El resumen y las palabras clave irán en castellano y euskera.
 - Las citas o notas irán a pie de página.
 - Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán la Norma ISO 690/1987.
- Una vez recibidos, los artículos serán sometidos a la consideración de los miembros del Consejo de Redacción, que decidirán sobre su publicación de acuerdo a criterios de calidad científica y oportunidad editorial.
- Una vez aceptados los artículos para su publicación, la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los textos, así como de realizar las correcciones de estilo que se estimen convenientes, de acuerdo con las normas de estilo de la revista.
- La revista no efectúa cargo alguno a los/as autores/as por evaluar ni publicar artículos.

La dirección y teléfono de contacto de la revista son los siguientes:

Zerbitzuan

SIIS Centro de Documentación y Estudios
General Etxague, 10 - bajo
20003 Donostia-San Sebastián
Tel. 943 42 36 56
Fax 943 29 30 07
publicaciones@siis.net

61

MAIATZA · MAYO

2016

Elementos para un relato de la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales

Regulación del diagnóstico social en el País Vasco: intenciones, resultados y vericuetos

Reflexión sobre la baja exigencia: una aproximación al trabajo con personas en exclusión residencial grave

¿Estamos mejorando la atención? Efectos de intervenciones relativas al Modelo de Atención Centrado en la Persona en un grupo residencial

La intervención del trabajador social desde las redes sociales en trabajo social comunitario: fundamentos, dimensiones y competencias

Procesos y factores de exclusión social en las historias de vida de las mujeres institucionalizadas en centros de protección de la Comunidad Valenciana

Posible al da lonja eremuan eskuartze soziohezitzaile bat aurrera eramatea? Trapagarango kasuaren azterketa

Servicios sociales y justicia restaurativa: el caso del Servicio de Mediación Penal de Barakaldo

Revisión sistemática de la efectividad de las medidas de reparto de empleo



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES

Siis

Centro de Documentación y Estudios
Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa

Fundación Eguía-Careaga Fundazioa