



ZERBITZUAN

5 SUPUESTOS PRÁCTICOS EN TRABAJO SOCIAL: DISEÑO PARA SU RESOLUCIÓN **25** EL TRABAJO SOCIAL EN EL SISTEMA EDUCATIVO VASCO, UNA APUESTA SOCIAL Y POLÍTICA **37** GESTIONANDO LA VULNERABILIDAD DESDE LOS CUIDADOS COMUNITARIOS EN LA POLÍTICA LOCAL: LA EXPERIENCIA DE ZUMARRAGA **47** LA EXPERIENCIA DE LA ASISTENCIA PERSONAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA **65** ERLAUNTZA: CALIDAD DE VIDA EN EL BARRIO A TRAVÉS DEL IMPULSO A LA CONFIANZA ENTRE PROFESIONALES **75** RELLENANDO ESPACIOS: HACIA UNA ORDENACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIOS SOCIALES DESDE LA RESPUESTA A LA COMPLEJIDAD **91** RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN GITANA MÁS VULNERABLE: UN ACERCAMIENTO DESDE LA EXPERIENCIA NAVARRA **111** LA FISCALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: FUNCIONAMIENTO E IMPACTO DE LAS DEDUCCIONES FISCALES REEMBOLSABLES



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ENPLEGUKO ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA
DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES

GIZARTE ZERBITZUETAKO ALDIZKARIA
REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES
MAIATZA · MAYO 2019



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 elektronikoa.

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.
Enpleguko eta Gizarte Politiketako Saila
Administración de la Comunidad Autónoma
del País Vasco. Departamento de Empleo y
Políticas Sociales

EDIZIOA • EDITA

Eusko Jauriaritzaren 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

Gráficas Irudi

Lege Gordailua / Depósito Legal: SS 101-1986
ISSN: 1134-7147
Internet: <http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147.68>

© 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 erreprodukzio 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, MIAR, RESH, Ulrich's.

Aurkibidea

Índice

5

Supuestos prácticos en trabajo social:
diseño para su resolución
Charo Ovejas
Ainhoa Berasaluze

25

El trabajo social en el sistema educativo
vasco, una apuesta social y política
Kristina Jausoro Alzola
Edurne Aranguren Vigo

37

Gestionando la vulnerabilidad
desde los cuidados comunitarios en
la política local: la experiencia de
Zumarraga
Patricia Martínez García
Delicia Aguado-Peláez

47

La experiencia de la asistencia personal
en la Comunidad Valenciana
Gonzalo José Carbonell Aparici

65

Erlauntza: calidad de vida en el barrio a
través del impulso a la confianza entre
profesionales
Adriana Martínez Sans
Aitziber Etxezarreta
Sorkunde Jaca

75

Rellenando espacios: hacia una
ordenación de los sistemas de
servicios sociales desde la respuesta
a la complejidad
Joan Uribe Vilarrodona

91

Retos y oportunidades para la inclusión
de la población gitana más vulnerable:
un acercamiento desde la experiencia
navarra
Víctor Sánchez Salmerón

111

La fiscalización de las políticas sociales:
funcionamiento e impacto de las
deducciones fiscales reembolsables
Joseba Zalakain

Supuestos prácticos en trabajo social: diseño para su resolución

Charo Ovejas

Facultad de Relaciones Laborales y Trabajo Social,
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
charo.ovejas@ehu.eus

Ainhoa Berasaluze

Facultad de Relaciones Laborales y Trabajo Social,
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
ainhoa.berasaluze@ehu.eus

Gizarte-langintzan suposizio praktikoak esku-hartze profesionalaren inguruan hausnartzea ahalbidetzen duten tresna teoriko-praktikoak dira. Hortaz, interesa daukate, bai eremu akademikoan eta baita eremu profesionalean ere. Eremu akademikoari dagokionez, irakaskuntza-ikaskuntza metodologia aktiboen gauzapenean lagungarriak dira. Eremu profesionalean aldiz, praxiaren hobekuntzarako eta prozesu hautatzaileen prestakuntzarako interesgarriak dira. Artikulu honek, hurbilpen kontzeptuala egin ondoren, suposizio praktikoen garapenerako beharrezkoak diren bi elementuei heltzen dio, eredu teorikoari eta prozesu metodologikoari, hain zuzen ere. Hau guztia oinarri izanik, ebazpenerako diseinu proposamen bat egiten da eta ondoren, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren testuinguruan, suposizio praktiko zehatz baten aplikazioa garatzen da.

GAKO-HITZAK:

Suposizio praktikoak, gizarte-langintza, eredu teorikoa, prozesu metodologikoa.

Los supuestos prácticos en trabajo social son instrumentos teórico-prácticos que permiten la reflexión en torno a la intervención profesional. En este sentido, son de interés en el ámbito académico para el desarrollo de metodologías activas de enseñanza-aprendizaje y, en el ámbito profesional, para la mejora de la praxis y la preparación de procesos selectivos. El artículo aporta una aproximación conceptual a los supuestos prácticos para posteriormente hacer hincapié en los dos elementos necesarios para su abordaje: modelo teórico y proceso metodológico. Con base en ello, se propone un diseño para su resolución, así como la aplicación a un supuesto concreto en el contexto del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

PALABRAS CLAVE:

Supuesto práctico, trabajo social, modelo teórico, proceso metodológico.

1. Premisas de partida

Los supuestos prácticos en trabajo social son instrumentos teórico-prácticos que permiten reflexionar en torno a la intervención profesional. Al respecto, con el objetivo de clarificar la propuesta que se presenta en este artículo, es necesario realizar algunas aclaraciones y apreciaciones que se incluyen en las siguientes premisas:

- a. La resolución de supuestos prácticos en trabajo social requiere una reflexión teórico-práctica que dirija la estrategia de intervención. La experiencia profesional es un valor añadido que proporciona “saberes prácticos”, pero no es suficiente. El abordaje de supuestos requiere conocimientos teóricos previos y actualizados, relativos a modelos teóricos, metodología y técnicas de intervención, marco legislativo, contexto institucional, recursos, etc. En este sentido, a lo largo del artículo, se indican referentes bibliográficos como material de apoyo.
- b. El supuesto práctico se refiere al diseño teórico de la intervención profesional, no a la intervención profesional propiamente dicha. En la resolución de supuestos, la experiencia profesional puede ser una fortaleza, pero también puede convertirse en una debilidad si se equipara el ejercicio profesional cotidiano con el diseño del supuesto. En este sentido, es importante tener en cuenta que la resolución de un supuesto práctico implica la toma de decisiones con información escasa y en ocasiones poco clara, por lo que, para avanzar en la resolución, habrá que presuponer algunas cuestiones haciéndolas explícitas.
- c. Toda intervención profesional en trabajo social, y por ende el supuesto práctico, debe contemplar la especificidad disciplinar¹. El supuesto práctico no es un instrumento exclusivo de trabajo social, otros perfiles profesionales también hacen uso de este (educación social, psicología, etc.). Por ello, la resolución de supuestos prácticos debe contemplar la especificidad profesional. Así, en trabajo social, el diseño de la intervención debe ser integral, superando la gestión y tramitación de recursos. Debe considerar las diferentes dimensiones del objeto y la diversidad de áreas que lo conforman. Además, el enfoque debe ser globalizador, contemplando tanto la dimensión personal (individual-familiar) como la colectiva (grupal-comunitaria).
- d. Los supuestos prácticos son de interés tanto para el ámbito académico, como para el ámbito profesional. El objetivo principal de este artículo es ofrecer un diseño que permita reflexionar en torno a la praxis profesional. No obstante, a pesar de que el contenido no ha sido pensado expresamente para la preparación de oposiciones, puede resultar de ayuda para preparar procesos selectivos (OPE, bolsas de

¹ Una buena definición de la especificidad disciplinar del trabajo social la podemos encontrar en la obra recopilatoria de la catedrática en Trabajo Social Teresa Zamanillo (2018).

trabajo, etc.), ya que se ofrece una aproximación teórica al diseño de la intervención profesional que permite estructurar los conocimientos teórico-prácticos y con ello afrontar exámenes y pruebas de evaluación². En este caso, la resolución de supuestos requiere también conocimientos teórico-legislativos (temarios específicos), el conocimiento de las competencias de la Administración concreta y de las funciones y tareas del puesto al que se opta. Asimismo, puede ser de ayuda conocer los procedimientos de actuación establecidos por la institución a través de los sistemas informáticos.

Desde estas consideraciones, el artículo aporta una aproximación conceptual a los supuestos prácticos, para posteriormente hacer hincapié en los dos elementos necesarios para su abordaje: modelo teórico y proceso metodológico. Con base en ello, se propone un diseño para su resolución, así como la aplicación a un supuesto concreto en el contexto del Sistema Vasco de Servicios Sociales (SVSS).

2. Conceptualización de supuestos prácticos

Un supuesto práctico es una simulación de una situación, real o hipotética, que incluye una o varias situaciones habituales en la intervención social. Se elabora a partir de una situación de la práctica profesional, con un marco institucional de referencia, y alude a situaciones de malestar psicosocial, vulnerabilidad, riesgo o desprotección, proceso de exclusión social, etc. que aconsejan una intervención profesional para su mejora.

El supuesto es una herramienta de carácter analítico, divisible en partes, que permite la reflexión sobre una situación con una solución incierta, constituyendo un instrumento que relata de forma secuencial la intervención profesional. De acuerdo con Francisco García, el supuesto práctico es:

El instrumento que opera sobre una historia social completa, real o hipotética, donde se relata de forma secuencial la intervención profesional que se realizaría ante una situación social, determinada por un conjunto de variables donde se identifican o infieren problemas o necesidades sociales y el o la trabajadora social debe dar respuestas planteando estrategias y ofreciendo soluciones en su desarrollo (García, 2001: 134).

² Con respecto a las pruebas selectivas, cabe recordar que cada tribunal calificador o comisión evaluadora es única e irrepetible y tiene poder de decisión respecto al tipo de pruebas y a los criterios de corrección. Entre las pruebas prácticas, la resolución completa de un supuesto es solo una opción. De hecho, en los últimos exámenes realizados en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la mayoría de las pruebas se han centrado en preguntas relativas a alguna fase de la resolución de supuestos, por ejemplo: “Cita las demandas explícitas e implícitas”; “Elabora el genograma”; “Indica que información sería necesaria recabar”; “Elabora el diagnóstico social”; “Diseña el plan de intervención”; “¿Que ayudas económicas y recursos sociales pueden aplicarse en este supuesto?”; etc.

El aspecto esencial en la resolución de supuestos prácticos es la coherencia interna, lo que supone una intervención lógica (con encadenamiento regular y razonable de las cosas, hechos o ideas vinculadas a la realidad social a transformar), racional (respondiendo a la razón, es decir, a un pensar, sentir y actuar, coherente con los datos de la experiencia y los principios organizadores del análisis) e interrelacionada (con correspondencia mutua entre partes, fases, etapas).

Asimismo, los contenidos incluidos en la resolución del supuesto deben cumplir los siguientes requisitos:

- Actuales, tanto en la legislación y en los recursos sociales, como en lo relativo a las situaciones sociales, los modelos teóricos, etc.
- Pertinentes, incluyendo solo aquellos conocimientos necesarios para la resolución del supuesto, evitando la inclusión de información superflua.
- Viables, considerando en todo caso el marco institucional en el que se plantean.
- Técnicos y profesionales, integrando conocimientos y contenidos disciplinares.

Como se indicaba anteriormente, los supuestos prácticos son de especial interés tanto para el ámbito docente como para el ámbito profesional, ya que permite poner en relación teoría y práctica, acción y reflexión. Sin embargo, según el ámbito donde se desarrollen tienen un sentido diferente:

- En el ámbito académico, el supuesto práctico es un instrumento pedagógico. Su objetivo es doble, acercar la intervención profesional a las aulas y desarrollar competencias cognitivas, procedimentales y actitudinales: “saber, saber hacer y saber ser”. En este ámbito, los supuestos prácticos forman parte de los ejercicios y de las pruebas de evaluación de asignaturas.
- En el ámbito profesional, el supuesto práctico es un instrumento operativo. Permite analizar los elementos del proceso de intervención desde un referente teórico, con el fin de mejorar la práctica profesional. En este ámbito los supuestos prácticos se convierten en herramientas de formación continua, de especial interés en procesos de supervisión profesional.

Respecto a las tipologías de supuestos prácticos, teniendo en cuenta el grado de complejidad y el nivel de concreción de la estrategia de acción profesional, se hace referencia a tres instrumentos: plan, programa y proyecto, reflejando los niveles estratégico, táctico y operativo de la intervención. Un supuesto práctico podría referirse a los diferentes niveles estratégicos, no obstante, lo habitual es que se refieran a proyectos, a la intervención sobre una situación concreta, que se desarrollará a través de diferentes actividades y tareas³.

³ Un buen manual para la formulación de proyectos sociales es el de Gustavo García y José Manuel Ramírez (2006).

Por otro lado, tomando como referencia la práctica profesional cotidiana y con ello los niveles básicos de intervención, se pueden distinguir dos tipos de supuestos, individual-familiar y grupal-comunitario. En algunas ocasiones el supuesto es mixto, englobando los dos anteriores. También pueden ser sectoriales, refiriéndose a colectivos concretos con necesidades sociales específicas y también vinculados a los distintos sistemas de protección social, abordando en ambos casos situaciones individuales-familiares y colectivas.

Independientemente de los niveles de intervención, la atención a la persona debe realizarse desde la globalidad, incorporando la perspectiva comunitaria. Lo adecuado es una intervención pluridimensional, contemplando junto a la dimensión individual-familiar, la dimensión colectiva y con ello, las circunstancias sociocomunitarias: la red personal, la familiar y la social.

La propuesta presentada en este artículo ofrece un diseño aplicable a cualquier tipo de supuesto práctico, independientemente de las tipologías señaladas. No obstante, siempre es necesario considerar las peculiaridades propias de cada nivel de intervención⁴.

3. Elementos constitutivos: modelo teórico y proceso metodológico

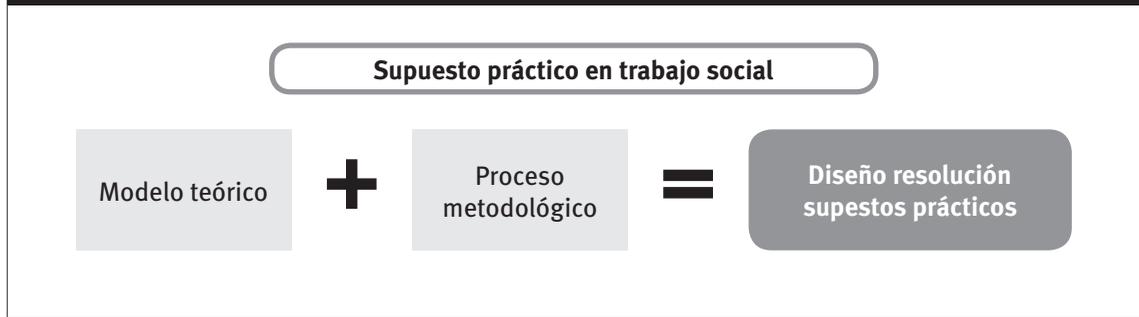
Para la resolución de supuestos prácticos, tanto el modelo teórico como el proceso metodológico son elementos clave. Mientras que el proceso metodológico tiene un carácter instrumental, el modelo teórico supone una elección entre diferentes opciones, en coherencia con los principios y valores del trabajo social. Ambos elementos están interrelacionados, ya que junto a cualquier proceso de desarrollo metodológico no podemos obviar la consideración de un modelo teórico de referencia.

Modelo y método son dos elementos complementarios e inseparables en la acción profesional, fundamentales ambos, pero insuficientes si se utilizan aisladamente: no es correcto servirse de un modelo teórico sin introducirlo en un proceso metodológico, del mismo modo que no es posible llevar adelante este proceso sin tomar como punto de referencia un modelo (Campanini y Luppi, 1995: 17).

La aplicación del método básico de trabajo social desde un enfoque teórico determinado es, precisamente, una característica diferenciadora del

⁴ Para profundizar sobre los niveles de intervención pueden ser referentes bibliográficos de interés los siguientes: para el nivel individual-familiar, Tomás Fernández y Laura Ponce de León (2018), para el nivel grupal, Teresa Zamanillo (2008) y para el nivel comunitario, Enrique Pastor (2015).

Cuadro 1. Propuesta resolución de supuestos prácticos



Fuente: Elaboración propia.

diseño que se propone⁵. La orientación y contenido de cada una de las fases del proceso metodológico, está condicionada por la concepción e ideología de los y las profesionales que lo utilizan, marcando líneas y estrategias de intervención, acordes al modelo elegido. De este modo, para el abordaje de supuestos prácticos se deben considerar ambos elementos, integrándolos en el diseño para su resolución, tal como se muestra en el Cuadro 1.

3.1. Modelo teórico

El modelo teórico es una guía, una construcción racional que orienta la interpretación de la realidad social y de la intervención profesional, proporcionando coherencia a la praxis y orientando tanto los objetivos como las líneas de acción. En este sentido Viscarret dice:

El concepto de modelo en trabajo social integra en un todo, en una unidad, todos los aspectos que forman parte de una intervención social: los aspectos teóricos, metodológicos, funcionales y también filosóficos, de una determinada forma de llevar a cabo la práctica profesional [...] el modelo sirve de soporte explicativo de la realidad y del problema al que se enfrenta el profesional, al mismo tiempo que le sirve de guía para la evaluación de la eficacia de la acción (Viscarret, 2009: 300).

Probablemente, los modelos teóricos más utilizados por las trabajadoras y los trabajadores sociales hayan sido el modelo psicosocial y el modelo sistémico⁶, mientras que el modelo de gestión de casos ha tenido una mayor influencia en el sistema de servicios sociales⁷.

⁵ Junto a la metodología, el modelo teórico es un referente esencial en la resolución de supuestos prácticos. Manuales sobre supuestos prácticos en trabajo social, tanto clásicos como recientes, ofrecen una adecuada orientación metodológica, sin embargo, el modelo teórico no es un referente en su aplicación (García, 2001; Mosquera, 2014; García, 2015; Aliseda, 2019).

⁶ Para una aproximación a los principales modelos teóricos en trabajo social se puede consultar Viscarret (2007).

⁷ La obra de Fernando Fantova, que comparte de manera abierta en su blog (<http://fantova.net>), y la página web del SIIS Centro de Documentación y Estudios (<https://www.siiis.net/>) son fuentes de

Así, el modelo teórico puede venir condicionado por factores vinculados al contexto institucional en el que el trabajador o trabajadora social desarrolla su trabajo. En este sentido, en especial en el caso de oposiciones o pruebas selectivas, será necesario conocer el modelo de atención propuesto por la institución en la que se desarrolla o contextualiza el supuesto práctico. Por todo ello, en el contexto de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), resulta de interés conocer el modelo que contempla el Sistema Vasco de Servicios Sociales, siendo pertinente conocer qué dice la Ley de Servicios Sociales del País Vasco de 2008 al respecto.

Así, si se analizan los principios y el modelo que contempla esta ley, se constata que en la Comunidad Autónoma del País Vasco se pretende avanzar hacia un modelo de atención centrado en la persona. En el artículo 7, la ley indica expresamente “la atención personalizada e integral”, y en el artículo 8, referido al modelo de atención y de intervención, destaca el enfoque comunitario y de proximidad en la atención. Este modelo, a pesar de haber estado especialmente vinculado al ámbito sociosanitario y a la atención de personas mayores y de personas con diversidad funcional, está actualmente presente no solo en la ley de servicios sociales analizada, sino también en los servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Sin intención de profundizar en el modelo⁸, a continuación se señalan algunas ideas que ofrece este enfoque teórico a la praxis profesional y que sirven de orientación para la resolución de supuestos prácticos. En este sentido, el modelo parte de la personalización e individualización de la atención y pretende favorecer el papel activo y protagonista de las personas atendidas, potenciando su autodeterminación, autonomía y motivación al cambio. Todo ello desde una relación horizontal con la persona, acompañando, apoyando y orientando. Para ello, es necesario trabajar a partir de fortalezas

información excepcionales para profundizar sobre el sistema de servicios sociales.

⁸ Una aportación interesante sobre el modelo centrado en la persona la realiza Pilar Rodríguez (2013).

y capacidades, y no tanto desde las carencias y debilidades. Junto a los recursos sociales, se deben potenciar los recursos personales, favoreciendo la participación activa y la toma de decisiones en todo el proceso. Además, la intervención debe ser integral y coordinada.

Este modelo ha tenido un importante impacto en el desarrollo del trabajo social, ya que aporta una filosofía de intervención muy acorde con los pilares básicos de la disciplina. Viscarret (2007) encuadra este modelo en el denominado modelo humanista-existencialista que, a su vez, nos remite a Rogers con el enfoque no directivo centrado en la persona, y que aboga por una visión integradora y holística de la persona.

Para concluir, cabe destacar que el modelo teórico debe ser coherente con los principios y valores del trabajo social. Es imprescindible la consideración de la perspectiva ética de la intervención social, a partir de los principios éticos del trabajo social, aprobados por la Federación Internacional de Trabajadores/as Sociales (FITS, 2018) y el Código Deontológico (Colegios Oficiales de Trabajo Social, 2012), ya que establecen los principios ético-deontológicos y los criterios de actuación profesional.

3.2. Proceso metodológico

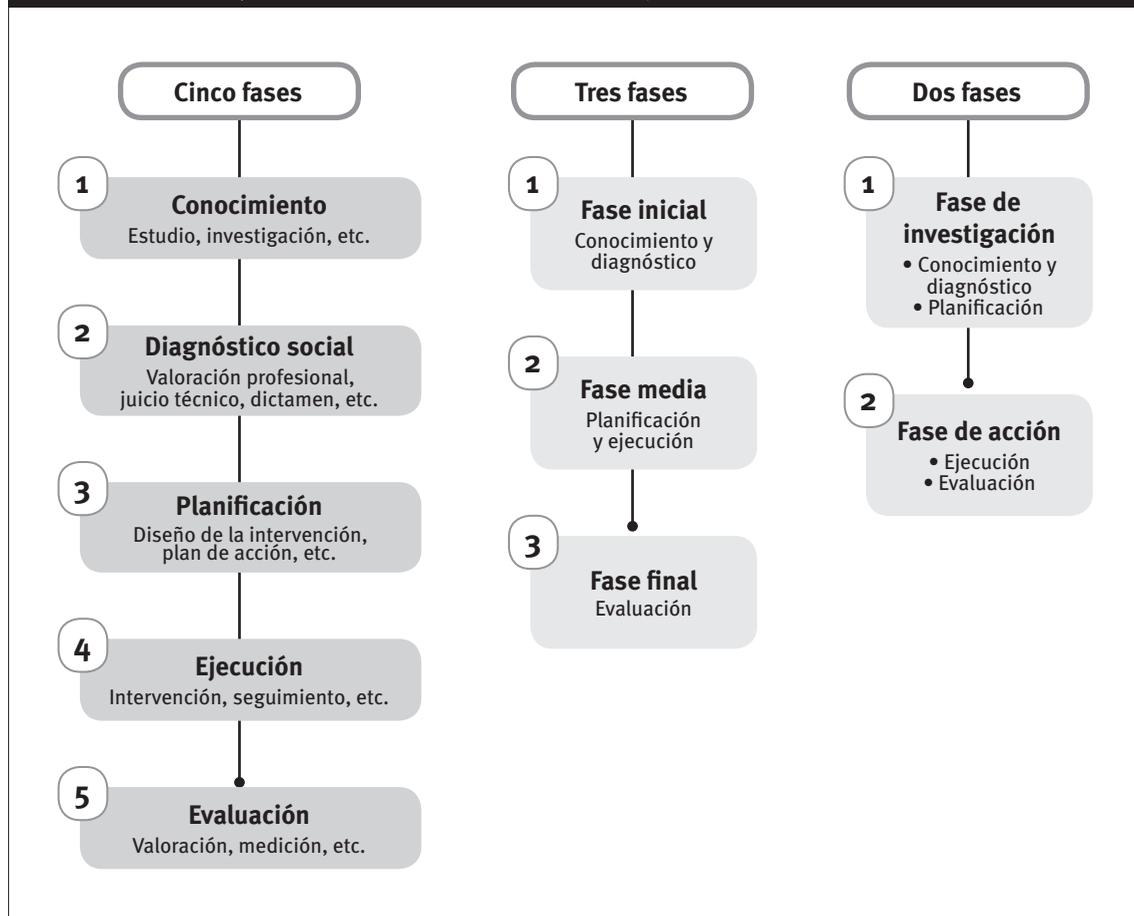
El método científico, en cuanto conjunto de procesos sistemáticos, es el modo de proceder propio de las ciencias y disciplinas científicas. Siguiendo el proceder del método científico se observa la siguiente secuencia: detectar-analizar-interpretar-generalizar-prededir-explicar-revisar, lo que conlleva un trabajo riguroso, con fundamento científico.

En trabajo social el método se estructura a través de cinco fases o etapas, bien conocidas por los y las profesionales, y está orientado hacia un doble fin: la construcción de conocimientos y la organización de una acción reflexiva, combinado así conocimiento-intervención y acción-reflexión.

A lo largo del tiempo y en función de los autores y las autoras, tanto la estructura de las fases del método como su denominación ha sido diversa, tal como se observa en el Cuadro 2. Ello no debe ser una fuente de confusión, ya que el contenido es el mismo.

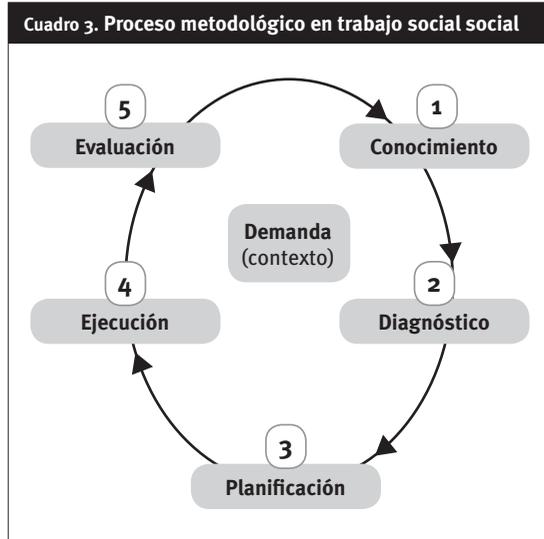
Por tanto, el proceso metodológico en trabajo social ofrece una estructura secuencial. Está configurado por etapas interdependientes, que forman parte de un todo, flexibles en su aplicación. Debe ser

Cuadro 2. Denominación y estructura de las fases del método en trabajo social



Fuente: Elaboración propia.

entendido como un proceso circular, en espiral, situando en el centro de la intervención la demanda, que debe ser comprendida en su contexto. El método responde a criterios de globalidad, ofreciendo una perspectiva totalizadora y multidimensional, sin fragmentación⁹.



Fuente: Elaboración propia.

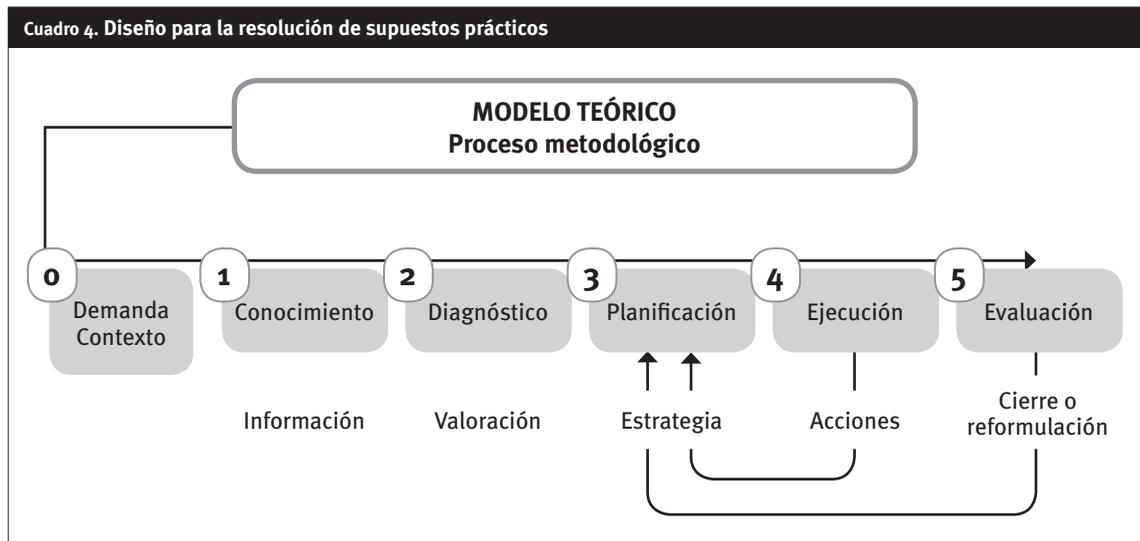
En el contexto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley 12/2008 de Servicios Sociales en su artículo 19 hace referencia expresa al procedimiento básico de intervención, identificándose con el proceso metodológico descrito¹⁰.

4. Diseño para la resolución de supuestos prácticos

El manual de Francisco García (2001) ha sido un referente en la resolución de supuestos prácticos en trabajo social. Las publicaciones en torno a este tema son escasas y prácticamente en todas ellas se menciona a este autor, retomando sus aportaciones.

El diseño que se presenta retoma algunos de los elementos clave trabajados por este autor. Además, incorpora el modelo teórico junto al método, conjugando ambos y entendiendo el proceso metodológico como fases conexionadas. Esta conexión se expresa a través de elementos clave de cada etapa: información, valoración, estrategia, acciones y reformulación.

Asimismo, puesto que se trata de un supuesto práctico, a diferencia de la intervención profesional propiamente dicha, solo se podrá planificar la intervención y, por tanto, no es posible ejecutarla, ni evaluarla. Por ello, tal como se indica en el Cuadro 4, la fase de planificación, además del diseño de la intervención, incluirá el diseño de la fase de ejecución y de evaluación.



Fuente: Elaboración propia.

⁹ Sobre cuestiones relacionadas con metodología del trabajo social tenemos importantes referentes clásicos (Ander-Egg, 1982; Kisnerman, 1998) y referente más actuales (María José Aguilar, 2013).

¹⁰ El Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2012), en sintonía con el mencionado artículo 19 de la Ley 12/2008, publicó un informe sobre la elaboración de un proceso de intervención en servicios sociales desde una perspectiva centrada en la persona. El informe plantea cinco fases, asimilables a las del método de trabajo social: recepción, valoración social, diagnóstico, plan de atención personalizada, seguimiento y evaluación.

Este diseño ofrece una guía y unas pautas para el abordaje de supuestos prácticos. No obstante, cada alumno/a o profesional puede plantear un desarrollo diferente, ya que un mismo enunciado de supuesto puede tener distintas resoluciones y todas ellas ser adecuadas y pertinentes.

A continuación, se desarrollan las diferentes etapas y elementos que forman parte de este diseño, no perdiendo de vista que todo el proceso metodológico debe estar orientado por los principios y estrategias de acción del modelo teórico.

o. Demanda

La demanda constituye el punto de partida del proceso de intervención profesional y, por ende, de la resolución de supuestos prácticos. Así, se procederá a su definición y contextualización (institucional, profesional y legislativa), realizando una referencia expresa al modelo teórico.

o.1. La definición de la demanda: quién la presenta, grado de concreción y contenido

La demanda es la primera información que tiene el/la profesional sobre la situación de necesidad en sí y sobre el nivel de conciencia que se tiene de ella. La exploración y definición de la demanda requiere precisar las siguientes cuestiones:

- **Quién presenta la demanda.** La demanda puede ser directa (persona/s afectada/s), indirecta (terceras personas: familiares, vecinos/as, etc.), derivada (profesionales de otros servicios, instituciones, etc.) o de oficio (ante situaciones de riesgo).
- **Grado de concreción de la demanda.** La demanda puede ser explícita (se identifica con la solicitud), inespecífica (con contenido poco claro) o implícita (no expresada).
- **El contenido de la demanda.** La demanda está relacionada con dificultades, necesidades y/o problemas sociales, mostrando carencias, debilidades, conflictos y amenazas. No obstante, se deben identificar también las fortalezas potenciales y oportunidades existentes.

Es necesario tener en cuenta la complejidad de la demanda, y con ello valorar el tipo de intervención: urgente, ordinaria o puntual. Asimismo, se tendrá en cuenta si se trata o no de un caso nuevo en el servicio, ya que implica diferencias en la información disponible.

o.2. La demanda en su contexto: institucional, profesional y legislativo

La demanda debe enmarcarse en el contexto en que se da la situación, su definición permite valorar

las posibilidades, así como las limitaciones de la intervención, determinando en algunos casos las competencias profesionales. Deberá explicitarse el contexto institucional, profesional y legislativo.

- Se concreta el contexto institucional, el ámbito de intervención, así como la institución o entidad social desde la que se realiza la intervención profesional, especificando el servicio y ubicación geográfica.
- En cuanto al contexto profesional, se debe hacer referencia a los y las profesionales que intervienen, concretando profesional/es de trabajo social y otros perfiles, destacando la importancia del trabajo interdisciplinar y en equipo. Si es posible se concretará también la atribución de competencias y funciones profesionales. Se hará mención al código deontológico como marco para la regulación de los principios éticos y criterios de actuación.
- El contexto legislativo hace referencia a aquellos aspectos normativos que fundamentan la propuesta de intervención. Se hará explícita la legislación de referencia, teniendo en cuenta la legislación general y la específica vinculada al colectivo y/o a la situación-problema que se va a abordar. Si existen, se mencionarán también planes o programas institucionales relacionados con el contenido que se plantea.

En el encuadre de un supuesto práctico, además de los tres elementos señalados, también es pertinente incorporar una breve referencia teórica relacionada con el tipo de situación social planteada o, en su caso, la población a quien se dirige: exclusión social, dependencia, desprotección, etc.

o.3. El modelo teórico de referencia: principios y criterios de intervención

La intervención profesional y su diseño deben estar sustentados en modelos teóricos referenciales que fundamenten la práctica profesional y garanticen su efectividad. Será necesario destacar los principios fundamentales y los criterios de actuación, los cuales deben reflejarse en el diseño: en los objetivos propuestos, en las estrategias planteadas y en general en la filosofía que guía la propuesta de acción.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco se propone el modelo de atención centrado en la persona, tal como recoge la Ley 12/2008 de Servicios Sociales. Respecto a este modelo, anotamos algunas de las ideas clave que orientan la intervención, como la importancia de partir de la demanda planteada por la persona; la persona es la primera fuente para obtener información; se deben valorar las capacidades y fortalezas, así como las necesidades de apoyo y los recursos informales y formales; el diagnóstico debe ser compartido; el plan de intervención debe ser acordado, consensuando

actividades, responsabilidades y compromisos, que se reflejen en un documento firmado; la intervención debe ser integral y requiere trabajo en red, una respuesta conjunta y coordinada de las diferentes administraciones y sistemas; se definen indicadores para el seguimiento y la evaluación de forma conjunta.

1. Conocimiento

La fase de conocimiento recoge la información necesaria para la comprensión y valoración inicial de la situación. Se parte de la información disponible en el supuesto, estructurándola por áreas de necesidad (no olvidando las fortalezas) y se identifica la información no disponible y necesaria, indicando fuentes de información, técnicas de recogida de datos y de documentación.

Esta fase tiene como objetivo el conocimiento de la persona-familia y de la situación, sin olvidar su entorno, así como el contexto con todas sus interrelaciones. En todo caso, se recogerá solo aquella información que se considere necesaria para la intervención, con el objetivo de clarificar la demanda y detectar las áreas de necesidad. La entrevista, entendida como un diálogo en colaboración con la persona, permite la comprensión de la situación y la elaboración de la demanda.

1.1. Información disponible en el supuesto: estructuración por áreas de necesidad y su registro

Se trata de elaborar la demanda partiendo de la información que ofrece el enunciado del supuesto (la información con la que se cuenta), estructurándola por áreas de necesidad. La información se acompaña del registro en instrumentos técnicos como: genograma, ecomapa, mapa de relaciones, etc.

1.2. Información no disponible y necesaria

Identificar por áreas de necesidad: qué información, fuentes y técnicas de recogida y registro de información se prevén. Puesto que la información es incompleta y no es posible recoger la información necesaria para el conocimiento y comprensión de la situación, será necesario el diseño de esta recogida de información, para lo que se concretará:

- La información no disponible y necesaria para la resolución del supuesto práctico, organizada por áreas de necesidad, siempre en función del nivel de intervención.
- Las fuentes de información necesarias. Directas o indirectas: la propia persona (grupo o comunidad) o familiares, o personas próximas, profesionales o documentos (expedientes, informes, memorias, etc.).
- Las técnicas de recogida de información, como entrevistas, entrevistas colaterales, visitas a

domicilio, observación, análisis de documentos, encuestas, grupos de discusión, entrevista grupal, etc.

- Las técnicas de documentación y de registro, como ficha e historia social, informe social, hoja registro de entrevista, hoja de visita a domicilio, cuestionarios, etc.

Por tanto, un elemento esencial de partida en la resolución de supuestos es la definición de las áreas de necesidad, ya que proporciona la conexión y coherencia necesaria para todo su desarrollo. Teniendo en cuenta el carácter explorativo del diseño de resolución de supuestos prácticos, a continuación se plantea una propuesta de posibles áreas de necesidad y consecuentemente áreas de intervención, contemplando tanto la dimensión individual-familiar, como la dimensión colectiva, y teniendo presente la importancia de partir de la demanda presentada.

Tabla 1. Áreas de necesidad por ámbitos

Ámbitos	Áreas de necesidad
Residencial	<ul style="list-style-type: none"> • Situación residencial (empadronamiento) • Situación jurídico-administrativa (situación legal)
Económico-laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Situación económica: ingresos y gastos • Situación ocupacional-laboral
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Situación de alojamiento y de vivienda
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Situación de la salud • Situación de discapacidad e incapacidad laboral • Dependencia
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Educación; situaciones menores • Formación-información-capacitación
Personal	<ul style="list-style-type: none"> • Actitud, vivencia y expectativas • Competencias-habilidades sociales • Usos de los sistemas de protección
Convivencial	<ul style="list-style-type: none"> • Situación relacional convivencial, personal, familiar • Vínculos afectivos y recepción de apoyo social
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones convivenciales en otros contextos • Aceptación social y convivencia cotidiana comunitaria

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 353/2013.

2. Diagnóstico social

A partir de la información recopilada, su análisis e interpretación, la fase de valoración profesional permite la construcción de hipótesis, el establecimiento de prioridades y la elaboración de un pronóstico, de cara a la comprensión de la situación y al establecimiento de estrategias de intervención.

Se trata de una etapa reflexiva, analítica y valorativa, donde se realiza el análisis de los datos sistematizados en la fase anterior y trata de aportar los elementos fundamentales y suficientes que expliquen una realidad determinada para programar una acción en base a la jerarquización de las problemáticas detectadas. No debemos olvidar que diagnosticar no supone tipificar o categorizar personas, sino valorar situaciones, necesidades o

problemáticas, teniendo siempre como principios generales referentes la individualización, la personalización y la participación. En este sentido, es importante la construcción de un diagnóstico compartido entre el/la profesional y la/s persona/s protagonista/s de la intervención.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, para la realización de diagnósticos sociales se cuenta con diferentes herramientas de apoyo en función de la contingencia concreta¹¹.

2.1. Análisis y valoración de la información

Se parte de la información sistematizada en la fase de conocimiento (la información disponible en el enunciado). Se trata de definir y valorar la situación, analizando los aspectos más significativos, factores causales y efectos producidos, identificando las fortalezas y las debilidades.

El objetivo es doble, por un lado, detectar las áreas de necesidad, que se estructurarán en función de los ámbitos o dimensiones y, por otro, valorar las posibilidades de cambio y las oportunidades de mejora. Para ello es necesario identificar:

- Puntos débiles: necesidades, problemas, situaciones de conflicto, factores causales, factores de riesgo o condicionantes (resistencias, amenazas), dificultades para la intervención, etc.
- Puntos fuertes: capacidades, potencialidades, fortalezas, factores de protección (vínculos y apoyos), factores facilitadores (intereses, motivaciones), etc.

2.2. Formulación de hipótesis

A partir del análisis de los factores causales y condicionantes, es necesario realizar conjeturas sobre la situación y sobre las posibles respuestas. Estas hipótesis se deben contrastar y reconstruir con las personas atendidas, lo que permite analizar las posibles causas y efectos que originan, mantienen o agravan la situación, así como valorar posibles líneas de intervención.

Esta definición permite determinar las prioridades de intervención si fuera necesario. Los criterios generales para la determinación de la prioridad de la intervención son: la gravedad, la urgencia, la vivencia, los recursos personales y sociales disponibles, la efectividad, la incidencia y el consenso.

¹¹ Instrumento de diagnóstico social (Decreto 353/2013), en el anexo II se establece una clasificación entre diagnóstico inicial y diagnóstico en profundidad; Instrumento de valoración de la exclusión social (Decreto 385/2013); Instrumento de valoración de la dependencia (Ley 39/2006 y Decretos Forales); Instrumento de valoración de la desprotección (Decreto 152/2017).

2.3. Elaboración del pronóstico

Se trata de una predicción o proyección de futuro en el desarrollo de los acontecimientos, en el caso de no intervenir y en el caso de realizar determinadas intervenciones. Un pronóstico será favorable si se plantea mejora, desarrollo, etc. y será desfavorable si es necesaria la intervención para que no empeore. Compartir el pronóstico con las personas protagonistas supone la toma de conciencia de la situación y una motivación al cambio.

El pronóstico está asociado al problema en sí, a la cronicidad, a la conciencia del problema, a la motivación al cambio, y a los recursos y competencias personales, así como a las fuentes de apoyo social y al seguimiento de orientaciones y prescripciones profesionales.

2.4. Valoración profesional

Se trata de formular una valoración técnica o dictamen profesional consensuado, a modo de conclusión diagnóstica, base para la toma de decisiones compartidas en el proceso de planificación.

Esta valoración diagnóstica incluirá la definición de la situación, delimitando y definiendo las áreas de necesidad prioritarias, describiendo la interrelación entre ellas y destacando las debilidades y dificultades que agravan la situación, así como las potencialidades y los aspectos que favorecen la intervención, refiriendo si el pronóstico de la situación requiere la intervención y con ello el diseño de un plan de intervención.

3. Planificación

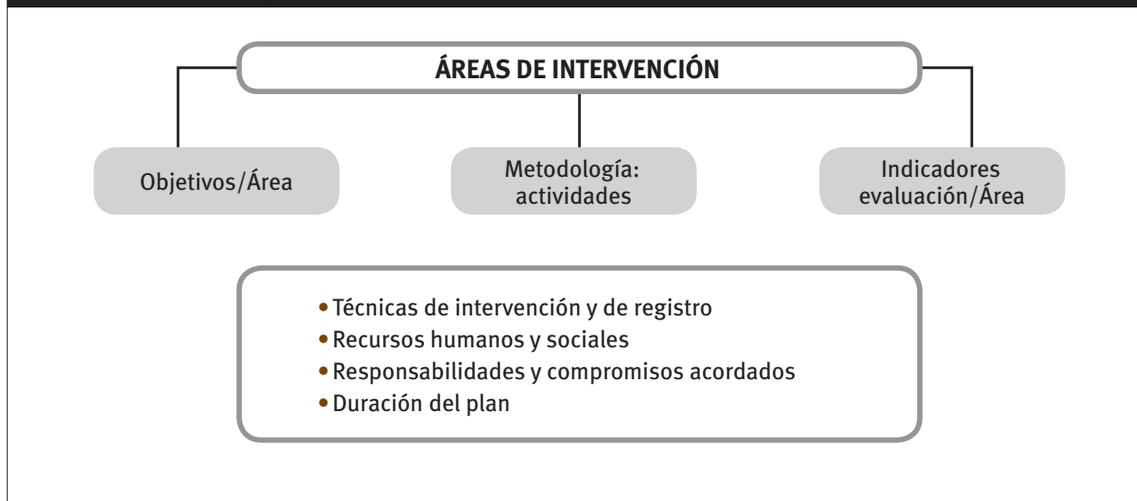
Fase de toma de decisiones con el fin de generar cambios deseables, de mejora, por medio de la articulación de objetivos, acciones, técnicas y recursos. En la resolución de supuestos prácticos, esta fase contempla, además del diseño de la intervención, el diseño del seguimiento y de la evaluación.

En función del nivel de atención y/o institución, esta fase puede adoptar distintas denominaciones, como plan de intervención, plan de trabajo, plan de atención personalizada (PAP) para la atención primaria y programa individual de atención (PIA) en atención secundaria del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Dependiendo del contexto institucional en el que se encuadre el supuesto se optará por una u otra opción.

La planificación es un proceso participativo¹², por lo que la propuesta inicial del plan se elaborará por el/la profesional de referencia, pero será acordada con

¹² Algunas cuestiones sobre las que es necesario trabajar con la/s persona/s afectada/s son: cuál es la situación más grave y cuál la más urgente; cuáles preocupan más a las personas; cómo podría

Cuadro 5. Diseño de fase de planificación



Fuente: Elaboración propia.

la/s persona/s implicada/s, tratando de llegar a una planificación compartida. Es decir, se trata de una tarea consensuada con las personas, de modo que se garantice la personalización y la autodeterminación. La etapa de planificación parte de la valoración profesional realizada en la fase de diagnóstico social y pretende el diseño de estrategias de intervención sobre las áreas de necesidad definidas, que requiere la toma de decisiones sobre algunas cuestiones que permiten organizar la intervención. Con el objetivo de garantizar la coherencia interna, se propone estructurar la información en esta fase de diseño del modo que se muestra en el Cuadro 5.

3.1. Áreas de intervención

El diseño de la estrategia de acción requiere concretar las áreas de necesidad sobre las que se propone intervenir. A través del diagnóstico se ha realizado la definición de las áreas de necesidad prioritarias en la intervención, en base a criterios como la gravedad, la urgencia, la vivencia, etc., por lo que en esta etapa de planificación se parte de la valoración de las áreas sobre las que es necesario intervenir definidas en la fase anterior, diseñando estrategias para cada una de ellas.

3.2. Objetivos por áreas de intervención

Se trata de definir la finalidad de la estrategia de intervención profesional para cada área de necesidad. Los objetivos reflejan los resultados que se desean conseguir, los propósitos, expresan qué se pretende lograr. Se formulan mediante un verbo en

resolverse la situación; cómo afrontar las amenazas; qué recursos internos y externos pueden activarse y cuáles son los más apropiados; qué tipo de acciones y estrategias pueden llevarse a cabo; cuáles serían más eficaces; cuáles serían más factibles y cuáles más satisfactorias, etc.

infinitivo y responden a las preguntas “para qué se interviene” y “qué queremos conseguir”.

Los objetivos pueden definirse como generales, específicos y operativos, según el nivel de concreción de la estrategia. En el caso de la resolución de supuestos prácticos, dado que es el nivel más concreto, se deben formular objetivos operativos o metas, evaluables y medibles a través de indicadores en la evaluación del proceso. Esta formulación de objetivos debe realizarse con la implicación de las personas, proponiendo la modificación y/o mejora de aspectos vinculados a las áreas de necesidad.

3.3. Metodología: actividades y técnicas

La planificación permite organizar y ordenar las acciones, “lo que se va a hacer” para lograr los objetivos marcados. Responde a las preguntas “qué se va a hacer” y “cómo se hará”, por lo que requiere la concreción de:

- Las acciones que ayudaran a conseguir los objetivos formulados. Las acciones deben formularse mediante sustantivos. Se explorarán las diferentes alternativas de intervención, contrastándolas con las personas implicadas y se decidirá qué actividades y tareas se propone desarrollar para la consecución de los objetivos previstos (las tareas son las unidades mínimas de concreción en un proyecto). Las actividades reflejan la atención técnica, por lo que estarán relacionadas con las funciones profesionales¹³.

¹³ En el Código Deontológico (Colegios Oficiales de Trabajo Social, 2012) se enumeran las funciones profesionales. Algunos ejemplos de actividades: información, asesoramiento, orientación; acogida, recogida de información y de documentación; investigación y valoración de la situación; apoyo profesional y atención directa; gestión y tramitación de recursos sociales; coordinación interprofesional e interinstitucional; seguimiento y evaluación, derivación a otros recursos; apoyo a la unidad familiar; fortalecimiento de redes de apoyo

- Las técnicas e instrumentos que permiten llevar a cabo las actividades y también registrarlas¹⁴. El criterio básico en la elección de técnicas debe ser el mayor grado de participación de las personas protagonistas.

3.4. Recursos

La planificación requiere la elección de los recursos a aplicar, respondiendo a la pregunta “con qué contamos”. Pueden ser recursos humanos, sociales, técnicos-materiales y económicos. En la resolución de supuestos prácticos, se hará referencia en especial a los recursos humanos y sociales. Se trata de concretar con quién y con qué contamos.

- Recursos humanos: las personas implicadas en primer lugar, profesionales de trabajo social, como recurso en sí mismo, y otros profesionales, familiares, personal de apoyo, voluntariado, etc.
- Recursos sociales e institucionales: servicios y prestaciones¹⁵.

3.5. Responsabilidades y compromisos

En el diseño de la intervención, vinculado a las actividades propuestas, se especificarán las responsabilidades y compromisos de las personas implicadas (trabajador/a social y persona/s implicada/s). Responde a la pregunta ¿quiénes? Se trata de un proceso acordado, en el que los/as profesionales tienen responsabilidades y las personas protagonistas adquieren compromisos.

3.6. Duración

Se trata de responder a la pregunta “cuándo se desarrollará la intervención” y con ello, establecer plazos y un calendario de las actividades a desarrollar. Aunque no existe ninguna indicación temporal generalizable, la planificación de la intervención suele tener una duración de entre seis meses y un año. Esta indicación temporal

sería suficiente en la resolución de supuestos. No obstante, las actividades pueden acompañarse de un cronograma o un diagrama de Gantt que refleje de manera detallada cuándo se realizará cada una de las actividades.

3.7. Diseño del seguimiento

La ejecución supone la puesta en marcha de las acciones diseñadas en los plazos establecidos. La ejecución de las acciones requiere la organización, coordinación, dirección y supervisión de todo el proceso. Se realizará de forma flexible, adaptándose a las diferentes situaciones y acontecimientos no previstos en la planificación, sin perder de vista los objetivos fijados pero introduciendo las modificaciones necesarias. En su desarrollo se tendrán en cuenta los principios y los criterios de actuación del modelo teórico de referencia que guían la intervención. En esta fase es esencial activar la participación, colaboración e implicación de la/s persona/s, siendo su finalidad el desarrollo de potencialidades y la promoción de los recursos personales y sociales, provocando cambios positivos.

Por todo ello, el seguimiento de las acciones es esencial y debe quedar registrado de modo que facilite la evaluación. Los registros documentales suponen la sistematización de las prácticas o intervenciones realizadas, lo cual contribuirá a la consecución de una evaluación eficaz.

3.8. Evaluación

Se trata de una etapa reflexiva, cuyo objetivo es la valoración crítica de las intervenciones realizadas y del propio diseño de la intervención. Aunque no tome forma concreta hasta finalizar el proceso, supone un proceso continuo. Pero ¿qué evaluar y cómo? Se pueden evaluar los resultados (objetivos), la cobertura, la eficacia y eficiencia, el impacto, incluyendo las consecuencias no previstas, etc., pero también se puede evaluar el propio proceso (metodología), las actividades y las técnicas elegidas, la idoneidad de las medidas tomadas, los recursos aplicados, el grado de participación de la persona, el propio funcionamiento, etc.

El indicador de evaluación es un instrumento para la realización del seguimiento y de la evaluación. Desde el punto de vista metodológico los indicadores constituyen el máximo grado de operacionalización de las variables, facilitando una información concisa. Los indicadores pueden tener un carácter cuantitativo o cualitativo, marcando así el tipo de evaluación. A través de la evaluación se decidirá si es necesario reformular el plan modificando las estrategias de acción o si la intervención se cierra en el caso de que se hayan conseguido los objetivos previstos. En la resolución de supuestos se realizará un diseño de la evaluación a través principalmente de la definición de indicadores de evaluación de resultados,

social; apoyo y desarrollo de grupos, así como asistencia técnica a los grupos, supervisión; mediación; prevención; etc.

¹⁴ En el manual coordinado por Cinta Guinot (2008) se recogen las principales técnicas de intervención profesional en trabajo social y las técnicas de registro y documentales. Algunos ejemplos: entrevista inicial; entrevista de seguimiento; visita domiciliaria; observación; reuniones; ficha social; historia social; expedientes; informe social; genograma, ecomapa, mapa de relaciones familiares y mapa de redes; hoja de registro de entrevista, de seguimiento, de visita domiciliaria, de derivación; etc.

¹⁵ Para la definición de los recursos necesarios es imprescindible el conocimiento actualizado de la institución en la que se desarrolla y contextualiza el supuesto, así como el conocimiento de los servicios y prestaciones de otras instituciones y entidades. En el contexto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es indispensable la referencia al Decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios (185/2015), destacando el Servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación, que hace referencia expresa a la intervención profesional del trabajo social.

pudiendo también reflejar indicadores de actividad profesional, si se consideren necesarios¹⁶.

Como conclusión de este apartado, se presenta a continuación el esquema del diseño para la resolución de supuestos prácticos, destacando las fases y sus elementos esenciales.

Cuadro 6. Esquema-resumen para el diseño de supuestos prácticos

DISEÑO PARA LA RESOLUCIÓN DE SUPUESTOS PRÁCTICOS EN TRABAJO SOCIAL

0. Demanda

La demanda constituye el punto de partida del proceso de intervención profesional, y por ende, de la resolución de supuestos prácticos. Así, se procederá a su definición y contextualización (institucional, profesional y legislativa), realizando una referencia expresa al modelo teórico.

- La definición de la demanda
- La demanda en su contexto
- El modelo teórico de referencia

1. Conocimiento

Fase que recoge la información necesaria para la comprensión y valoración inicial de la situación. Se parte de la información disponible en el supuesto, estructurándola por áreas de necesidad (debilidades y fortalezas) y se identifica la información no disponible y necesaria, indicando fuentes de información, técnicas de recogida de datos y de documentación.

- 1.1. Información disponible en el supuesto
- 1.2. Información no disponible y necesaria

2. Diagnóstico social

Fase de valoración profesional que, a partir de la información recopilada, su análisis e interpretación, permite la construcción de hipótesis, el establecimiento de prioridades y la elaboración de un pronóstico, de cara a la comprensión de la situación y al establecimiento de estrategias de intervención.

- 2.1. Análisis y valoración de la información
- 2.2. Formulación de hipótesis
- 2.3. Elaboración del pronóstico
- 2.4. Valoración profesional

3. Planificación

Fase de toma de decisiones vinculadas a estrategias de acción, con el fin de generar cambios deseables, por medio de la articulación de objetivos, acciones, técnicas y recursos. Esta fase contempla el diseño de la intervención, del seguimiento y de la evaluación.

- | | |
|---|------------------------------------|
| 3.1. Áreas de intervención (diagnóstico) | ¿Sobre qué? |
| 3.2. Objetivos por áreas de intervención | ¿Para qué? |
| 3.3. Metodología (actividades y técnicas) | ¿Qué y cómo? |
| 3.4. Recursos | ¿Con qué? |
| 3.5. Responsabilidades y compromisos. | ¿Quiénes? |
| 3.6. Duración | ¿Cuándo? |
| 3.7. Seguimiento | ¿Cómo se realizará el seguimiento? |
| 3.8. Evaluación | ¿Qué indicadores de evaluación? |

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Tomás Fernández y Laura Ponce de León (2018), ofrecen una reflexión teórica y aportan una selección de indicadores de evaluación de la intervención individual-familiar. A modo de ejemplo, se presentan algunos indicadores cualitativos: incremento de ingresos mensuales, cobertura de gastos de bienes básicos, de gastos de vivienda o extraordinarios; impago o endeudamiento cubierto; eliminado riesgo de embargo; mejora situación vivienda y de equipamiento; eliminación de barreras arquitectónicas, mejora de acceso a servicios básicos; implicación de personas usuarias; toma de conciencia de situación; modificación de actitudes; cumplimiento de compromisos; asistencia a actividades; grado de satisfacción; etc. Respecto a indicadores cuantitativos, algún ejemplo: número de entrevistas, visitas a domicilio, reuniones, recursos gestionados, informes sociales, formaciones realizadas, etc.

5. Decálogo para supuestos prácticos

A modo de conclusión, se destacan algunas ideas clave para la resolución de supuestos prácticos, en especial en procesos de evaluación, tanto para alumnado como para profesionales.

- Recordar que un supuesto práctico es el diseño teórico de la intervención profesional, por lo que requiere conocimientos legislativos, institucionales-organizacionales, disciplinares-profesionales, etc., actualizados.
- Aprovechar los saberes adquiridos de la experiencia profesional y hacer explícita la especificidad de trabajo social, en especial el enfoque globalizador del objeto disciplinar.
- Elegir el modelo teórico que guiará el diseño de la intervención y hacerlo evidente a lo largo de la resolución.
- Tener siempre presente el método básico de trabajo social, el proceso metodológico de la intervención profesional.
- Decidir un diseño para su resolución, la estructura-esquema que se aplicará a cualquier supuesto práctico, comenzando con la contextualización de la demanda.
- Analizar en profundidad el enunciado del supuesto, hasta llegar a una buena y completa comprensión, clarificando lo que se pide.
- Diseñar esquemáticamente la resolución antes de empezar a redactar, de manera que se garantice la coherencia interna, la lógica secuencial y argumental, sin contradicciones.
- Gestionar el tiempo adecuadamente para presentar la resolución completa, cuidando, además del contenido, la presentación, la redacción y el lenguaje técnico.
- Recordar que no hay una única resolución correcta; un mismo supuesto puede tener distintos diseños y todos ellos ser adecuados.
- Centrar, ordenar, estructurar las ideas y tener autoconfianza.

Anexo

Aplicación del diseño a un supuesto práctico concreto¹⁷

Enunciado

A un servicio social de base del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz acude Nora, con expediente abierto en el servicio. Nora, mujer de 35 años de origen marroquí, está casada con Mohamed, de 40 años, con quien tiene dos hijas, Hana y Anisa, de 12 y 8 años. Viven también con el padre de él, Amir, de 70 años y con problemas de movilidad. Residen en Vitoria-Gasteiz desde hace más de quince años. Nora no mantiene relaciones con su familia de origen.

Nora no trabaja fuera de casa, pero expresa su deseo de trabajar, aunque sea unas horas. Su pareja está en el paro desde hace cuatro años, anteriormente trabajó de temporero y en la construcción. El único ingreso del hogar es la pensión de Amir, por lo que no pueden afrontar la deuda contraída de tres meses por el impago de alquiler del piso. Anteriormente cobraron la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), pero se les suspendió porque fueron a un viaje a su país de origen y estuvieron un mes.

Nora afirma que las relaciones con su pareja son conflictivas. Consta en el expediente un parte de la policía local del grupo de violencia familiar, informando que han realizado una intervención en el domicilio de Nora, por la denuncia de un vecino, quien manifestó que oía gritos e insultos entre personas adultas y lloros de niñas. Ante esta situación, se solicita al trabajador o trabajadora social que diseñe la intervención con esta familia.

Resolución del supuesto práctico

o. La demanda

La demanda: quién la presenta, grado de concreción y contenido

Nora, de origen marroquí, casada y con dos hijas, acude al servicio social de base del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (con expediente abierto), exponiendo una demanda de ayuda económica: el pago de la deuda acumulada por el impago del alquiler de la vivienda de la unidad familiar. La demanda es directa y compleja, ya que la situación de necesidad económica parece estar originada por el desempleo de su marido y de ella. Además, Nora expresa una relación conflictiva con su pareja. En el expediente se recoge una intervención en el domicilio de la policía local del grupo de violencia familiar.

La demanda en su contexto: institucional, profesional y legislativo

El ámbito institucional en el que se ubica el supuesto es el Departamento de Políticas Sociales y Salud Pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, y más en concreto en un servicio social de base, enmarcado en el Servicio de Acción Comunitaria. Los servicios sociales de base son unidades organizativas ubicadas en los centros cívicos de la ciudad como primer punto de acceso al sistema de servicios sociales. Pretenden dar respuesta a los problemas y necesidades personales, familiares o sociales de la ciudadanía y favorecer su integración social y autonomía. Todo ello a través de prestaciones y servicios basados fundamentalmente en lo personal y relacional.

A pesar de no citarse expresamente en el supuesto, entendemos que el equipo profesional con el que cuenta el servicio social de base es un equipo interdisciplinar formado por una persona responsable del servicio, al menos un/a trabajador/a social, un/a psicólogo/a, un/a educador/a de calle y personal administrativo. En este supuesto, en un primer momento, se realizará la intervención por parte del trabajador o trabajadora social para posteriormente, y en función de la valoración inicial, ir decidiendo la idoneidad de incorporar a otros perfiles profesionales. En el caso de los y las trabajadoras/res sociales, el Código Deontológico de la Profesión (2012) recoge las funciones propias de este perfil profesional: información, investigación, prevención, asistencia, atención directa, promoción e inserción social, mediación, planificación, gerencia y dirección, evaluación, supervisión, docencia y coordinación.

El marco jurídico de referencia para los servicios sociales de atención primaria del Sistema Vasco de Servicios Sociales y para la situación planteada, se concreta fundamentalmente en:

- Ley 12/2008 de Servicios Sociales.
- Decreto 64/2004 de Carta de Derechos y Obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales.
- Decreto 185/2015 de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
- Decreto 353/2013 de Ficha Social y del instrumento de diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
- Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social y sus modificaciones y su desarrollo normativo (especialmente el Decreto 4/2011 Prestación Complementaria Vivienda y Decreto 16/2017 de Ayudas de Emergencia Social).

¹⁷ Agradecemos la colaboración de las y los trabajadores sociales con quienes se ha contrastado esta propuesta, casi un centenar de profesionales del Colegio Oficial de Trabajo Social de Álava, en el marco de los talleres sobre supuestos prácticos impartidos en 2018 y 2019.

- Ordenanza reguladora del programa de Prestaciones Económicas Municipales 2018.
- Ley 3/2005 de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia.
- Ley Orgánica 8/2015 de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Decreto 152/2017 de actualización del Instrumento Balora.
- Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
- II Acuerdo interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual.
- Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

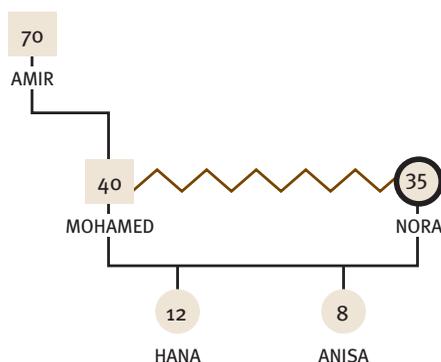
El modelo teórico de referencia: principios y criterios de intervención

Partiendo de los principios y el modelo de atención recogido en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales para el Sistema Vasco de Servicios Sociales, el diseño de la intervención para este supuesto se sustenta en el modelo de atención centrado en la persona. Los principios fundamentales de este modelo son: autonomía, individualidad, independencia, integralidad, participación, inclusión social y continuidad en la atención. Respecto a los criterios de intervención, caben señalar los siguientes: diversidad y empoderamiento, personalización y flexibilidad, prevención y visibilización de las capacidades, globalidad, accesibilidad e interdisciplinariedad, proximidad y enfoque comunitario, coordinación y convergencia. Tanto los principios como los criterios de intervención guiarán el proceso de diseño de la intervención de este supuesto práctico.

1. Conocimiento

Información disponible en el supuesto

Los datos con los que contamos son los siguientes: Es una familia de origen marroquí, con residencia en Vitoria-Gasteiz desde hace más de quince años. La familia la componen cinco miembros: la pareja, dos hijas y el padre del hombre. El genograma sería el siguiente:



La información disponible, estructurada por áreas de necesidad, es la siguiente:

- Situación económica. El único ingreso familiar es la pensión de Amir. La familia tiene una deuda de tres meses por impago del alquiler de la vivienda familiar. Percibieron RGI, pero se suspendió por encontrarse fuera del país durante un mes.
- Situación laboral. Mohamed se encuentra en paro desde hace cuatro años, teniendo experiencia laboral anterior como temporero y en la construcción. Nora no trabaja fuera del hogar, aunque expresa estar motivada para hacerlo.
- Situación de vivienda. Residen en un piso de alquiler y no cuentan con recursos económicos para afrontar el alquiler de los últimos tres meses.
- Situación en relación con el apoyo familiar. Nora no mantiene relaciones con su familia de origen.
- Situación relacional-convivencial. Nora expresa que las relaciones con su pareja son conflictivas. Existe un parte del grupo de violencia familiar de la policía local donde constan gritos entre personas adultas y lloros de niñas.

Información no disponible y necesaria

Para un adecuado diagnóstico social es pertinente recoger información relativa a diferentes áreas:

- Económica: cuantía de la deuda contraída, cuantía del alquiler mensual, cuantía de la pensión de Amir, situación actual con relación a la RGI. Percepción de ayudas de otras instituciones o entidades.
- Laboral: cualificación profesional y vida laboral de Mohamed y Nora.
- Residencial: empadronamiento.
- Administrativa-jurídica: regularizada o no.
- Vivienda: existencia o no de contrato de alquiler y titularidad privada o pública, condiciones de habitabilidad, accesibilidad, etc.
- Relacional-convivencial: ampliar información sobre la relación conflictiva entre Nora y Mohamed, y cómo afecta al resto de miembros de la familia.
- Salud: estado de salud de Amir.
- Educación: situación escolar de las niñas.
- Actitud y vivencia: consciencia y vivencia de la situación, intención de participación activa en el abordaje y superación de las dificultades por parte de Nora y de Mohamed.
- Expectativas: cómo esperan que se les apoye desde el servicio social de atención primaria.
- Red de apoyo familiar: familia extensa, trayectoria familiar y motivos de la escasa relación con familia de origen de Nora.
- Redes sociales de apoyo: posibles redes de apoyo primarias (familia-no familia) y secundarias (comunitarias-institucionales).

Para ampliar la información disponible, las fuentes de información que se proponen son: en primer lugar, fuentes directas, la propia persona demandante y su pareja. Paralelamente, también serán fuentes de información el expediente abierto y los/as profesionales implicados/as en el registro de la intervención policial. Posteriormente, a través de fuentes indirectas, se valorará la necesidad- idoneidad, con el consentimiento de la persona, de coordinación con otros/as profesionales y/o sistemas de protección social con los que mantiene relación la familia (médico/a y enfermero/a de atención primaria, tutores/as del centro escolar, etc.).

Respecto a las técnicas de recogida de información, serán fundamentalmente las entrevistas sucesivas con Nora y Mohamed, por separado y conjuntas. Posteriormente se valorará la realización de visita a domicilio y la coordinación con otros/as profesionales. La información recogida se incorporará en el expediente, ficha social, registros de intervenciones, etc.

2. Diagnóstico social

Análisis y valoración de la información

A la luz de la información existente, cabe señalar tanto elementos limitadores como favorecedores de la intervención.

Las dificultades se sitúan en las siguientes **áreas de necesidad prioritarias** en función de la urgencia y la gravedad:

- Área económica: escasez de recursos (deudas y gastos básicos).
- Área convivencial: relación conflictiva de pareja.
- Área laboral: situación de desempleo de Nora y Mohamed.
- Área apoyo social: ausencia red de apoyo familiar de Nora.

Las potencialidades de la unidad familiar que cabría destacar:

- Área económica: ingresos escasos pero periódicos y garantizados.
- Área de vivienda: disponibilidad de vivienda.
- Área personal: la iniciativa de Nora de acudir al servicio, de compartir la relación conflictiva que mantiene con su pareja y el deseo de trabajar.

Hipótesis

Partiendo de la demanda realizada por Nora, encontramos una escasez de recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas (alimentación y alojamiento) que afecta a toda la unidad familiar en la que hay dos niñas y una persona

mayor. Esta situación viene motivada por la pérdida de la RGI y fundamentalmente por la situación de desempleo tanto de Nora como de Mohamed.

Por otro lado, y a partir de la relación conflictiva de pareja expresada por Nora y la intervención policial del grupo de violencia familiar de la policía local, cabe formular la hipótesis de malos tratos de Mohamed hacia Nora. Además, la ausencia de red de apoyo familiar de Nora también puede ser un indicador de maltrato, provocando el aislamiento del entorno familiar. Dado que el vecino que realizó la denuncia manifestó oír gritos, insultos y llores de niñas, es posible que, si se están produciendo malos tratos, estos estén afectando también a las menores y a la persona mayor de la unidad familiar, conduciendo a una situación de desprotección por exposición a la violencia.

Pronóstico

Se plantea una situación familiar que requiere la intervención de los servicios sociales de base de cara a la consecución de mejoras en el área económica, laboral, convivencial y de apoyo social, en primera instancia. La no intervención probablemente conduciría al agravamiento de la situación familiar, ya que existe riesgo de pérdida de vivienda por impagos, posibles malos tratos hacia la mujer y desprotección por exposición a la violencia de las menores.

Valoración profesional

Familia con dos niñas y una persona mayor con problemas de movilidad, presenta una situación económica insuficiente para hacer frente a gastos básicos de alimentación y alojamiento, provocada por la situación de desempleo de los dos progenitores y la no percepción de ayudas económicas. La situación se agrava por los indicios de malos tratos existentes de Mohamed hacia Nora, que pudieran estar provocando una situación de desprotección de las dos menores. El mantenimiento de esta situación en el tiempo plantea un pronóstico desfavorable, con riesgo de exclusión social. Por ello, es necesaria y pertinente la intervención profesional desde los servicios sociales de atención primaria de cara a implementar un plan de trabajo compartido que contribuya a la mejora de la situación.

Este diagnóstico inicial se le dará a conocer a Nora, y si es posible, a Mohamed, para poder trabajar conjuntamente y llegar a un diagnóstico compartido.

3. Planificación

Dado que nos encontramos en un servicio social de atención primaria, se realizará el diseño de un plan de atención personalizada (PAP).

Partiendo del diagnóstico inicial realizado por el/ la profesional (pendiente de compartir y acordar con Nora y Mohamed), y considerando la demanda económica y la relación conflictiva expresada por

Nora, se plantea una atención integral a la familia que pretende prevenir situaciones de riesgo. Para ello se presenta el siguiente diseño de la intervención, del seguimiento y de la evaluación:

ÁREA ECONÓMICA		
Objetivos	Metodología	Indicadores de evaluación
Garantizar la cobertura de las necesidades básicas de alimentación y alojamiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración de la reanudación de la RGI y la posible solicitud de la prestación complementaria de vivienda. • Valoración de aplicación de AES y/o prestaciones municipales económicas del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, y en su caso, tramitar y gestionar. • Información, orientación y asesoramiento sobre recursos de otras entidades: Cáritas, Cruz Roja, Banco de alimentos, etc. • Derivación y coordinación con profesionales de otras entidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las necesidades básicas de alimentación están cubiertas. • Las necesidades básicas de alojamiento están cubiertas.
ÁREA CONVIVENCIAL		
Objetivos	Metodología	Indicadores de evaluación
Valorar los indicios de malos tratos en la pareja e intervenir en el caso de confirmarse.	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de entrevista con Nora y Mohamed; en primer lugar, por separado y posteriormente conjunta. • Coordinación con los/as profesionales que realizaron la intervención policial en el domicilio. • Incorporación del/a psicólogo/a del equipo en el supuesto de caso confirmarse los indicios de violencia de género. • Información sobre protocolos y servicios de atención a víctimas de violencia de género. • Derivación al servicio Hegoak para valoración y atención psicosocial. • Seguimiento del caso a través de coordinaciones con profesionales que intervengan en el caso, entrevistas, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se conoce la existencia o no de malos tratos en la pareja. • En el caso de existir malos tratos, se ha puesto en marcha el proceso de intervención pertinente.
Detectar e intervenir en una posible situación de desprotección de las dos niñas.	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de visita domiciliaria. • Coordinación con profesorado del centro escolar. • Coordinación con médico/a de atención primaria. • Incorporación de otros perfiles profesionales del equipo si fuesen necesarios (psicólogo/a y/o educador/a de calle). • Aplicación del instrumento BALORA para valorar la gravedad de la situación de riesgo y desamparo, si se considera necesario. • Derivación al Servicio de Infancia si del BALORA se concluye desprotección moderada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se conoce la existencia o no de situación de desprotección de las dos niñas. • En el caso de existir desprotección moderada, se ha puesto en marcha el proceso de intervención pertinente (Derivación Servicio Municipal de Infancia).
ÁREA DE SALUD		
Objetivos	Metodología	Indicadores de evaluación
Detectar posibles necesidades de la persona mayor derivadas de los problemas de movilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración la autonomía y las habilidades para la vida diaria. • Coordinación con médico/a y enfermero/a de atención primaria. • Derivación para valoración de dependencia, en caso necesario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se conocen las necesidades vinculadas al estado de salud de Amir. • Se conoce el nivel de autonomía.
ÁREA LABORAL		
Objetivos	Metodología	Indicadores de evaluación
Posibilitar la orientación laboral y la cualificación profesional de Nora y Mohamed.	<ul style="list-style-type: none"> • Derivación a servicios de orientación laboral para la confección de itinerarios personalizados: Sartu, Lanbide, etc. • Acompañamiento en la búsqueda de cursos de formación adaptados a sus perfiles y adecuados a la realidad del mercado de trabajo: Sartu, Lanbide, Cruz Roja, Cáritas, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nora y Mohamed han recibido orientación laboral y han elaborado los respectivos itinerarios personalizados. • Nora y Mohamed han iniciado procesos de formación para mejorar su empleabilidad o han conseguido incorporarse al mercado laboral.
ÁREA DE APOYO SOCIAL		
Objetivos	Metodología	Indicadores de evaluación
Fomentar redes de apoyo social.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de redes de apoyo primarias con las que pueda contar la familia. • Información y acompañamiento para actividades dirigidas a menores (ludotecas, etc.). • Información y orientación para la incorporación en actividades comunitarias para personas mayores (centros socioculturales de mayores del barrio, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentan con red de apoyo social primario. • Las niñas participan en alguna actividad de tiempo libre. • Amir participa en alguna actividad dirigida a personas mayores.

De las acciones definidas en la metodología, se desprende la utilización de técnicas, de intervención y de documentación, como entrevistas, entrevistas colaterales, visitas a domicilio, ficha e historia social, registro de entrevistas, hojas de seguimiento, genograma, informe social, etc.

Con relación a los recursos, para desarrollar la estrategia de intervención diseñada serán necesarios los siguientes:

- Humanos: los miembros de la familia, trabajador/a social, y si fuese necesario psicólogo/a, educador/a de calle, médico/a de cabecera, enfermero/a, profesorado, etc.
- Institucionales (servicios y prestaciones): servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación del servicio social de base, RGI, PCV, AES, prestaciones municipales. Si fuera necesario, servicio de infancia y familia, servicio de valoración y diagnóstico de la dependencia, servicio Hegoak, Banco de alimentos, Cáritas, etc.

Esta propuesta de plan de atención personalizada será contrastada con Nora, y si es posible, con Mohamed, para poder trabajar conjuntamente y llegar a un plan de trabajo compartido y consensuado, formalizado en un documento escrito y firmado por ambas partes.

La responsabilidad y los compromisos en el desarrollo de las acciones previstas en el plan serán compartidas entre la familia y el/la trabajador/a social, al margen de las gestiones derivadas de la puesta en marcha de servicios y prestaciones que por su naturaleza serán de responsabilidad profesional.

Este plan tendrá una duración de seis meses, periodo que contará con seguimiento y una vez finalizado se procederá a la revisión y evaluación.

Durante la ejecución del plan se realizará un seguimiento de las acciones en base a los objetivos establecidos, que se llevará a cabo fundamentalmente a través de contactos telefónicos, entrevistas sucesivas con Nora y Mohamed, visitas domiciliarias si fueran necesarias, reuniones de coordinación con las y los profesionales implicados/as e informes sociales de seguimiento, propios o de profesionales de otros servicios. Todo ello quedará registrado en el expediente facilitando el proceso de evaluación.

Este seguimiento permitirá una ejecución más flexible, adaptándose a las diferentes situaciones y acontecimientos no previstos en la planificación, sin perder de vista los objetivos fijados, pero introduciendo las modificaciones necesarias en el plan diseñado. También permitirá, en el caso de que se produzcan cambios importantes en la situación, iniciar una nueva valoración.

En el supuesto práctico, se plantea una evaluación de los resultados. Se trata de conocer el grado de consecución de los objetivos formulados a través de los indicadores de evaluación señalados en el diseño de la intervención. Se utilizarán las siguientes fuentes de información y los instrumentos de medida, por ejemplo: familia destinataria, profesionales intervinientes, expediente, registros, informes, etc. Una vez realizada la evaluación se decidirá, conjuntamente con la persona/familia, la reformulación del diseño de intervención o el cierre del caso.

- AGUILAR, M.J. (2013): *Trabajo social. Concepto y metodología*, Paraninfo y Consejo General de Trabajo Social, Madrid.
- ALISEDA, F. (2019): *Manual para la resolución de casos prácticos en trabajo social*, Colegio Oficial de Trabajo Social de Badajoz, Badajoz.
- ANDER-EGG, E. (1982): *Metodología de trabajo social*, El Ateneo, México.
- CAMPANINI, A. y LUPPI, F. (1995): *Servicio Social y Modelo Sistémico. Una nueva perspectiva para la práctica cotidiana*, Paidós, Barcelona.
- COLEGIOS OFICIALES DE TRABAJO SOCIAL (2012): *Código deontológico de trabajo social*, Consejo General de Trabajo Social, Madrid.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (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, 15-12-2006, <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-21990>>.
- (2018): “Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 294, 06-12-2018, <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16673>>.
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJADORES/AS SOCIALES (2018): *Declaración global de principios del trabajo social*, disponible en: <<https://www.ifsw.org/declaracion-global-de-los-principios-eticos-del-trabajo-social/>>.
- FERNÁNDEZ, T. y PONCE DE LEÓN, L. (2018): *Trabajo social individualizado. Metodología de intervención*, EDIASA, Madrid.
- GARCÍA, F. (2001): *La intervención profesional en trabajo social: supuestos prácticos I*, Colegio Oficial de Trabajo Social de Málaga, Málaga.
- GARCÍA, I. (2015): “Elaboración de un plan de trabajo y supuestos prácticos de intervención social”, en CRUZ, B.; BEMBIBRE, J. y BARRANCO, J. (coord.), *Herramientas para la reflexión de la práctica de la intervención social*, Genio Maligno, Granada, pp. 157-185.
- GARCÍA, G. y RAMÍREZ, J. M. (2006): *Manual práctico para elaborar proyectos sociales*, Consejo General de Trabajo Social y Siglo XXI, Madrid.
- GOBIERNO VASCO (2012): *Informe final sobre la elaboración de un procedimiento básico de intervención en servicios sociales desde una perspectiva centrada en la persona*, Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, Vitoria-Gasteiz.
- GUINOT, C. (2008): *Métodos, técnicas y documentos utilizados en trabajo social*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- KISNERMAN, N. (1998): *Pensar el trabajo social: una introducción desde el construccionismo*, Lumen-Humanitas, Buenos Aires.
- MOSQUERA, M. P. (2014): *Resolución de casos prácticos*, Colegio Oficial de Trabajo Social de Cantabria, Cantabria.
- PAÍS VASCO (2008): “Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 246, 24-12-2008, <<https://www.euskadi.eus/p43aBOPVWebWar/>>.
- (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, 26-06-2013, <<https://www.euskadi.eus/p43aBOPVWebWar/>>.
- (2013): “Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la

- Exclusión Social, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 149, 07-08-2013, <<https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2013/08/1303530a.pdf>>.
- (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, 19-10-2015, <<https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2015/10/1504561a.pdf>>.
- (2017): “Decreto 152/2017, de 9 de mayo, por el que se aprueba la actualización del Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo en los Servicios Sociales Municipales y Territoriales de Atención y Protección a la Infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BALORA)”, nº 125, 03-07-2017, <<https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2017/07/1703354a.pdf>>.
- PASTOR, E. (2015): *Trabajo social con comunidades*, Universitas, Madrid.
- RODRÍGUEZ, P. (2013): *La atención integral y centrada en la persona*, serie Papeles de la Fundación Pilares, nº 1, pp. 1-114, <<http://www.fundacionpilares.org/docs/AICPweb.pdf>>.
- TORRADO, A. (2018): “Abordando la resolución de un caso práctico de intervención individual/familiar”, *TS Difusión*, nº 99, pp. 13-22, <http://www.tsdifusion.es/revistas_publicadas/99/pdf/TSD99_3.pdf>.
- VISCARRET, J.J. (2007): *Modelos y Métodos de intervención en trabajo social*, Alianza, Madrid.
- (2009): “Modelos de intervención en trabajo social”, en FERNÁNDEZ, T. (Coord.), *Fundamentos de trabajo social*, Alianza, Madrid (pp. 293-344).
- ZAMANILLO, T. (2008): *Trabajo social con grupos y pedagogía ciudadana*, Síntesis, Madrid.
- (2018): *Epistemología del trabajo social. De la evidencia empírica a la exigencia teórica*, Ediciones Complutense, Madrid.

El trabajo social en el sistema educativo vasco, una apuesta social y política

Kristina Jausoro Alzola

Delegación Territorial de Educación de Álava, Berritzegune
kristina@berrigasteiz.com

Edurne Aranguren Vigo

Facultad de Relaciones Laborales y Trabajo Social,
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
edurne.aranguren@ehu.eus

Eskola inklusibo baten ideia zuzentasun eta justizia sozialean dago. Hezkuntza ikaskuntza-prozesu integral gisa ulertzen badugu, zaurgarritasuna edo gizarte-bazterkeria egoerak ez lirateke oztopoa izan beharko haurren garapenaren hasierako egoeraren arabera. Horregatik, Euskal hezkuntza-sistemak ezin du alde batera utzi adin txikikoen irteeren desabantailak. Aitzitik, egoera hauek banakako prozesu akademikoak baldintza ez ditzaten bermatzailea izan behar da, irakasleak lagunduz, gizarte eskakizunetara eta konplexutasunera era zientifikoa erantzuteko prestakuntza duten langile adituen bidez. Bestek beste, gizarte langileak dira. Profil ezezaguna, hezkuntzaren esparruan zeresan handikoa, baita beste babes-sistemen arteko elkarreraginean ere. Artikulu honek hezkuntza-sistemako gizarte-eskakizun berrien aurrean gizarte-langintzaren ikuspegia erakustea du helburu.

GAKO-HITZAK:

Gizarte Langintza, heziketa, justizia soziala, eskola inklusiboa, hezkuntza-sistema, haurren babesa, haurren eskubideak.

La idea de una escuela inclusiva reside en la equidad y la justicia social. Si entendemos la educación como un proceso integral de aprendizaje, las situaciones de vulnerabilidad o exclusión social no deberían ser un obstáculo para que niños y niñas pudieran desarrollarse independientemente de sus situaciones de partida. Por ello, el sistema educativo vasco no puede obviar las desventajas de salida que presentan cada vez más menores. Más bien, debe ser garante de que estas situaciones no condicionen los procesos académicos individuales, apoyando al profesorado a través de profesionales preparadas para responder de una forma científica a las demandas y complejidad social. Entre ellos y ellas se encuentran los y las trabajadoras sociales. Una figura desconocida y con mucho que decir en el ámbito educativo y en su interacción con otros sistemas de protección. Este artículo pretende mostrar la visión del trabajo social ante las nuevas demandas sociales en el sistema educativo.

PALABRAS CLAVE:

Trabajo social, educación, justicia social, escuela inclusiva, sistema educativo, protección infantil, derechos de la infancia.

La inclusión y la equidad en la educación y a través de ella son la piedra angular de una agenda de la educación transformadora, y por consiguiente nos comprometemos a hacer frente a todas las formas de exclusión y marginación, las disparidades y las desigualdades en el acceso, la participación y los resultados de aprendizaje. Ninguna meta educativa debería considerarse lograda a menos que se haya logrado para todos y todas¹ (Unesco, 2015).

1. Las realidades del sistema educativo

La Declaración de Incheon (Unesco, 2015) supone el punto de arranque en el desarrollo del Plan Marco para el Desarrollo de la Escuela Inclusiva 2019-2020 (Departamento de Educación, 2019) recientemente presentado por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco. El objetivo es común, es global, pero plantea las dificultades en su consecución hasta que cada una de las personas menores de edad en proceso de aprendizaje alcance el nivel académico necesario, lo que contribuirá a disminuir en esencia los factores de riesgo de exclusión social y en consecuencia aumentarán los factores protectores para su inclusión plena.

El sistema educativo, en el marco de la escuela inclusiva, se convierte en un facilitador de itinerarios de resiliencia² y, en este sentido, en aras de su diversidad, puede dar respuesta a todos y todas implementando los recursos individuales necesarios. También hay que considerar a la escuela como el espacio y contexto idóneo para que todas las diversidades sean visibilizadas y, por ende, acompañadas, apoyadas y si fuese necesario compensadas.

En el citado Plan Marco de Gobierno Vasco (Departamento de Educación, 2019) se visibiliza un cambio de paradigma que va desde las necesidades educativas especiales (NEES) hasta las barreras para el aprendizaje y la participación, es decir, una apertura a otro tipo de necesidades que no se visibilizan pero que están presentes y dificultan la calidad del aprendizaje de una forma holística. De hecho, se plantea que “los sistemas educativos deben diseñar respuestas flexibles que garanticen el aprendizaje, el logro académico y la inclusión” (pág. 17).

¹ La Declaración para la Educación 2030 se celebró el año 2015 en la localidad de Incheon (Corea), comprometiéndose a las diversas naciones a una transformación histórica mediante una nueva perspectiva de la educación. Se concreta en una Agenda de Educación 2030, donde se proponen medidas concretas de intervención. Asimismo, la Declaración de Incheon supuso la semilla de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (concretamente el cuarto: *Hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad y un aprendizaje permanente para todos y todas*), porque encarga a la Unesco, como responsable de la educación en el mundo, la dirección y coordinación de la agenda Educación 2030.

² De Dios Uriarte (2006) plantea la resiliencia como aspecto del desarrollo humano que visibiliza las fortalezas y oportunidades que se dan en las personas, los grupos y la sociedad en general, para facilitar a personas que han vivido en contextos desfavorecidos, en situaciones de estrés continuado o de riesgo, un desarrollo con normalidad.

El concepto de necesidad educativa especial ha venido acompañado en la mayoría de ocasiones de un diagnóstico clínico y ha sido tratado como la excepción a la norma. El cambio de paradigma también radica en una visión más abierta para excluir ese carácter de excepcionalidad aportándole una apertura de mirada, el abandono de viejas concepciones y la posibilidad de visibilizar diversidades ocultas ligadas a las historias personales de cada niño y niña, lo cual, hasta ahora, suponía un punto de partida en desventaja para afrontar procesos de aprendizaje.

La comunidad escolar tiene que ser proactiva en esa visibilización respondiendo a las necesidades específicas de cada alumno y alumna. Entre las formas que existen para afrontar la diversidad funcional, existen aquellos modelos que observan la diversidad “desde afuera” como los modelos de exclusión y castigo divino; el tradicional y omnipresente modelo médico-rehabilitador; y modelos que la observan “desde dentro” como los más modernos modelos social o de vida independiente como es el modelo de las capacidades; y, por último el modelo de la diversidad, que es donde aparece el término “diversidad funcional” como lo que es: una característica más de “ser humano” (Romañach, 2009)³. Realmente, se puede observar un cambio de paradigma, pero, de alguna forma, el sistema sigue categorizando las necesidades educativas en base a unos códigos/etiquetas que establecen la etiología y los apoyos que un alumno o alumna puede recibir en la escuela⁴.

Uno de los retos de la escuela actual podría ser articular una respuesta educativa a los niños, niñas y jóvenes que plantean otro tipo de necesidades por diversas circunstancias, en mayor medida de índole social: situaciones de especial riesgo o vulnerabilidad, porque no disponen de un apoyo o de una atención adecuada en el marco familiar, porque viven en situaciones de riesgo y/o desamparo, por ser objeto de maltrato o de acoso, porque son víctimas de violencia de género, por estar tutelados por el sistema de protección, porque sufren ellos o sus adultos problemas de salud mental, por practicar determinadas conductas que ponen en riesgo su salud o la de otras personas, o menores con procesos migratorios en su haber entre otros. Todas y cada una de estas circunstancias tienen un impacto directo en el aprendizaje, en el desarrollo individual de cada persona y su incidencia directa en la dinámica grupal y en la convivencia escolar.

³ Hay incluso quien refiere que cuando se habla sobre las necesidades específicas no se está hablando tanto de la diversidad funcional, sino más bien de unas “diversidades emocionales”. Este concepto se comentó por parte de Mikel Gotzon Casas Robredo durante una sesión formativa realizada el presente año en los Berritzegunes de Araba destinada al personal docente sobre “El marco legal en la convivencia escolar”.

⁴ Decía George Steiner que “lo que no se nombra no existe”.

Estas necesidades están detectadas y observadas dentro de la propia escuela. Se puede decir que numéricamente son muy relevantes, aunque no tengan codificación que las haga visibles, o se codifican atendiendo a los síntomas, tal y como sucede con las vinculadas a un diagnóstico clínico o diversidad funcional. Tampoco las cuantifica y, sobre todo, no pone en marcha los recursos propios del sistema para poder abordarlos. De alguna forma, el sistema educativo obvia y/o invisibiliza estas necesidades o situaciones de vulnerabilidad. A diferencia de los colectivos vinculados a las diversidades funcionales, que han logrado que el sistema tenga una mirada específica con ellos y articule una respuesta más adecuada, tras la reivindicación colectiva de padres madres y asociaciones del tercer sector; este otro tipo de vulnerabilidades y necesidades no son reivindicadas ni internamente por el propio sistema educativo, ni tampoco por aquellas personas que ejercen la tutela de estos niños, niñas y jóvenes y que, de alguna forma, son los garantes de su protección y tutela y, por lo tanto, responsables de su desarrollo. De esta forma, estos niños, niñas y jóvenes quedan en un limbo de desprotección directa e indirecta ante la ausencia de control e interlocución directa que garantice el bienestar integral del alumnado.

2. La escuela como centro de oportunidades

Actualmente, el acceso a la educación pública está garantizado en el sistema público vasco desde la etapa infantil, desde los dos años concretamente. Sin embargo, Save the Children (Sastre y Escorial, 2016) considera que, si bien el derecho a la educación contempla el acceso y disfrute en igualdad de condiciones, como las condiciones de partida de cada niña y niño son diferentes, especialmente entre aquellos grupos más vulnerables, para garantizar la igualdad de condiciones se deben poner en marcha medidas compensatorias o correctivas. De hecho, en el citado informe se especifica que “la equidad educativa total se lograría si fuesen los méritos individuales y el esfuerzo del alumnado los únicos factores determinantes de su éxito escolar” (Sastre y Escorial, 2016: 28).

Según el último informe sobre educación realizado por el Consejo Escolar de Euskadi (2018), el índice de escolarización en educación infantil es del 98 % en la población de tres años y del 99 % en la de cuatro años. Se puede decir que el sistema es garantista, pero al observar las tasas de abandono escolar, se puede afirmar que la escuela de hoy en día no ha logrado mantener el vínculo escolar de todo el alumnado y, por lo tanto, garantizar la igualdad de oportunidades. La escuela de hoy en día es un laboratorio de oportunidades, por lo que requiere ser flexible, creativo, dinámico e integrado en la comunidad, trabajando en favor del éxito académico y poniendo énfasis en evitar la desvinculación. Esta desvinculación escolar es “el proceso por el cual el niño o la niña

se va alejando de la escuela, emocional, conductual y cognitivamente hasta abandonarla” (Sastre y Escorial, 2016: 31). La tasa de abandono escolar es un constructo estadístico de Eurostat para hacer comparable la calidad de los sistemas educativos y se define como el porcentaje de estudiantes de 18 a 24 años que ha completado, como mucho, estudios de educación secundaria básica (ESO) y no se encuentra en ningún tipo de estudio formación. Según los datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional en el año 2018, en el País Vasco el índice de población joven (15 a 29 años) que ni estudia ni trabaja con un nivel de formación inferior a la segunda etapa de educación secundaria es de un 8,2 % (Ministerio de Educación, 2019).

Si bien es cierto que los índices de abandono escolar en esta comunidad autónoma cumplen los objetivos de la Unión Europea (<10 %), hay un porcentaje significativo de personas para las que la escuela no se ha convertido en el centro de oportunidades deseado ni tampoco en garante de procesos de resiliencia personales que les lleve al logro académico. Qué decir de aquellos centros escolares donde se concentra mayoritariamente alumnado con bajo índice socioeconómico y cultural (ISEC). En estos centros, la segregación es un hecho y tiene una relación directa e influencia en negativo en el rendimiento académico del alumnado. El documento de análisis y propuestas para hacer frente a la segregación escolar en Vitoria-Gasteiz⁵ (Mesa de Trabajo Educación y Diversidad, 2016), es claro en su diagnóstico, y es aquí también donde se deberían aplicar criterios de equidad, no solo facilitando herramientas y recursos para cualquier menor con necesidades educativas específicas en cualquier escuela, sino potenciando programas extraordinarios ya existentes, creando nuevos e introduciendo nuevas figuras profesionales integradas en la comunidad escolar de aquellas escuelas donde el punto de partida es de clara desventaja y dificulta el cumplimiento de los objetivos del Plan Marco de la Escuela Inclusiva marcados por el departamento de Educación. En el propio informe de Save the Children (Sastre y Escorial, 2016), se recomienda diversificar los perfiles profesionales que intervienen en los centros educativos incluyendo en la plantilla trabajadoras y trabajadores sociales, entre otros, dando así una respuesta más integral y cohesionada de toda la comunidad. La cohesión de todos los agentes intervinientes en una escuela (alumnado, familias, profesorado y equipos directivos) es indispensable, así como la cohesión de esta con los diferentes sistemas comunitarios de la ciudad. Estas tareas profesionales están directamente relacionadas con el perfil profesional del trabajo social en cuanto a la labor de cohesión social, de la creación de redes y sinergias.

⁵ El 22 de abril de 2016, en sesión ordinaria del pleno del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, se aprobó por unanimidad una moción presentada en nombre de la Plataforma a favor de la escuela pública vasca en Vitoria-Gasteiz por una escuela integradora y por una ciudad educadora.

Esta apuesta por el trabajo social dentro del sistema escolar requiere de un cambio de paradigma pasando del binomio trabajador/a social-servicios sociales, vinculada a las prestaciones económicas, a la idea de un/a profesional que afronta la diversidad y complejidad social mediante instrumentos científicos y procesos de ayuda profesional que facilitan la intervención intra y extra escolar.

3. El sistema educativo dentro de una galaxia de sistemas: el 'partenariado', más allá de la coordinación

Una galaxia constituye la agrupación de estrellas, materia cósmica y cuerpos celestes unidas por la atracción gravitatoria, dando como resultado una unidad dentro del universo. Se puede decir que los diversos sistemas de protección constituyen galaxias que son necesariamente interdependientes, atraídas por una fuerza gravitatoria que constituye la ciudadanía y sus derechos y donde ningún sistema puede considerarse independiente o autosuficiente. A consecuencia de esta realidad, el propio Ararteko⁶ (2001: 193-194) incluía, entre sus recomendaciones, la necesidad de la coordinación entre diversos agentes (profesionales, servicios, centros, familias, asociaciones, entre otros), mejorando los canales de información, facilitando de esta forma una respuesta global a las necesidades integrales de los y las niñas, jóvenes y sus familias. Pero, además, planteaba la necesidad de una figura clave, dentro de los perfiles profesionales intervinientes, con funciones de seguimiento. De alguna forma, esta figura, que no especifica, podría facilitar la interlocución (intrasistema e intersistemas), el tránsito por las diferentes etapas vitales y escolares, así como la clarificación de las funciones o responsabilidades de cada parte. Esta figura que no se nombra coincide plenamente con las competencias y funciones propias de los y las profesionales del trabajo social. Por todo ello, se explicarán a continuación diferentes niveles de interlocución del sistema educativo.

Dentro del sistema educativo es fundamental la coordinación, dada la diversidad de situaciones que vivencia, así como la diversidad de perfiles profesionales que tiene en su haber. Se elige la coordinación como forma de interlocución clásica en el trabajo social por los siguientes motivos (Fernández Fernández, sin fecha: 50-51):

- El carácter independiente de las problemáticas sociofamiliares que, para el sistema educativo, vienen definidas desde el alumnado con

necesidades educativas en desventaja o en riesgo de exclusión.

- La transversalidad de las problemáticas sociales del alumnado que requieren atenciones integrales y holísticas, lo que obliga a una relación interinstitucional.
- La adecuación de los recursos y servicios del propio sector educativo. Para el trabajo social los recursos son instrumentos al servicio de otros fines, es decir, al servicio de una mejora continua de los procesos de enseñanza-aprendizaje del alumnado.
- La necesidad de promover y potenciar la convivencia duradera de los servicios de la red, ya que las problemáticas que suelen ser planteadas requieren para su transformación de procesos de intervención simultáneos y prolongados en el tiempo.

El trabajo en equipo dentro del sistema educativo es clave. Para ello, debe haber un reconocimiento de todas las figuras profesionales existentes dentro del sistema. Un trabajo interdisciplinar permite adelantarse a situaciones de conflictividad individuales y/o colectivas que, por lo general, si no se afrontan suelen tener una tendencia a deteriorarse. Es decir, si estas situaciones no se detectan en sus fases iniciales, mediante intervenciones preventivas o reparadoras, suelen agravarse y ocasionar situaciones de desprotección y daños irreparables en el alumnado, en las familias y en los propios centros escolares (Castro Clemente y Pérez Viejo, 2017: 222).

Respecto a la interlocución entre sistemas, el presente artículo defiende, más allá de la coordinación, la cultura del *partenariado*. Las políticas relativas a la educación no se deciden únicamente en los ámbitos relacionados específicamente con la educación. Es decir, la política educativa está relacionada con las diversas realidades y ámbitos sociales que la cruzan (sanidad, justicia, cultura, bienestar social, entre otras) y de la que son interdependientes. El *partenariado* es la relación de dos o más organizaciones que se unen para beneficiar a una tercera parte. Cuando se habla de una tercera parte, respecto al sistema educativo y otros sistemas, se podrían integrar a todos y todas las componentes del sistema⁷, pero en este caso el denominador común de esa tercera parte y que se desea traer a colación y visibilizar son los propios niños, niñas y jóvenes. Es decir, una tercera parte que por sí sola, aunque tenga reconocidos unos derechos⁸ como tal, no se puede proteger a sí misma, y por ello es conveniente una figura que la ampare y la proteja de sí misma, de sus iguales, de sus propios progenitores y progenitoras, del profesorado, de los abusos que ejercen algunas personas, es decir, del propio sistema social global.

⁶ En este informe específico el Ararteko analiza la respuesta a las necesidades educativas especiales en la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde se puede vislumbrar la ausencia de una figura profesional dentro del propio sistema educativo que responda de forma adecuada a las necesidades de los niños, las niñas y sus familias y la inevitable relación con otros sistemas de protección que intervienen de facto en el cuidado y protección de esos niños y niñas.

⁷ Profesorado, alumnado, familias y asociaciones.

⁸ La Convención de los Derechos sobre los Niños y las Niñas (Unicef Comité Español, 2006) y otras leyes estatales que amparan y protegen a los niños, niñas y jóvenes.

El *partenariado* (Just *et al.*, 2000: 253-258) se da entre distintas organizaciones, de diversa naturaleza⁹, que se unen para crear algo nuevo o por la confluencia de unos intereses, y que de otra forma no podrían conseguir por sí solas. El *partenariado* genera sinergias y efectos que multiplican el valor de las acciones de los distintos *partners*. Es innegable que las necesidades que presentan los niños, las niñas y jóvenes son multidimensionales, por lo que se requiere un abordaje holístico de estas, y “por ser multidimensionales no se solucionan solo ofreciendo recursos” (Just *et al.*, 2000: 256), sino a veces requiere una regulación e intervención integrada en sus diversas dimensiones y liderada por múltiples sistemas. El *partenariado*, de alguna forma, “cura” el corporativismo, la falsa independencia de los sistemas y la intervención estanca, y aporta compromiso entre sistemas, reciprocidad y la consecución de la cohesión y bienestar social, fin último de la intervención social.

4. El trabajo social y el sistema educativo, una interacción inevitable

Hoy en día, en un mundo diverso y globalizado, el sistema educativo afronta nuevas realidades y situaciones donde confluyen las dificultades y carencias en cuanto a recursos financieros y profesionales, y las nuevas demandas emergentes relacionadas con los movimientos migratorios, las situaciones de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social, la pobreza económica (desahucios, pobreza energética, ausencia de una alimentación equilibrada, entre otras situaciones), y las diversas formas de violencia entre iguales. Por eso el trabajo social se ubica en diversas dimensiones (individual, familiar, grupal y comunitaria), así como desempeña diversidad de roles adaptándose a una realidad social compleja. Plantea una intervención directa sobre los problemas planteados, pero también se maneja en su rol y función de investigación social para el conocimiento de las causas que generan malestar psicosocial (Zamanillo, 1999). La intervención social con las familias supone uno de los puntos fuertes del trabajo social, ya que la familia, al igual que la escuela, influye en el desarrollo de valores y comportamientos y representa uno de los mejores recursos para mediar y resolver conductas problemáticas (Castro Clemente y Pérez Viejo, 2017: 222).

De fondo existe un debate cada vez más prominente sobre las funciones reales del profesorado en cuanto a la docencia, entendida como actividad profesional consistente en impartir sus clases mediante el cumplimiento de un currículo en una clave de mayoría de alumnado, o si esta figura debe cumplir otro tipo de funciones respecto a la atención de estas situaciones

de vulnerabilidad o de violencia estructural y directa que cada más vez forman parte del paisaje de la escuela¹⁰. Pero, más allá de entrar en este debate, cabe indicar que la escuela es el espacio donde más tiempo pasan los niños y las niñas, pero además constituye una microsociedad, por lo tanto, uno de los espacios de socialización y desarrollo mayores en las edades tempranas donde se van a adquirir diversidad de habilidades y capacidades. El alumnado no se puede disociar; más allá de un currículo, tienen unas vivencias fuera de la escuela (a veces muy graves) que van a afectar a su desarrollo intelectual y que es previo. Todo ello va a condicionar su aprendizaje y rendimiento escolar. De esta forma, la escuela se convierte en “un elemento compensador y equilibrante para muchos niños y niñas que atraviesan graves situaciones” (Alemany, 2019).

Las aportaciones y eficacia del trabajo social en el sistema educativo resaltan la importante labor de detectar las necesidades coyunturales de cada momento y época. Su capacidad de adaptar la intervención a cada situación y el amplio conocimiento de primera mano de las problemáticas planteadas representan una combinación de cualidades que provocan la eficacia en la intervención y el refuerzo en la mediación y resolución de diversidad de situaciones del ámbito escolar (Castro Clemente y Pérez Viejo, 2017: 224).

El trabajo social en el sistema educativo es un desconocido; sin embargo, juega un papel fundamental en la parte asistencial y preventiva, que en colaboración con el profesorado facilita intervenir sobre las necesidades, conflictos y problemas que se dan dentro del sistema. Para Torra (2009), no se trata tanto de repartirse los problemas como de actuar conjuntamente para la transformación de estos. Por ello, Castro Clemente y Pérez Viejo (2017) dan un paso más y especifican/explicitan las funciones respecto a cada dimensión de intervención:

- Respecto al alumnado, atender situaciones individuales del estudiante que interfirieran en su aprendizaje: absentismo, fracaso educativo, desmotivación, problemas relacionales y de comunicación, inadaptación; percibir conductas conflictivas que perturben la convivencia escolar como el maltrato escolar, acoso o ciberacoso; detectar desajustes familiares: violencia, malos tratos, desprotección o negligencia familiar, deficiencias de recursos básicos, carencias emocionales, falta de higiene, problemas de alimentación, entre otras; prevenir delincuencia y situaciones de inadaptación, facilitar información sobre la situación sociofamiliar del estudiante al centro educativo.
- Respecto al ámbito familiar, potenciar estilos de crianza democráticos, cercanos y comunicativos que promuevan el desarrollo integral de los

⁹ De lo contrario, se podría hablar de coordinación cuando se trata dentro del propio sistema y se relaciona con la gestión, la organización, la rentabilidad de los esfuerzos y como estrategia para evitar duplicidades en la intervención.

¹⁰ Esta realidad se puede constatar por parte de las trabajadoras sociales del *berritzegune* en su observación diaria y directa en su trabajo directo con los equipos docentes.

hijos e hijas; colaborar y desarrollar programas de formación, de apoyo, asesoramiento y de orientación familiar a padres y asociaciones de madres y padres; favorecer la participación familiar-comunidad educativa en la marcha del centro; valorar el contexto sociofamiliar de estudiantes con necesidades específicas; implicar a los padres en la búsqueda de soluciones a los problemas que puedan darse en los distintos niveles formativos; fomentar las relaciones familiares entre sí y con el centro educativo.

- En cuanto a la relación con el profesorado, facilitar formación y asesoramiento en coordinación con el centro educativo para dar respuesta a situaciones conflictivas de estudiantes con dificultades sociales procedentes de su contexto familiar y comunitario; proporcionar información sociofamiliar del alumnado; asesorar sobre aspectos que favorezcan el buen funcionamiento del centro y la integración del alumnado con necesidades educativas especiales; participar en la orientación familiar que realiza el profesorado; elaborar información y difundir herramientas y materiales que sean de utilidad al profesorado.
- Y, finalmente, en cuanto al espacio institucional, colaborar en la elaboración del proyecto educativo y en trabajos de investigación sobre necesidades educativas y sociales que posibiliten una adecuada planificación educativa; proporcionar información sobre los recursos sociales y comunitarios y entorno social; establecer y fomentar relaciones fluidas entre la institución y la familia; planificar acciones de prevención y detección precoz de las necesidades educativas especiales; coordinarse y cooperar con los servicios comunitarios existentes para dar respuesta a las necesidades del alumnado: servicios sociales, servicios de protección de menores, de apoyo a mujeres víctimas de violencia y sanitarios.
- Además, orientan, informan y asesoran a otros agentes dentro del sistema educativo (inspección, equipos directivos, entre otros).

Todo ello constituye el quehacer del trabajo social en el sistema educativo, normalmente invisibilizado y desconocido, pero hay literatura al respecto (Fernández Fernández, sin fecha; Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Madrid, 2007) y múltiples prácticas que deberían ser sistematizadas en investigaciones.

5. El sistema educativo vasco y el trabajo social, una apuesta social y política

Hay que indicar, por contextualizar, que el trabajo social en el sistema educativo se inició en el Estado a través de los centros de educación especial mediante la formación de equipos multiprofesionales en los años setenta, aunque actualmente, el trabajo social se ubica en los Equipos de Orientación Educativa y

Pedagógica (EOEP). No existe un criterio unificado en la presencia del trabajo social en los diferentes sistemas educativos, sino que depende de cada comunidad autónoma. En la Comunidad Autónoma de Canarias, por ejemplo, el número de profesionales de trabajo social integrados en los EOEP se eleva a 44 (Consejería de Educación y Universidades, sin fecha). Pero solo hay que dar una vuelta por el globo para comprobar la presencia imprescindible del trabajo social en el sistema educativo (Alemany, 2019):

- Alemania cuenta con profesionales del trabajo social en los centros educativos desde los años setenta¹¹.
- Islandia, de la misma forma, cuenta con trabajadores y trabajadoras sociales en los centros escolares desde los años setenta, contando con una gran tradición.
- Respecto a Estados Unidos, muchos colegios e institutos cuentan con profesionales del trabajo social que trabajan la prevención del *bullying*, del consumo de alcohol, embarazos en la adolescencia, prevención de suicidios, procesos de duelo, etc.¹².
- En Canadá la figura del trabajo social es muy reconocida en los centros escolares con diversidad de funciones agregadas: apoyo al personal de la escuela, al alumnado y a sus familias, trabajo social con grupos y desarrollo comunitario, prevención del absentismo escolar¹³.
- Australia es un país con gran tradición del trabajo social educativo dado que fue uno de los primeros ámbitos de actuación en que se desarrolló la práctica del trabajo social, existiendo una profesional en cada centro escolar¹⁴.
- En Chile el trabajo social interviene sobre las situaciones de vulnerabilidad del entorno familiar del alumnado y sobre el que el profesorado no puede intervenir, con una incidencia especial en la participación de las familias en la escuela.
- En México, tras un debate nacional sobre la importancia de la presencia de trabajadoras y trabajadores sociales en los centros escolares como prevención de las brechas y desigualdades entre el propio alumnado, finalmente hace escasos meses el trabajo social fue integrado en la Ley General de Educación¹⁵.

¹¹ Sus funciones van desde la prevención de situaciones de riesgo al abordaje de problemas familiares, partiendo de los recursos y fortalezas del alumnado.

¹² Existe un organismo en defensa del trabajo social escolar: The American Council for School Social Work (<https://acssw.org>).

¹³ Los profesionales del trabajo social en el sistema educativo han creado la Canadian Association of School Social Workers and Attendance Counsellors (<http://www.casswac.ca/>).

¹⁴ Tiene una perspectiva ecológica que abarca todos los ámbitos de referencia del alumnado. Se centra en la prevención de situaciones de riesgo, asesoramiento a todo el sistema, el trabajo grupal y la construcción de redes entre la escuela, la familia y la comunidad.

¹⁵ Los estados de Sonora y Colima ya reconocían anteriormente esta figura en las escuelas.

- Y, para finalizar con algunos ejemplos a nivel internacional, en Puerto Rico la figura del trabajo social está presente desde 1920 con las maestras visitantes, llegando a 1.800 profesionales en los centros escolares en 2012¹⁶.

La presencia del trabajo social en el sistema educativo vasco no es nueva (Rejado, 2013: 84), pero se puede decir que no es fruto de una reflexión, de una apuesta política, ni de una incorporación de la perspectiva social a la actividad docente. La presencia de los trabajadores y las trabajadoras sociales es casi “anecdótica”, es una *rara avis* en el conjunto del sistema, fruto de la casualidad del momento histórico. Concretamente, en la actualidad existen tres profesionales, uno en Bizkaia y dos en Araba. El territorio de Gipuzkoa carece de esta figura profesional en el sistema educativo.

En Bizkaia el origen se sitúa en la explosión de gas que sacudió Ortuella el 23 de octubre de 1980. En aquel entonces se incorpora en plantilla un trabajador social en el equipo multiprofesional que el Ministerio de Educación y Ciencia dispuso como apoyo en la gestión de la catástrofe. Con los años, esta figura se integra en el centro de orientación pedagógica (COP, actualmente *berritzegune*)¹⁷ y tras amortizarse dicho puesto de trabajo, en 1995, el trabajador social se incorporó al Centro Escolar Artatse del barrio de Otxarkoaga, ya que desde 1983 dicho centro disponía en su plantilla de ese puesto profesional.

En Araba, por una parte, el origen se remonta a 1974, cuando se contrata a una trabajadora social en el Centro de Educación Especial de Arkaute dependiente de la Diputación Foral de Araba. Este centro se trasladó al Centro Pascual de Andagoya en 1982 y, tras asumir el Gobierno Vasco las competencias en materia de educación especial en 1985, la figura profesional fue absorbida por el Departamento de Educación. Por otra parte, la Ikastola Umandi de Vitoria-Gasteiz también tenía en su plantilla una trabajadora social y tras realizarse el proceso de publicación esta fue trasladada en 1998 a su ubicación actual en Berritzegune.

Eran los primeros años ochenta, la época de asumir las competencias en materia educativa, y el Departamento de Educación se encontró con que había profesionales del trabajo social adscritos a centros con características particulares específicas, dándose una absorción automática de ese personal. Desde entonces se ha permitido esa presencia, aunque no se ha asumido como una necesidad y en consecuencia no se ha incentivado ni promocionado.

Por esta razón no ha habido modificación en el número de profesionales y aun siendo únicamente tres en toda la Comunidad Autónoma del País Vasco, representan dos perspectivas/enfoques diferentes de intervención profesional: por un lado, la integrada en el centro de educación infantil y primaria de Artatse en Bilbao, formando parte de la comunidad escolar y con una intervención más directa y cercana con las familias; y, por otro, la que se sitúa en los *berritzegunes* de Araba, donde se contemplan como figuras de apoyo a las asesorías de necesidades educativas especiales y específicas.

El origen casual de estas figuras profesionales las sitúa en constante cuestionamiento y vulnerabilidad desde las instancias de poder, ya que al tratarse de una presencia no planificada, es fácilmente tachada de innecesaria. No así por parte de los agentes educativos que trabajan con ellas y se sirven de su apoyo y labor profesional. Ante la posible amortización de puestos con un perfil profesional de trabajo social dentro del sistema educativo vasco, el propio sistema plantea una serie de reacciones. Así, en junio de 2018, los equipos directivos de 85 centros escolares de Araba (públicos y concertados) firmaron una petición expresa al Departamento de Educación donde dicen ver imprescindible que

El Departamento de Educación del Gobierno Vasco incorpore en su plantilla profesionales del trabajo social que conozcan la compleja red de servicios sociales, puedan realizar un diagnóstico profesional, asesorar al profesorado y equipos directivos en la identificación de situaciones de riesgo, proponer intervenciones adecuadas, asumir las tareas específicas de interlocución y cohesionar redes interinstitucionales con los mismos referentes profesionales de los servicios sociales en general y los específicos de infancia en particular.

El equipo directivo del CEIP Artatse también ha expresado su preocupación ante la posibilidad de eliminar de la plantilla el perfil del trabajo social, reivindicando su intervención. Las asesorías de NEES de los *berritzegunes* de Araba se han manifestado en estos mismos términos, solicitando que el departamento tome como ejemplo de buenas prácticas el modelo existente en Araba trasladándose a toda la Comunidad Autónoma del País Vasco. Incluso el Consejo Escolar de Euskadi, en su último dictamen sobre el proyecto de decreto que aprueba la relación de puestos de trabajo del personal laboral no docente de apoyo al alumnado con necesidades educativas especiales en centros docentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, insta al departamento a realizar una evaluación del trabajo de las trabajadoras sociales adecuando la plantilla a las necesidades. El consejo considera también que, dada la situación cada día más complicada en determinados centros, sería necesario incorporar esta figura.

En este escenario de posible desaparición del perfil profesional del trabajo social en el sistema educativo

¹⁶ Las funciones que desarrollan están relacionadas con la detección de situaciones de vulnerabilidad social, ofreciendo asesoramiento a la escuela e impulsando las capacidades del alumnado y los derechos de sus familias y del propio alumnado.

¹⁷ En Euskadi, se reconvirtieron en *berritzegunes*, que se configuran como servicios de apoyo de carácter zonal y/o territorial para la innovación y mejora de la educación en los niveles de enseñanza no universitaria (véase Departamento de Educación, sin fecha).

vasco, el aumento de la demanda en la intervención social es claro y progresivo. Los equipos docentes se ven desbordados en su día a día por graves dificultades que tienen que ver con situaciones de vulnerabilidad social que necesitan una intervención interdisciplinar y sistémica en continua coordinación y *partenariado*, que rebasa la competencia docente y que exigen la incorporación de figuras específicas del trabajo social¹⁸.

En este sentido, los datos aportados en la memoria de los *berritzegunes* de Araba (Ao1 y Ao2) del curso 2017-2018, justifican la necesidad de la intervención social. En el curso 2017-2018 manejaron un total de 1.006 expedientes de alumnado de primaria, secundaria obligatoria y postobligatoria, pertenecientes a 84 centros escolares diferentes tanto de la red pública como de la concertada y podemos afirmar que la práctica diaria rompe de nuevo el mito extendido de que las necesidades existen solo en aquellos centros con bajo índice socioeconómico y cultural. En los casos en que se requiere intervención con niños, niñas y adolescentes pertenecientes a familias con un nivel socioeconómico elevado no usuarias del sistema de servicios sociales, la dificultad aumenta en esa primera intervención al tener que iniciarse en el sistema educativo, procurando y facilitando la incorporación de esas familias a la red de servicios sociales.

Tabla 1. Número de casos según el origen de la demanda

Origen de la demanda	Número
<i>Berritzegune</i> -Asesorías de NEE	42
<i>Berritzegune</i> y otros	9
Administración educativa	15
Centro escolar	301
Coordinación general	479
Juzgado	1
Servicios sociales de base y especializados de Araba	144
Sistema sanitario	5
Otros	10
Total	1.006

Fuente: Elaboración propia a partir de Ruiz de Aretxabaleta, Jausoro y Rodríguez Álvarez (2018).

Es importante destacar que, atendiendo al origen, el número de demandas directas precedentes del sistema educativo (*berritzegune*, administración educativa y centros escolares) es de 367, superando

¹⁸ El 21 de junio de 2017 tuvo lugar, a este respecto, una comparecencia en la Comisión de Educación del Parlamento Vasco donde se expuso la necesidad del trabajo social dentro del sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Comisión de Educación, 2017).

en gran número a las demandas de intervención iniciadas desde otros sistemas externos (servicios sociales, juzgado, sistema sanitario, otros) que son en total 160. El número de demandas agrupadas en el apartado de “coordinación general” es de 479. Puede sorprender este dato, ya que no corresponde a una demanda específica sino al número de casos coordinados sistemáticamente con los servicios sociales de base de Araba. En este caso, la demanda es bidireccional entre ambos sistemas. Dado que hay un tercero que se encuentra en situación de vulnerabilidad, la interdependencia entre sistemas es clara y directa.

Nuevamente, se confirma que estas figuras profesionales trabajan desde dentro y para el sistema educativo y de ninguna forma suponen una extensión de los servicios sociales. Sin embargo, supone un nexo de interlocución reconocido dentro del sistema educativo y por parte de otros sistemas de protección.

Atendiendo al motivo de intervención, la casuística es muy diversa y en muchos casos la primera causa de intervención permite sacar a la luz otras muchas dificultades que confluyen en los niños, niñas y jóvenes, pero están invisibilizadas y que necesariamente tienen que ser abordadas.

Tabla 2. Número de casos atendidos y primer motivo de intervención

Primer motivo de intervención	Número de casos
Absentismo escolar	70
Abusos sexuales	18
Comportamiento disruptivo	59
Comportamiento sexualizado	4
Consumos	4
Escolarización/Desescolarización	54
Instrumentalización	9
Malos Tratos	53
Negligencia e incapacidad materna/paterna	251
Precariedad económica	34
Tutela	19
Violencia de género	28
Otros	403
Total	1.006

Fuente: Elaboración propia a partir de Ruiz de Aretxabaleta, Jausoro y Rodríguez Álvarez (2018).

Es destacable o significativo el número de intervenciones cuya primera causa es la incapacidad o negligencia materna y/o paterna, volviendo a evidenciar que en la mayoría de ocasiones las

intervenciones no están exclusivamente ligadas a la pobreza. Por otro lado, la falta de herramientas técnicas actualizadas y adaptadas que permiten la sistematización de datos y la visibilización de la aparición de nuevas necesidades, hacen que en el concepto de “otros” se agrupen un número elevado de casos sin desglosar sus casuísticas.

Finalmente, hay que señalar que en 2016 el Departamento de Educación puso en marcha el Protocolo de prevención y actuación en el ámbito educativo ante situaciones de posible desprotección y maltrato, acoso y abuso sexual infantil y adolescente y de colaboración y coordinación entre el ámbito educativo y los agentes que intervienen en la protección de la persona menor de edad. Año a año aumentan las notificaciones de ese tipo de situaciones que se hacen desde la escuela al sistema de protección y en la primera mitad del curso 2018-2019 se han realizado 32 notificaciones oficiales solo en Araba. En todas ellas, a pesar de no estar explícito en el protocolo, se ha requerido desde los diferentes centros escolares la intervención de las trabajadoras sociales del *berritzegune* en la aplicación de dicho protocolo, realizando el diagnóstico, planificando la intervención con la familia, y en coordinación con los servicios sociales. Todos estos datos aportan evidencias científicas de las intervenciones sociales que tienen lugar dentro del sistema educativo en interdependencia con otros sistemas.

5. Reflexiones finales

El trabajo social tiene cabida en todos los sistemas de protección, especialmente en aquellos donde sus sujetos de intervención muestran mayor indefensión, vulnerabilidad y mayor necesidad de protección (nos referimos a las personas menores de edad). La escuela supone un microsistema donde conviven el alumnado, el profesorado y las familias, pero también un espacio de interacción social como ningún otro donde los niños, las niñas y los jóvenes pasan el mayor tiempo de sus vidas cotidianas; y, por lo tanto, un observatorio de primer orden para la detección de situaciones que pueden afectar a un desarrollo normalizado. El trabajo social interpela y pone siempre como prioridad a los y las menores. Cabe destacar la responsabilidad pública en la detección del abuso sexual y el maltrato infantil, a veces, obviados por los propios centros escolares ante la incapacidad de reacción, miedo o falta de

conocimiento respecto a la respuesta que se debe dar y los pasos a seguir.

El contexto social actual muestra tal complejidad (en parte, por la irrupción de las nuevas tecnologías y las redes sociales), que tanto las familias como el propio profesorado y los equipos directivos se muestran en ocasiones desbordados por las nuevas demandas y situaciones sociales conflictivas o de desprotección a las que se enfrentan cada día. Los y las trabajadoras sociales son el engranaje y la figura profesional referente, que permite el trabajo conjunto y coordinado en la prevención, la detección, el abordaje y la búsqueda de soluciones conjuntas entre los diversos estamentos y sistemas que se ven afectados.

Además, el trabajo social aporta al sistema educativo una mejora en los procesos de resiliencia del alumnado con dificultades, desventajas o en situación de vulnerabilidad, fortaleciendo y empoderando a las familias y a los y las niñas para que puedan afrontar sus procesos de escolarización de una forma normalizada. El trabajo social es una inversión a corto plazo cuando tienen lugar intervenciones en crisis; pero, fundamentalmente, es una inversión a medio y largo plazo, ya que busca una transformación en realidades sociales que dañan y dejan desprotegidos a los y las menores y un bienestar que corresponde por derecho de ciudadanía.

Es clave la incorporación de la figura del trabajo social a los claustros y/o servicios de apoyo para la innovación. Esta presencia mejora la educación desde un punto de vista integral y holístico, reduce la presión que sufre el profesorado, la carga emocional que conlleva, facilitando, al fin y al cabo, su labor docente mediante un acompañamiento cercano y respetuoso. Solo hay que dar una vuelta a nivel internacional para comprobar que este tren hay que cogerlo cuanto antes. Subir a él supone para el sistema educativo, reconocerse interdependiente, complejo y fortalecido, principalmente por la capacidad de mirarse al espejo. Es una apuesta claramente social, técnica y política. El trabajo social ya está en el sistema educativo, solo se trata de conocer qué hace ahí y cómo mejoran las situaciones concretas de las personas a nivel individual, cómo mejoran las familias, cómo mejoran los grupos, cómo mejora la comunidad a través de la escuela y cómo mejora, al fin y al cabo, la propia la escuela.

Referencias bibliográficas

- ALEMANY, C. (2019): “Por qué necesitamos trabajadores/as sociales en la escuela”, *Medium*, 7 de abril, <<https://medium.com/@carmen.alemany/por-que-necesitamos-trabajadores-as-sociales-en-la-escuela-2dc42e94f5cc>>.
- ANECA (2004): *Título de grado en Trabajo Social*, Serie Libros Blancos, Madrid, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, <http://www.aneca.es/var/media/150376/libroblanco_trbjsocial_def.pdf>.
- ARARTEKO (2001): *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*, Informes Extraordinarios al Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, Ararteko, <http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/2_586_3.pdf>.
- CASTRO CLEMENTE, C. y PÉREZ VIEJO, J. (2017): “El Trabajo Social en el entorno educativo español”, *Barataria*, nº 22, pp. 215-226 <<https://doi.org/10.20932/barataria.voiz2.309>>.
- COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE MADRID (ed.) (2007): “Trabajo social y educación”, nº monográfico extraordinario 1, *Trabajo Social Hoy*.
- COMISIÓN DE EDUCACIÓN (2017): “Comparecencia de trabajadores y trabajadoras sociales de Berritzegune de Vitoria y del CEIP Artatse, a petición de la comisión, de conformidad con la solicitud formulada por Nerea Kortajarena Ibáñez, parlamentaria del grupo EH Bildu, para explicar qué aportaciones puede realizar la disciplina de Trabajo Social a los retos del sistema educativo”, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, <http://www.legebiltzarra.eus/BASIS/izaro/webx/sm_scomisc/DDW?W%3Dsc0_serie%3D5+and+sco_freun%3D20170621+order+by+sco_freun%2Csc0_nasun%26M%3D5%26K%3D201706210500005%26R%3DY%26U%3D1>.
- CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES (sin fecha): “Distribución de los EOEP”, Gobierno de Canarias, <http://www.gobiernodecanarias.org/educacion/web/servicios/eoep/distribucion_eoep/>.
- CONSEJO ESCOLAR DE EUSKADI (2018): *La educación escolar en Euskadi 2015/2017*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco <http://www.consejoescolardeeskadi.hezkuntza.net/c/document_library/get_file?uuid=1997a364-6ac8-4518-ba48-d93cc4056f90&groupId=17937>.
- DE DIOS URIARTE, J. (2006): “Construir la resiliencia en la escuela”, *Revista de Psicodidáctica*, vol. 11, nº 1, pp. 7-24 <<http://www.ehu.es/ojs/index.php/psicodidactica/article/view/341>>.
- DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN (2019): *Plan Marco para el Desarrollo de una Escuela Inclusiva 2019-2022*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, <https://bideoak2.euskadi.eus/2019/03/07/news_52628/Plan_Marco_Escuela_Inclusiva.pdf>.
- (2016): *Protocolo de prevención y actuación en el ámbito educativo ante situaciones de posible desprotección y maltrato, acoso y abuso sexual infantil y adolescente y de colaboración y coordinación entre el ámbito educativo y los agentes que intervienen en la protección de la persona menor de edad*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, <http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dif11/es_5613/adjuntos/Protocolo_Educacion_15_noviembre_2016.pdf>.
- (sin fecha): *Berritzeguneak*, <<http://www.berritzeguneak.net>>.
- ESTIVILL PASCUAL, J.; HIERNAUX, J. y GEDDES, M. (1997): *El partenariado social en Europa*, Barcelona, Hacer.

- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, D. (sin fecha): *El Trabajo Social en el Sistema Educativo*, Consejo General del Trabajo Social, <https://www.cgtrabajosocial.es/files/52bc5b6a6cada/EL_TRABAJO_SOCIAL_EDUCATIVO.pdf>.
- JUST, J.; MARTÍNEZ, O.; ESTANYOL, V. y MORA, A. (2000): “El partenariado como estrategia del trabajo social comunitario”, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 13, pp. 253-268, <<https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS0000110253A>>.
- MESA DE TRABAJO EDUCACIÓN Y DIVERSIDAD (2016): *Documento de análisis y propuestas para hacer frente a la segregación escolar en Vitoria-Gasteiz*, 19 de diciembre, <<https://blogs.vitoria-gasteiz.org/medios/files/2017/03/Documento-definitivo-segregación-escolar.pdf>>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2019): *Enseñanzas no universitarias* [estadísticas], Ministerio de Educación y Formación Profesional, <<http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria.html>>.
- REJADO, M. (2013): *Inicios y consolidación del trabajo social en Álava*, Vitoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco.
- ROMAÑACH, J. (2009): *Bioética al otro lado del espejo. La visión de las personas con diversidad funcional y el respeto a los Derechos Humanos*, A Coruña, Diversitas, Asociación de Iniciativas y Estudios Sociales, <http://www.diversocracia.org/docs/Bioetica_al_otro_lado_del_espejo_v_papel.pdf>.
- RUIZ DE ARETXABALET, K.; JAUSORO, K. y RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, V (2018): *Memoria Curso 2017-2018 Trabajadoras Sociales Ao1-Ao2 Berritzeguneak*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- SASTRE, A. y ESCORIAL, A. (coords.) (2016): *Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás*, Save The Children España, <<https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/necesita-mejorar-fracaso-escolar-savethechildren-ok.pdf>>.
- TORRA, M. (2009): “El Trabajo Social en la enseñanza”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 86, pp. 125-128.
- UNESCO (2015): *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Development Goal 4: Ensure Inclusive and Equitable Quality Education and Promote Lifelong Learning Opportunities for All*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656>>.
- UNICEF COMITÉ ESPAÑOL (2006): *Convención sobre los Derechos de los Niños y las Niñas*, Madrid, Nuevo Siglo.
- ZAMANILLO, T. (1999): “Apuntes sobre el objeto de trabajo social”, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 12, pp.12-32.

Gestionando la vulnerabilidad desde los cuidados comunitarios en la política local: la experiencia de Zumarraga

Patricia Martínez García

Aradia Cooperativa
patmartinez.garcia@gmail.com

Delicia Aguado-Peláez

Aradia Cooperativa
deliciaaguado@gmail.com

Hainbat euskal hiritako testuinguru politiko eta soziala paradigma industrialaren higaduratik eratorritako erronka berriek markatzen dute. Krisi ekonomikoaren aurrean harturiko neurriek kolektibo ezberdinek bizi duten kalteberatasun egoera eta hauen arteko ezberdintasunak areagotu ditu. Erakunde publikoek, kasu guztietan horrela ez bada ere, gizabanako eta kolektibo babesgabeen arteko lehia-logiketan oinarrituriko politika publikoen alde egin dute. Horrela, artikuluko honen helburua, aipaturiko erronken aurrean komunitate-loturak indartzea sustatzen duten estrategia lokalak bistaratzeko da. Honetarako, Zumarragako udalerrira hartuko da ikergai moduan, bertan ekintza politiko eta sozialaren erdigunean zaintza kokatzen duten ekimenak gauzatzen ari baitira.

GAKO-HITZAK:

Zaintza, komunitatearen garapena, interseksionalitatea, toki-politika, Zumarraga.

El contexto político y social de muchas ciudades vascas está marcado por nuevos retos que derivan del desgaste del paradigma industrial. Las respuestas a la crisis económica han provocado el aumento de las desigualdades y de las situaciones de vulnerabilidad de muchos colectivos. Desde las instituciones se ha optado por políticas públicas sustentadas en el reforzamiento del individualismo y de las lógicas de competitividad entre grupos desfavorecidos, pero no siempre. El objetivo de este artículo es visibilizar estrategias locales que buscan robustecer los lazos comunitarios como salida a los desafíos mencionados. Para ello, se utiliza como caso de estudio el municipio de Zumarraga, donde se están desarrollando iniciativas que ponen los cuidados en el centro de la acción política y social.

PALABRAS CLAVE:

Cuidados, desarrollo comunitario, interseccionalidad, política local, Zumarraga.

1. Introducción

El paradigma fordista desde el que muchas ciudades crecieron se está desgastando. El debilitamiento de las fábricas, el envejecimiento poblacional y un fuerte individualismo son algunos de sus expresiones más visibles. Unos síntomas que la teoría y la praxis feminista han venido denunciando como crisis multidimensional que afecta a la economía entendida desde su origen etimológico —*oikonomos*—, que alude a la administración —*nemein*— del hogar —*oikos*— (Pérez Orozco, 2011). Y, con ello, la ecología, la sociedad y los cuidados quedan relegados a un segundo plano en un sistema que prioriza la producción sobre todas las cosas, imponiendo el imperio del conocido como *homo economicus* (Mellor, 2007; Pérez Orozco, 2014; Marçal, 2017; Juliano, 2017).

En este sentido, nuestras sociedades están insertas en una matriz de dominación, utilizando la noción de Patricia Hill Collins (1990), atravesada por lógicas capitalistas, patriarcales y coloniales, a las que se pueden sumar las edadistas y capacitistas, entre muchas otras. Esto deviene en una estructura que excluye a todos aquellos sujetos que no encajan en lo que se ha definido como normativo. En este sentido, Mary Mellor explica (2007: 42):

La economía solo quiere al “hombre” cuando este está en forma, maduro, pero no viejo, capaz de moverse y sin demandas extrañas. La economía no necesita su infancia, sus enfermedades, su hambre, su necesidad de descanso y sueño, sus prendas sucias, sus preocupaciones, el cuidado de sus hijos, sus envejecimientos, sus responsabilidades. Obviamente, en estos casos el hombre también puede ser mujer [el género del hombre económico no es una división biológica absoluta].

Esta estructura de dominación no es una ficción —tampoco una exageración— sino que es la base de nuestra organización económica, política y social que se refleja en las injusticias en el ámbito de la distribución, el reconocimiento y la representación (Fraser, 2008; 2015). Es decir, las mujeres —y otros colectivos subalternos— están discriminadas en lo económico, en lo simbólico y en el acceso a la toma de decisiones. Por poner algunos ejemplos que han ganado protagonismo en los últimos tiempos por las reivindicaciones feministas: la precariedad y marginalidad de los empleos feminizados o la invisibilidad de los trabajos de cuidados que tienen consecuencias reales en las experiencias de pobreza de muchas mujeres mayores con bajas pensiones o en la explotación de muchas trabajadoras del hogar, de hoteles o de residencias.

La constante de estas situaciones es, como se ha mencionado, una estructura sustentada en la *fantasía de individualidad*, parafraseando el título de Almudena Hernando (2012), en la que solo se valoran aquellas cuestiones que tiene un valor en el mercado,

mientras son las actividades no monetizadas las que sostienen la vida, individual y colectiva, sea el trabajo doméstico, el voluntario o la participación ciudadana (Orozco, 2006; Marçal, 2017). En consecuencia, se niega la ecoddependencia e interdependencia de la existencia humana o, en otras palabras (Herrero, Pascual y González Reyes, 2018: 14-16):

La vida humana se desarrolla inserta en un medio natural del que forma parte [...]. Como todas las especies vivas, para existir y reproducirnos dependemos de una naturaleza que nos proporciona todo lo que necesitamos para vivir [agua, oxígeno, alimentos...]. Pero, además, los seres humanos tenemos una segunda dependencia material que viene dada por el hecho de que nuestra vida transcurra encarnada en cuerpos que nacen, enferman, envejecen y tienen necesidades diferentes. Nuestros cuerpos solo pueden sobrevivir si se insertan en un espacio de relaciones que garantice cuidados y atenciones a lo largo de toda la vida, y sobre todo en algunos momentos especialmente vulnerables del ciclo vital.

El reconocimiento de la noción que recoge esta cita supone alterar todo el entramado sobre el que se han materializado las prácticas normativas e institucionales que, como se ha dicho, responden a un modelo productivista todavía centrado en la figura del ganador de pan y que dificulta las trayectorias vitales. A este respecto, las instituciones en los distintos niveles territoriales, impregnadas de una ideología neoliberal, han optado por amparar los privilegios, agravando las situaciones de vulnerabilidad.

Sin embargo, en muchos casos, el contexto local ha sido un ámbito de resistencia desde el que se ha optado por iniciativas de inclusión y fortalecimiento comunitario (Collins, 2017; Navarro Pedreño, 2017; Villasante, 2017). Aunque incipiente, este es el camino elegido por la experiencia en la que se basa este artículo: procesos sustentados en un modelo de cuidados por parte de Zumarraga. Este municipio del interior de Gipuzkoa, afectado por el debilitamiento de un sector industrial en el que había sido referente, se convierte en un espacio estratégico desde el que (re)pensar la acción política y social local hacia la generación de alternativas que superen el paradigma tradicional.

1.1. Hacia lógicas sustentadas en los cuidados (comunitarios)

En los últimos años, especialmente al amparo de las jornadas del 8 de marzo de 2018 y 2019, los cuidados se han puesto en el centro de las reivindicaciones feministas para transformar el modelo social. Cuando hablamos de *cuidados* hacemos referencia a todas aquellas actividades imprescindibles para hacer que “la vida sea vivible” (Juliano, 2017: 96) en una dimensión material pero también afectiva y relacional

(Carrasquer, 2013). Esto abarca todas las tareas destinadas a proporcionar bienestar emocional, físico y psíquico, con el fin de cubrir las necesidades diversas de todas las personas y sus diferentes etapas (Comas, 2014).

Este bienestar suele ser generado desde los recursos públicos y privados, junto con la red de personas allegadas, pero para el que solemos olvidarnos de una fuente de provisión fundamental: la comunidad (Collins, 2017; Arrieta *et al.*, 2018). Así, un modelo sustentado en los cuidados comunitarios habla de una alternativa transformadora en el que la ciudadanía se une para generar soluciones conjuntas a las distintas vulnerabilidades presentes en la sociedad, asumiendo la (inter)dependencia de las personas.

En un diálogo entre la noción de *cidadanía*¹ y desarrollo comunitario, se destacan cuatro grandes principios: conectar, conocer, compartir y construir. Es decir, activar los lazos entre la ciudadanía, especialmente entre aquellos colectivos en mayor situación de vulnerabilidad, más proclives a sufrir “dolores sociales”; acercar a las personas para desmontar estereotipos y prejuicios y buscar puntos en común; colaborar en la generación de definiciones comunes sobre el qué queremos, e ir colocando los cimientos del nuevo modelo. Zumarraga está incorporando, lenta y progresivamente, estas lógicas a su acción local. Una apuesta a largo plazo, ya que la creación de espacios de conocimiento mutuo y confianza, donde las personas, desde su diversidad, se miren, se entiendan y se hablen sin jerarquías buscando “los puntos de anclaje común que nos aproximan unos a otros” (Medina, 2005: 19). Procesos humildes, largos, tomados con serenidad y tiempo porque “no hay empatía apresurada” (Medina, 2005: 24), desde los que experimentar con estas sinergias.

2. Metodología

Con el fin de visibilizar estrategias locales que se encaminan hacia fórmulas alejadas de la otredad y la exclusión en las respuestas a los efectos devenidos de la crisis, este artículo parte de la experiencia en Zumarraga y de su preocupación por incorporar lógicas participativas e inclusivas en acción política. A este objetivo responde el proyecto “Construyendo propuestas hacia un modelo social sustentado en los cuidados” (2018)², cuyos resultados se van a

utilizar en el presente texto. Para ello, se parte de las herramientas brindadas por la investigación-acción participativa (IAP), técnicas que nos permiten analizar la realidad desde una reflexión que parte e implica a las personas protagonistas, (re)valorizando sus saberes y experiencias desde un enfoque de horizontalidad.

Partiendo de que las alternativas participativas no son siempre inclusivas (Martínez Palacios y Martínez-García, 2017), se incorpora la interseccionalidad como herramienta imprescindible para la experimentación social (Collins, 1990; Crenshaw, 1991). Porque este enfoque no solo nos permite analizar la complejidad de la maraña de ejes que nos atraviesan —como clase cultural y clase económica, edad, género, origen, racialización, situación de dependencia, situación familiar...—, sino también a visibilizar todas esas prácticas que surgen en los colectivos de las periferias y que contribuyen a imaginar otras formas de sentir, estar y construir la ciudad desde los cuidados comunitarios.

Desde estos marcos de referencia, se desarrollaron espacios de reflexión individual, a través de veinticuatro entrevistas en profundidad, realizadas a diferentes agentes políticos y técnicos, así como a ciudadanía organizada y no organizada. También se realizaron encuentros para la reflexión grupal mediante dos talleres en los que se incorporaron un total de diecisiete personas, en los que también se busca una capacitación en cuidados y desarrollo comunitario.

Toda la información obtenida posibilita profundizar en la identificación de necesidades de la población y, especialmente, de colectivos en situación de vulnerabilidad, así como en propuestas para responder a dichas necesidades. Es decir, se centra en ese cambio de paradigma que ponga los cuidados y la comunidad en el centro para responder a los retos —presentes y futuros— que se plantean en el municipio.

3. Una oportunidad para el cambio social

Zumarraga comparte destino con otros muchos municipios que crecieron al amparo de la industria. Lugar de acogida de inmigrantes interiores procedentes del Estado español en la década de los sesenta, constituye un escenario peculiar en Gipuzkoa tanto a nivel político como social y cultural (Prada, 2016). El acelerado crecimiento de la población —junto con su orografía— influye en la propia configuración del municipio y condiciona el desarrollo social de quienes lo habitan, ya que los barrios se convierten en vertebradores de muchas de

¹ En 2004, Carolina Junco, Amaia Pérez Orozco y Sira del Río escriben un manifiesto en el que definen la *cidadanía* como “una nueva forma de reconocernos como sujetos responsables de una sociedad no jerárquica que apueste por poner la vida en el centro. Entendiendo la *cidadanía* como un proceso vivo que va a ir destapando y relacionando diferentes realidades. Apareciendo protagonistas que se suelen mantener ocultos/as a lo social y lo político. Abriéndonos a la diversidad y cooperación entre distintas luchas, siempre apostando por poner la vida y su mantenimiento en el centro”.

² Este proyecto continúa con el trabajo elaborado por Igor Ahedo, Unai Aranda y Miriam Ureta, del grupo de investigación consolidado Parte Hartuz (UPV/EHU): “Diagnóstico de la Diversidad Social y Vul-

nerabilidad en Zumarraga” (2017/2018), para el Área de Servicios Sociales, Igualdad y Diversidad del ayuntamiento, y de otras iniciativas diagnósticas y experimentales elaboradas para el Área de Administración Local y Participación Ciudadana, también por Igor Ahedo, así como por la cooperativa Aradia.

las vulnerabilidades actuales, con zonas altamente envejecidas o donde se concentran personas con menor capacidad económica o racializadas.

La distribución de los barrios también es un indicador de las tensiones que se experimentaron entre las familias obreras del Estado español y las familias autóctonas, que se han ido superando con las generaciones sucesivas. No obstante, el progresivo desmantelamiento de la industria ha contribuido a la aparición, muy incipiente, de discursos excluyentes respecto a otra migración procedente de países ajenos a la Unión Europea, especialmente de América del Sur y Central, de Marruecos y Pakistán. Aunque tanto Gipuzkoa como el municipio cuentan con unos niveles de bienestar elevados, tras la crisis económica y el adelgazamiento del Estado de Bienestar, surgen expresiones de lo que se ha llamado *guerra entre pobres* (Ahedo *et al.*, 2018). Es decir, van apareciendo los primeros discursos de desconfianza hacia colectivos vulnerables, que se empiezan a percibir como competencia a la hora de conseguir un empleo, pero también a la hora de optar por ayudas sociales. Una desconfianza que está construida sobre estereotipos y prejuicios y que afecta, especialmente, a una parte de la población que está ligada con ejes como clase social, origen o colectivos altamente estigmatizados.

En definitiva, el fuerte impacto de la crisis en Zumarraga no solo ha sido económico y social, sino que también ha afectado al propio imaginario de sus habitantes, debilitándose la idea de “Zumarraga industrial y de acogida”. El desgaste de esta etiqueta conlleva la pérdida del pegamento que había funcionado en las últimas décadas, agudizando la desconexión estructural. Por ello, y ante las crecientes respuestas excluyentes en otras latitudes, la apuesta municipal pasa por el reforzamiento de los lazos comunitarios, atendiendo a una comprensión interseccional de la diversidad.

3.1. Vulnerabilidades en la encrucijada interseccional

La incorporación de un enfoque interseccional posibilita comprender la complejidad de quienes habitan Zumarraga y sus distintas formas de experimentar los dolores sociales, que se padecen de forma más o menos intensa según la clase, la diversidad funcional, la edad, el nivel de estudios, la diversidad funcional, el origen o estar o no racializada, entre otros marcadores. A este respecto, y teniendo siempre en cuenta el carácter dinámico de la experimentación de las opresiones y los privilegios (Collins, 1990), a continuación se recogen las encrucijadas que parecen jugar un papel relevante en la actualidad (Aguado-Peláez y Martínez García, 2018; Ahedo *et al.*, 2018) y que, probablemente, se pueden extender a otros entornos territoriales similares.

En primer lugar, la clase y la racialización surgen como factores fundamentales en lo que se ha llamado la *guerra entre pobres*. Una referencia que

aparece a menudo en las entrevistas individuales es la comunidad gitana, un grupo históricamente estigmatizado en esta localidad y en la gran mayoría de territorios del Estado español (Giménez, Cortés y Sáez, 2016). Los miembros de este grupo de clase humilde —especialmente quienes están en desempleo— se convierten en diana de desconfianza en algunos barrios, aunque parece que las tensiones se han ido debilitando con el paso de los años. Por ello, se ha señalado la importancia de generar estrategias para superar las barreras que limitan su acceso al empleo, a la vivienda, al reconocimiento como cultura local o la propia participación en la comunidad, incluso entre los más jóvenes.

Otro colectivo racializado y al que se aplican lógicas de otredad son las personas procedentes de países musulmanes. Esta comunidad es creciente y es fundamental reforzar los lazos sociales con una nueva generación de personas migradas, evitando discursos que fomenten la exclusión y los estereotipos. A este respecto, es importante señalar la labor realizada por colectivos como Mujeres Musulmanas Al Amal, que son un referente social y cultural. Asimismo, si bien los discursos se encaminan a otros estereotipos menos victimizantes y más ligados a la naturalización de su afectividad, las mujeres de países *latinos* también experimentan prácticas racistas. Todas las mujeres racializadas que han participado en este proceso, aunque expresan que Gipuzkoa y Zumarraga son lugares inclusivos en general, se sienten relegadas, entre otras cuestiones, en el mercado laboral.

En segundo lugar, otra entrecruzada relevante es la conformada por la clase, la edad y la familia. Aunque hay una dotación de recursos de calidad, ligado a un mayor desarrollo del bienestar en Euskadi y en el territorio histórico (Martínez-Buján, 2014), es un modelo todavía marcadamente familista. Así, el apoyo familiar —económico o psicológico— se convierte en clave para la inclusión social. Algo que se observa más claramente en las clases humildes y en aquellas edades donde la recepción de cuidados es más acuciante, como en la infancia y la adolescencia. A este respecto, es fundamental destacar la existencia de un grupo de jóvenes en riesgo de exclusión sin ningún tipo de amparo institucional, cuya vulnerabilidad está muy agravada por la falta de salidas educativas y laborales, la ausencia de redes familiares y sociales y el origen³.

Al otro lado de la encrucijada se encuentran personas sin apoyo familiar y, especialmente, sin muchos recursos económicos, pero en esta ocasión de edad avanzada. Se trata de un problema creciente porque la sociedad zumarragarra está muy envejecida, con

³ A este respecto, es importante destacar como respuesta institucional-comunitaria el trabajo activo con niños y niñas menores de edad a través del programa Topaleku —ubicado en el barrio de Eitza—, señalado como un modelo exitoso para la inclusión social. No obstante, se señala como insuficiente ya que, al cumplir la mayoría de edad, las y los jóvenes se quedan sin apoyo al ser consideradas plenamente independientes y autónomas, algo que las deja en una alta situación de vulnerabilidad.

una pirámide poblacional prácticamente en forma de hexágono, con bolsas importantes de precariedad entre quienes no tienen pensiones adecuadas. En este sentido, la soledad y la desconexión se señalan continuamente como un problema central. Además, se reivindica una diversificación de intereses y ser reconocidos como agentes activos en la comunidad (Fundación Matia, 2016). En todos estos cruces, estar en una situación de dependencia aparece como agravante de vulnerabilidad —ligada a la edad o a alguna discapacidad física, psíquica o enfermedades mentales—. De nuevo, es fundamental destacar como se señala la necesidad de más recursos públicos dedicados a personas de apoyo y acompañamiento y, especialmente, de profesionales.

Por último, el género aparece de forma transversal como un eje que agudiza todos los dolores sociales. En el rol de cuidadoras altruistas la carga de la crianza y del bienestar de las personas en situación de dependencia recae en las mujeres, naturalizando su adscripción al ámbito reproductivo no mercantilizado. En la extensión de este papel social en lo productivo, su presencia es casi exclusiva en las profesiones más precarias, como las empleadas del hogar y de cuidados —con un fuerte componente de vulnerabilidad cuando son migradas—, cuya marginalidad influye en su calidad de vida presente y futura⁴. También se presentan más desconectadas y afectadas por la soledad en dos grupos señalados como vulnerables: aquellas mujeres extranjeras, sin manejo del idioma, que están desvinculadas de la comunidad, y las mujeres de edad avanzada que están en situación de soledad no deseada.

No obstante, y volviendo al carácter complejo y dinámico de la opresión que nos ofrece la herramienta interseccional, estas vulnerabilidades se convierten en una oportunidad para desarrollar un paradigma alternativo para el municipio. En este sentido, las mujeres, en toda su diversidad, se entienden protagonistas de un modelo de cuidados comunitarios, y también son reconocidas como tales. Ya son muchas las experiencias asociativas puestas en marcha y que son percibidas como cercanas y claves para la conexión alrededor de la comunidad y la escuela. A este respecto, el encuentro establecido entre ellas en los distintos talleres refuerza esta percepción, siendo agentes clave en la extensión de las lógicas de diálogo y convivencia que han mantenido históricamente desde la invisibilidad.

En este sentido, el cambio de paradigma pasa por poner en valor las experiencias pasadas y presentes de mujeres que han ido tejiendo de manera invisible los lazos que hoy permiten hablar de comunidad y que tienen que ser reforzados. Como aboga Silvia Navarro Pedreño (2017: 25):

⁴ Sobre esta cuestión se puede señalar el trabajo realizado por Patricia Martínez-García y Delicia Aguado-Peláez (2019) al amparo de la beca de investigación de la Diputación Foral de Gipuzkoa: “¿Quién sostiene la vida? Análisis interseccional de las cuidadoras remuneradas en Zumarraga y Urretxu”.

Lo que durante mucho tiempo se ha considerado un saber y una experiencia de segundo orden, propio de lo femenino, alejados del paradigma racionalista y objetivista, levantado desde el dominio patriarcal y el señorío de lo masculino, hoy creo que es una valiosa fuente de oportunidad. Este saber es capaz de crear otros mundos posibles y renovadas alternativas de acción y de transformación, es decir, de construir la vida y lo social desde un territorio en el que entren en juego la subjetividad, las emociones, la creatividad, la belleza, la alteridad, el cuidado, la vitalidad, lo sensual, el cuerpo y el alma.

3.2. Construyendo espacios de encuentro y activando la comunidad

Aunque son muchas las potencialidades señaladas —muy ligadas a la existencia de recursos públicos y sociales— las personas participantes verbalizan una serie de necesidades que tienen que ver con el debilitamiento progresivo de la comunidad. Por un lado, se habla de la carencia de espacios de encuentro para conocerse y evitar muchos de los prejuicios que se proyectan sobre los colectivos en situación de vulnerabilidad. Esta carencia se ve agravada por un debilitamiento del tradicional tejido asociativo de carácter asistencial-social —aunque se mantienen y se refuerzan las vinculadas a la cultura vasca y las deportivas—, por una desconexión importante entre barrios y por el debilitamiento de la red vecinal. En este sentido, las desconfianzas entre institución local y ciudadanía y la carencia en la cultura participativa entre todos los agentes son un factor que agudiza las respuestas competitivas y excluyentes.

Dicho esto, es fundamental mencionar la oportunidad que se presenta con el cambio de modelo que se quiere impulsar, apostando por una mirada centrada en los cuidados, el desarrollo comunitario y la participación y la interseccionalidad. Esta respuesta ha sido validada por las personas que han participado en el proyecto. De esta manera, la construcción de espacios de diálogo permite ver, no sin dificultades, las potencialidades que hay para el apoyo mutuo, el encuentro y la solidaridad. En relación con estos principios, es importante mencionar los deseos propuestos para mejorar la vida en Zumarraga, que además de aquellas cuestiones ligadas a preocupaciones generales, como el empleo, la educación o la sanidad, pasan por el reforzamiento de lugares de encuentro, la puesta en marcha de cadenas de favores, de bancos del tiempo y de estrategias para el intercambio de recursos, tareas y saberes que activen el recurso comunitario para problemas de exclusión, marginalidad o soledad —junto a las respuestas institucionales—.

En este sentido, los espacios de diálogo permiten observar la priorización de principios que van encaminados a la justicia social a la hora de poner en

marcha las propuestas⁵. El mayor consenso proviene de la creación de lazos, ya que se entiende como fundamental a la hora de conocer las realidades y necesidades de otras personas y grupos y, con ello, desvanecer estereotipos o fricciones. Existe consenso en la necesidad de impulsar iniciativas desde una apuesta intergeneracional, ya que se entiende como una oportunidad para promocionar el conocimiento entre diferentes vivencias. Y, así, mejorar la convivencia, fomentar la diversidad e impulsar la solidaridad, siendo una estrategia que puede contribuir a aliviar la soledad no deseada de algunas personas mayores y otros colectivos en situación de vulnerabilidad.

En los espacios participativos-deliberativos —en línea con las entrevistas— también se insiste en la importancia de revitalizar el tejido asociativo, haciendo mención a su papel promotor de la vida comunitaria y de la cohesión social⁶. Asimismo, hay consenso en la importancia en que las propuestas que se desarrollan ayuden a superar el conocimiento, superando estereotipos y desconfianzas entre la ciudadanía. Se asume que la diversidad representa una riqueza en sí misma y es necesario potenciarla y darle visibilidad. Además, es necesario contrarrestar estereotipos y rumores en el mismo nivel donde nacen —bien sea las redes sociales o las plazas—, así como realizar más actividades en asociaciones y colegios. Por ello, se insiste en el reforzamiento de lógicas interculturales en los proyectos que se desarrollen, que contribuyan al conocimiento mutuo y a la revalorización del mestizaje y la cohabitación de las distintas experiencias. A este respecto, la trayectoria del Ayuntamiento de Urretxu en proyectos de diversidad cultural puede ser un referente.

Una herramienta fundamental para encaminarse hacia estos principios es la participación ciudadana, a la que se atribuye un papel central en la puesta en marcha de otro modelo social basado en la horizontalidad y la corresponsabilidad. De esta forma, se justifica en su capacidad para empoderar a la ciudadanía, para visibilizar y legitimar la voz de los colectivos vulnerables y, con ello, fomentar la convivencia y romper con la exclusión y los prejuicios. Por ese motivo, es importante crear espacios físicos de encuentro para que la ciudadanía pueda dar a conocer sus propias necesidades y conocer las de las demás, así como rentabilizar los ya existentes.

Un recurso fundamental para ello son los barrios, que se señalan como fundamentales a la hora de construir alternativas para vertebrar en igualdad del municipio, pues para fomentar la participación es

⁵ En el taller de criterios, las personas participantes tienen que priorizar unos principios, facilitados por el equipo investigador a partir del análisis de las entrevistas, que consideren más relevantes para seleccionar las propuestas que posibiliten mejorar la situación del municipio en clave de cuidados comunitarios.

⁶ Se recuerda la necesidad de fomentar la cooperación y no la competitividad no solo entre asociaciones, sino también entre los ayuntamientos de Urretxu y Zumarraga, que comparten un mismo núcleo urbano.

imprescindible visibilizar y revitalizar las dinámicas del territorio, especialmente las parte más periféricas —escuchando y respondiendo a sus demandas según criterios de proximidad—. Por último, se indica la necesidad de potenciar la capacidad pedagógica de la participación y favorecer la socialización de valores como el cuidado, la dignidad, la solidaridad o el reconocimiento. Además, se recuerda que es necesario recuperar y fomentar las relaciones humanas reales. Y una herramienta fundamental para encontrarse es el idioma. En un escenario menos euskaldun que en el entorno guipuzcoano se destaca la importancia de crear un vínculo saludable en torno al euskera y que esta lengua sea una herramienta integradora.

3.3. Imaginando lo posible (desde esos saberes femeninos)

Una vez que se ha reflexionado sobre los criterios que deben primar en los proyectos municipales, se construyen una serie de propuestas teniendo en cuenta las demandas obtenidas en el trabajo de campo y las referencias de otros territorios, pues la falta de experimentación social y la dificultad en el acceso mediático a prácticas transformadoras debilita la capacidad de imaginar otros modelos.

Una de las iniciativas sobre las que se trabaja son las huertas urbanas, pensadas como un “espacio donde se fomenta la biodiversidad. La vegetal, la animal y la humana. Es un lugar donde personas diferentes unen sus esfuerzos y su sabiduría para cultivar la vida comunitaria. La herramienta básica de trabajo es el respeto” (Sampietro *et al.*, 2018: 101). De esta forma, un grupo de personas se organiza para reinventar cualquier recoveco de la ciudad —un parque, terreno libre alrededor de un árbol urbano, un solar o espacio descuidado, etc.— convirtiéndolo en un pequeño jardín y/o huerta, entre otros. En definitiva, pequeños lugares que pueden dar pie a ofrecer una segunda oportunidad a espacios degradados o condenados al asfalto a través de notas de color y de olor que simbolizan la vuelta a la naturaleza y a la revalorización de lo que, hasta hace no tanto, era el centro de vida, también en Zumarraga. Como explica Nerea Morán, arquitecta y urbanista del colectivo Surcos Urbanos:

La escala local es la más adecuada para acoger procesos de reapropiación del espacio y de creación de un paisaje urbano que responda a las necesidades e iniciativas de sus habitantes. Mediante la participación en las decisiones sobre el entorno, y en su misma configuración, los ciudadanos dotan a los espacios de identidad, expresan la diversidad social y cultural y, por tanto, el desarrollo de sentimientos de reconocimiento, apropiación y responsabilidad hacia el entorno.

Además, estos huertos ofrecen una oportunidad para intensificar las relaciones sociales. En este sentido, esta experiencia pensada desde la cogestión de

espacios tiene el potencial para poner en relación diferentes generaciones y estilos de vida. Y, con ello, reivindicar, visibilizar y valorar el conocimiento de nuestros mayores a través de un proceso de descubrimiento y aprendizaje entre los más jóvenes, así como entre generaciones más ancladas en lo urbano. Se pueden destacar el Programa Huertos de Ocio de Vitoria-Gasteiz, la Red de Huertos Comunitarios de Barcelona o el Parque Miraflores de Sevilla.

Otra de las propuestas se dirige a la creación de un centro comunitario cogestionado, para generar una alternativa a los espacios institucionales que son un recurso destacado para actividades culturales y sociales. En este caso, se reflexiona sobre la construcción de un lugar que se convierta en el punto neurálgico de la dinamización de uno o varios barrios para avivar la relación entre los diferentes actores que conforman Zumarraga. Es decir, un pequeño (gran) laboratorio de cuidados como punto de encuentro desde el que potenciar redes y vínculos comunitarios a través de la formación, la realización de actividades culturales y deportivas, o el fomento del ocio y el tiempo libre. Por su larga trayectoria, destacan los Centros Comunitarios de Iniciativa Social de Pamplona que, dirigidos especialmente a la infancia y adolescencia, funcionan de forma cogestionada y son todo un referente de desarrollo comunitario en los barrios de la ciudad.

Por otro lado, la soledad no deseada ha sido otro tema recurrente. Aunque en el trabajo de campo se menciona particularmente a las mujeres mayores, en una sociedad cada vez más individualista no es difícil que cualquiera termine afectada por ella. Por ello, es necesario poner el foco en abordar una problemática que tiene su raíz en la desconexión social. Así, un proyecto de prevención de la soledad implica, por un lado, coordinar recursos públicos que en muchas ocasiones ya existen. Tan solo hace falta hacerlos llegar a las personas afectadas. Por ello, es necesario crear una red de observadores entre la ciudadanía identificando también personas clave como cuidadoras, enfermeras, farmacéuticas, médicas, etc., pero no solo. Y activar las redes vecinales y los recursos públicos tanto en la identificación como en el acompañamiento, generando *puntos amigos* donde poder compartir. Es decir, para crear lugares de encuentro utilizando los servicios públicos —centros de salud, colegios, biblioteca, polideportivo, etc.—, comercio local —cafeterías, librerías, mercados...—, tejido social —asociaciones— o, incluso, diversos espacios comunes —bancos en parques, plazas—. Un ejemplo a este respecto es el programa de Prevención de la Soledad no Deseada dentro de Madrid, Ciudad de los Cuidados, o el Proyecto Radars de Barcelona. En ambos municipios, el ayuntamiento pone en marcha una experiencia para identificar y combatir situaciones de soledad no deseada y aislamiento social a través de una red de apoyo mutuo.

Además, también se reflexiona acerca del papel de las tecnologías de la información y la comunicación

para potenciar los cuidados comunitarios en las sociedades actuales. En muchas ocasiones se mira con cierta desconfianza a los medios de comunicación por su capacidad de manipulación o a las redes sociales por su efecto deshumanizador en las relaciones personales. Bajo estas sombras, se olvida que, puestas en manos de la ciudadanía, también pueden tener un impacto positivo y funcionar como una herramienta fundamental a la hora de pensar en el desarrollo local. Por ello, no podíamos dejar pasar la oportunidad de plantear una propuesta en clave de construcción colectiva del conocimiento. Así, contar con un espacio de comunicación comunitaria se constituye como una oportunidad para la narración directa de vecinas y vecinos de Zumarraga que responda a sus propias demandas. Además, una experiencia en este campo puede ser fundamental si se implican aquellos grupos señalados como *otros*. Es decir, colectivos vulnerables cuya imagen, en muchas ocasiones, se construye a golpe de estereotipos y en los que recaen desconfianzas y hostilidades. Pues supone la oportunidad de mostrar sus puntos de vista y estilos de vida de primera mano con el fin de que la ciudadanía se (re)conozca. Y, en definitiva, puede ser una plataforma desde la que reforzar otros proyectos centrados en mostrar, visibilizar, valorizar y poner en relación las diferentes culturas, idiomas, realidades y trayectorias que cohabitan en Zumarraga desde una perspectiva inclusiva.

También es una oportunidad para la formación en diferentes materias que pueden servir para capacitar y empoderar a las personas participantes tanto de forma individual como colectiva. Por un lado, detenerse en el propio concepto de comunicación no violenta pensada desde la diversidad y el diálogo (Buraschi *et al.*, 2017; Scavi, 2003) que posibilite socializar en nuevos valores. Es decir, una comunicación que rehúya de dinámicas muy extendidas en nuestras sociedades basadas en la confrontación y el debate. De esta manera, la comunicación comunitaria permite una conexión en torno a la diversidad cultural así como intergeneracional, ya que juega con un instrumento que fascina a la parte más joven de la sociedad, mientras que puede verse como una oportunidad para formar a parte de la población tocada por la brecha digital.

Como ejemplo queremos hacer referencia a *Teño unha horta en San Sadurniño* (2015-) y *Pasión de Palomares* (2006). La primera se inserta dentro del programa *Fálame de San Sadurniño*, un espacio de capacitación de alfabetización digital y audiovisual en un marco de empoderamiento individual y colectivo. Se trata de un canal de Youtube que busca difundir el conocimiento y la experiencia de estas mujeres a través de una serie de videotutoriales en el que explican trucos y tareas tradicionales respecto al trabajo en el campo. La segunda está inserta en un proceso de planificación urbanística y económica en Palomares del Río (Sevilla). Se trata de una telenovela creada por la ciudadanía de esta localidad que se

proyecta en bares, plazas y otros espacios comunes, así como en la televisión local. La producción narra las problemáticas del pueblo y busca fomentar la reflexión colectiva desde una campaña de ilusionismo social (Encina *et al.*, 2007).

Todas estas propuestas se convierten en una oportunidad para experimentar en el ámbito comunitario, trabajando desde la justicia social en lugar de seguir fortaleciendo las lógicas competitivas y excluyentes. Así, aprovechando de nuevo las palabras de Silvia Navarro Pedreño: “En el páramo desolador del interés privado y la defensa propia, se multiplican hoy, como esperanzadores oasis sociales, múltiples iniciativas modestas y efímeras, locales y a un nivel micro, que son emprendimientos cooperativos *ad hoc*” (Navarro Pedreño, 2017: 250). Zumarraga se ha sumado a este entramado municipal que apuesta por contribuir al cambio social.

4. Conclusiones: los cuidados comunitarios como respuesta creativa

Las vulnerabilidades y necesidades que se detectan en el proceso iniciado en Zumarraga en 2017 no son exclusivas de este territorio y esta fotografía general es compartida en otros contextos. Por ello, es importante cartografiar la respuesta dada por la política local de este ayuntamiento que, al igual que otros muchos, está apostando por alternativas creativas que permitan abordar los dolores crecientes y fuertemente interconectados presentes en nuestras sociedades. Es decir, respuestas inclusivas a las consecuencias del modelo productivo actual y de sus constantes sacudidas, a los retos del envejecimiento

de la pirámide poblacional, o de los movimientos migratorios. Y, con ello, respuestas inclusivas al individualismo y la precariedad, a la soledad, a la otredad, los prejuicios y el miedo.

En este sentido, a partir de las investigaciones diagnósticas y propositivas realizadas en los dos últimos años, ha incorporado los cuidados comunitarios como lógica de trabajo futuro, generando alternativas optimistas capaces de transformar el escenario. A este respecto, se ha aprobado recientemente la ordenanza para poner en marcha las huertas urbanas y se están dando los primeros pasos para iniciar un proceso de relatorías, que sirva como experimentación social en el reforzamiento de los lazos vecinales. Una iniciativa que contribuya también a la revalorización de vivencias *otras* que han pasado desapercibidas para una historia escrita en clave de dominación —patriarcal, clasista o colonial, entre otras muchas—.

Todas estas iniciativas —y otras muchas que suceden en lo micro— tienen que ser constantes pues es importante visibilizar otras formas de hacer política, que exigen tiempo, cercanía y mimo. Unas formas que no se basan en la exclusión de otras personas —especialmente las más vulnerables— sino en articular espacios que nos permitan conocernos, encontrarnos y reforzarnos como comunidad. Cuando muchas veces los gobiernos locales parecen ser presentados como entes pasivos y meros gestores de servicios, lo cierto es que tienen un rol fundamental en la decisión de democratizar —o no— la política, constituyéndose en un enclave estratégico para la transformación social. Reivindiquemos su papel como tal.

Bibliografía referenciada

- AGUADO-PELÁEZ, D. y MARTÍNEZ-GARCÍA, P. (2019): “¿Quién sostiene la vida? Análisis interseccional de las cuidadoras remuneradas de Urretxu y Zumarraga” [estudio inédito resultado de una beca de investigación financiada por la Dirección de Igualdad de la Diputación Foral de Gipuzkoa].
- AGUADO-PELÁEZ, D. y MARTÍNEZ-GARCÍA, P. (ARADIA COOPERATIVA) (2018): *Construyendo propuestas hacia un modelo sustentado en los cuidados comunitarios*, Zumarraga, Área de Servicios Sociales, Igualdad y Diversidad.
- AHEDO, I. (2018): *Diagnóstico de fortalezas y debilidades para la participación entre el cuerpo político y técnico*, Zumarraga, Área de Administración Local y Participación Ciudadana.
- AHEDO, I.; ARANDA, U.; y URETA, M. (2018): *Diagnóstico de Diversidad y Vulnerabilidad en Zumarraga*, Zumarraga, Área de Servicios Sociales, Igualdad y Diversidad, <<http://www.zumarraga.eus/es/-/informe-ejecutivo-del-diagnostico-de-diversidad-y-vulnerabilidad-en-zumarraga-2018-?inheritRedirect=true&redirect=%2Fes%2F>>.
- ARRIETA, F. *et al.* (2018): “La comunidad al rescate: algunas reflexiones sobre las políticas estatales de activación comunitaria en Europa”, *Zerbitzuan*, 65, págs. 5-18, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.65.01>>.
- BURASCHI, D.; AMORAGA MONTESINOS, F.; y OLDANO, N. (2017): “Diálogo y transformación en los procesos participativos: la experiencia de los laboratorios dialógicos en las Islas Canarias”, *Rivista di Pedagogia Critica*, nº 1, <<http://www.educazioneaperta.it/>>.
- CARRASCO, C. (2013): “El cuidado como eje vertebrador de una nueva economía”, *Cuaderno de Relaciones Laborales*, vol. 31, nº 1, págs. 39-56, <<http://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/41627>>.
- COLLINS, P. HILL (1990): *Black Feminist Thought. Knowledge, consciousness and the politics of empowerment*, London, Routledge.
- COLLINS, P. HILL (2017): “The difference that power makes”, *Investigaciones feministas*, vol. 1, nº 8, págs. 19-39, <<https://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/54888/51188>>.
- COMAS, D. (2014): “Los cuidados y sus máscaras. Retos para la antropología feminista”, *Mora*, nº 20, págs. 167-182, <<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/mora/article/view/2339>>.
- ENCINA, J. *et al.* (2007): *La ciudad a escala humana*, Palomares del Río, Universidad Libre para la Construcción Colectiva (UNILCO) y Atrapasueños.
- FRASER, N. (2008): *Scales of Justice. Reimagining political space in a globalizing world*, Cambridge, Polity Press.
- (2015): *Fortunas del feminismo*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- FUNDACIÓN MATIA (2015): *Diagnóstico de Amigabilidad de Zumarraga / Diagnóstico Zumarraga* Lagunkoia, Zumarraga, Área de Servicios Sociales, Igualdad y Diversidad, <<https://www.euskadilagunkoia.net/es/component/content/article?id=334:presentacion-del-diagnostico-de-amigabilidad-en-zumarraga&Itemid=367>>.
- GIMÉNEZ, S.; CORTÉS, M^a C.; y SÁEZ, J. (2016): *Discriminación y comunidad gitana. Informe anual FSG 2016. Número especial sobre antigitanismo*, Madrid: Fundación Secretariado Gitano, <https://www.gitanos.org/centro_documentacion/herramientas/cajas/antigitanismo.html.es>.

- HERNANDO, A. (2012): *La fantasía de la individualidad. Sobre la construcción sociohistórica del sujeto moderno*, Buenos Aires, Katz Editores.
- HERRERO, Y.; PASCUAL, M.; y GONZÁLEZ REYES, M. (2018): *La vida en el centro. Voces y relatos ecofeministas*, Madrid, Libros en Acción.
- JULIANO, D. (2017): *Tomar la palabra. Mujeres, discursos y silencios*, Barcelona, Ediciones Bellatera.
- JUNCO, C.; PÉREZ OROZCO, A.; y DEL RÍO, S. (2004): “Hacia un derecho universal de ciudadanía (sí, de ciudadanía)”, <https://www.lahaine.org/mm_ss_est_esp.php/hacia-un-derecho-universal-de>.
- MARÇAL, K. (2016): ¿Quién le hacía la cena a Adam Smith? Una historia de las mujeres y la economía, Barcelona, Debate.
- MARTÍNEZ-BUJÁN, R. (2014): “Los modelos territoriales de organización social del cuidado a personas mayores en los hogares”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 145, págs. 99-126, <<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.145.99>>.
- MARTÍNEZ-PALACIOS, J. y MARTÍNEZ-GARCÍA, P. (2017): “Justicia social, interseccionalidad y profundización democrática”, *Investigaciones feministas*, vol. 1, nº 8, <<https://revistas.ucm.es/index.php/INFE/issue/view/3103/showToc>>.
- MEDINA BRAVO, P. y RODRÍGUEZ ALSINA, M. (2005): “Las emociones como barreras y accesos a la diversidad cultural”, *Redes.com, Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación*, nº 2, págs. 19-28, <<http://revista-redes.hospedagemdesites.ws/index.php/revista-redes/article/view/49/43>>.
- MORÁN, N. (2010): “Agricultura Urbana: un aporte a la rehabilitación integral”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 111, págs. 99-111, <http://oa.upm.es/12160/1/INVE_MEM_2010_76416.pdf>.
- NAVARRO PEDREÑO, S. (2017): *Saber femenino, vida y acción social. Dar a luz experiencias creadoras*, Madrid, Editorial CCS.
- PÉREZ OROZCO, A. (2014): *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- (2011): “Crisis multidimensional y sostenibilidad de la vida”, *Investigaciones feministas*, vol. 1, págs. 29-53, <http://dx.doi.org/10.5209/rev_INFE.2011.v2.38603>.
- PRADA SANTAMARÍA, A. (2016): *Los Zumarragarras. Una búsqueda de nuestra identidad a través de los padrones de habitantes (1877-2015)*, Zumarraga, Ayuntamiento de Zumarraga.
- SAMPIETRO, P. et al. (2018): *La ciudad comestible. La Naturaleza ha decidido volver a la ciudad*, Barcelona, Editorial Morsa.
- SANTOS, E. et al. (2018): *Metodologías participativas y democracias transformadoras*, Madrid, Red Cimas, Colección Construyendo Ciudadanía/15.
- VV. AA. (2006): *Pasión de Palomares* [telenovela participativa], <<https://vimeo.com/31080405>>.
- VV. AA. (2015-): *Teño unha horta en San Sadurniño* [canal de Youtube], <<https://www.youtube.com/channel/UCgYziuQoVFEOoXRjhZy9gNQ>>.
- VILLASANTE, T. (2017): *Democracias transformadoras. Experiencias emergentes y alternativas desde los comunes*, Madrid, El Viejo Topo.

La experiencia de la asistencia personal en la Comunidad Valenciana

Gonzalo José Carbonell Aparici

Red Europea de Vida Independiente (ENIL)
maitreya_gonzalo@yahoo.es

Artikulu honek Zuzenbide eta Gizarte Zientzietako doktorego-ikerketen esparruan egindako pertsonen inguruko elkarrizketa kualitatiboen ondorioak aurkezten ditu. Izenburua “Bizitza Independenteko Laguntzaile Pertsonalaren figura: Valentziako Erkidegoko esperientzia”, Azaroaren 2018ko Unibertsitateko Hezkuntza Nazionaleko Unibertsitate Nazionalean (UNED) defendatutakoa. Aurretik, Bizitza Independentearen Mugimenduaren pentsamenduaren ildo orokorrak eta Espainian emandako laguntza pertsonalerako zerbitzuaren baldintzak aurkezten ditugu.

GAKO-HITZAK:

Living Independent Movement, laguntzaile pertsonala, aniztasun funtzionaleko pertsona, laguntza pertsonaren, laguntza pertsonala prestazio ekonomikoa.

En el presente artículo se presentan las conclusiones de unas entrevistas cualitativas sobre asistencia personal realizadas en el marco de una investigación doctoral en Derecho y Ciencias Sociales titulada “La figura del asistente personal en el Movimiento de Vida Independiente: la experiencia en la Comunidad Valenciana”, defendida con éxito en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) en noviembre de 2018. Previamente, se dan a conocer las líneas generales del pensamiento del Movimiento de Vida Independiente y las condiciones de la prestación concedida en España para la asistencia personal.

PALABRAS CLAVE:

Movimiento de Vida Independiente, asistente personal, persona con diversidad funcional, persona de apoyo principal, prestación económica de asistencia personal.

1. Introducción

El presente artículo recoge los resultados de treinta y nueve entrevistas cualitativas (Kvale, 2011) sobre la asistencia personal en la Comunidad Valenciana realizadas para una investigación llevada a cabo en la elaboración de una tesis doctoral en Derecho y Ciencias Sociales titulada “La figura del asistente personal en el Movimiento de Vida Independiente: la experiencia en la Comunidad Valenciana”, defendida con éxito en la Escuela Internacional de Doctorado de la UNED en noviembre de 2018 (Carbonell, 2018b). Es la primera tesis que se presenta en España sobre el asistente personal, figura defendida originariamente por el Movimiento de Vida Independiente (MVI) (García Alonso, 2003).

Este movimiento internacional nace en la Universidad de Berkeley, California, por impulso de Edward Verne Roberts (1939-1995), una persona con discapacidad, que redefinió el concepto de independencia como el control que una persona tiene sobre su propia vida y trazó las líneas esenciales del Movimiento de Vida Independiente, que son: autoorganización, consejo *inter pares*, asistencia personal remunerada, accesibilidad universal e inserción comunitaria. El asistente personal se considera pieza clave para que las personas con diversidad funcional (PDF), término elegido por el Movimiento de Vida Independiente en España, puedan independizarse de sus cuidadores, si es que esa es su voluntad (Carbonell, 2017).

En España la asistencia personal existe en forma de Prestación Económica de Asistencia Personal (PEAP), escasamente concedida, como podemos ver en los datos oficiales transmitidos por el sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (2019). En lo que respecta a la Comunidad Valenciana, tomando como punto de referencia el 31 de diciembre de cada año desde que existe tal prestación, de 2008 a 2011 no se concedió ninguna PEAP, de 2012 a 2013 se concedió a tres personas, y de 2014 a 2016 a cuatro. En el último trimestre de 2017, periodo en el que realizamos nuestra investigación, figuraban seis prestaciones, aunque comprobamos que existían solo cinco. Los datos indicaban mayor apoyo al cuidado en el entorno familiar. La PEAP significaba el 0,01% del total de prestaciones. Hay que precisar que la PEAP se concibe como una ayuda al pago de un único asistente personal, concebido como prestador de servicios sociosanitarios a domicilio, según los requisitos de acceso a este trabajo. Por otro lado, aunque nos ceñimos a la realidad de una comunidad autónoma concreta, podemos considerarla como una situación estandarizada en España, exceptuando la situación del País Vasco, como veremos más adelante al hablar de cifras comparativas territoriales.

Para la comprensión de nuestra investigación, es necesario exponer brevemente las ideas fundamentales del Movimiento de Vida Independiente y los medios que considera indispensables para su realización, como son

el asistente personal y los Centros de Vida Independiente (CVI).

2. Conceptos fundamentales del Movimiento de Vida Independiente

El Movimiento de Vida Independiente se asienta en una serie de conceptos fundamentales:

- a. En primer lugar, el Movimiento de Vida Independiente se presenta como una reivindicación de derechos, en sentido amplio, abarcando desde los derechos humanos universales hasta el último de los derechos civiles o sociales conseguidos a lo largo de estos últimos decenios, en base a un principio básico de igualdad no solo formal, sino también material, como meta a conseguir mediante medidas de acción positiva por parte de los Estados dirigidas hacia los colectivos especialmente vulnerables. Se trata de crear una igualdad de oportunidades ante una situación de desventaja inicial en la que se encuentran las personas con diversidad funcional en los más diversos ámbitos de la vida (educación, libertad de elección, trabajo, derecho a la propia vida, etc.), sentando las bases para un derecho fundamental sancionado por las constituciones¹.
- b. La pretensión de igualdad surge de la concepción de la discapacidad como un elemento más de la diversidad humana, igualmente digna en cualquiera de sus manifestaciones, y que a lo largo de la historia personal va evolucionando desde la infancia a la vejez, manifestando una realidad interdependiente humana, que puede necesitar de apoyos especiales en la infancia, en situaciones de enfermedad, tras un accidente fortuito, en la pérdida de facultades con la edad, etc. Ni todos somos iguales ni estamos siempre en las mismas circunstancias. Esta es la base de la consideración de “persona con diversidad funcional”, frente a otras visiones negativas que acentúan la discapacidad y la dependencia como rasgo definitorio del colectivo y que responden a unos modelos de aproximación distintos, como el médico-asistencial reciente o el de marginación multiseccular (Palacios, 2008).
- c. El derecho a la igualdad de oportunidades lleva aparejado el derecho a la no discriminación, a no negar el acceso al ejercicio de un derecho por el mero hecho de la existencia de una diversidad

¹ En este sentido es oportuno recordar aquí la distinción, desde la perspectiva de los derechos fundamentales, entre una “idea económica de la libertad” y “una idea igualitaria de la libertad que tenga en cuenta las necesidades de los seres humanos” (López Pina y Gutiérrez, 2002: 102), que encaja con los principios del Estado social (López Pina y Gutiérrez, 2002: 56), dando así un salto cualitativo sobre el enfoque liberal clásico que parte de un “concepto formal de igualdad de la persona [que] constituye, junto a la propiedad privada y el derecho a la iniciativa económica, el fundamento jurídico del capitalismo”, fruto de una concepción del hombre como homo oeconomicus (López Pina y Gutiérrez, 2002: 51).

funcional. Esta correlación nos lleva a otra de las grandes reivindicaciones del Movimiento de Vida Independiente: la accesibilidad universal². La accesibilidad es un elemento imprescindible para poder disfrutar un derecho para cualquier persona, sea discapacitada o no (Miranda Erro, 2016). Accesibilidad implica responsabilidad social en la procura de un diseño universal, pensando en todas las personas y colectivos con sus especificidades, así como los ajustes razonables necesarios para que en todos los campos de la vida (educación, trabajo, vida sexual y social, ocio, redes de comunicación, tecnologías, transporte público y privado, etc.) se facilite a todos el uso y disfrute de las posibilidades vitales en igualdad de condiciones. Esta responsabilidad social la ejerce el Estado en sus diversos niveles de actuación e implica también la financiación necesaria por su parte, con la previsión en sus presupuestos generales, compensando así la desigualdad de oportunidades que en general implica la diversidad funcional, así como los gastos extraordinarios a los que se ven sometidos los miembros del colectivo para adaptar el entorno a sus necesidades.

- d. Consecuencia directa de la dignidad de la persona es la participación como síntoma de empoderamiento en todos los ámbitos: “Nada sobre nosotros sin nosotros”³, lema del Movimiento de Vida Independiente, en claro distanciamiento con el enfoque médico-rehabilitador, propio de una política asistencial, que da soluciones sin contar con el propio interesado. La diversidad funcional no implica necesariamente incapacidad de obrar y decidir (que en un Estado de derecho solo puede decidir un juez⁴). Cada persona sabe y decide mejor que nadie acerca de lo que realmente quiere, necesita y puede ofrecer según sus posibilidades. Como ser social, debe tener abierto un abanico de posibilidades que le permita diseñar sus propios proyectos y participar en los proyectos colectivos de cualquier índole que le interesen (políticos, asociativos, recreativos, deportivos, etc.).
- e. La finalidad de estos presupuestos (derecho a la igualdad, accesibilidad, empoderamiento) es la

² Rafael de Asís (2016) habla del “eje de la accesibilidad” (diseño universal, medidas de accesibilidad y ajustes razonables), que, según la Convención Internacional de las Personas con Discapacidad presentada por las Naciones Unidas en 2006, arts. 9 y 19, se justifica en tres grandes derechos: vida independiente, participación e igualdad de oportunidades. Este eje se puede ver limitado en función de lo necesario, lo posible y lo razonable.

³ Esta expresión tiene su refrendo institucional en la Declaración de Madrid a raíz del Congreso Europeo de las Personas con Discapacidad, en marzo de 2002. En él se presenta el programa de acción para el Año Europeo de las Personas con Discapacidad partiendo del lema: “Nada para las personas con discapacidad sin contar con las personas con discapacidad” (García Alonso, 2003: 325).

⁴ Se trata de una cuestión de gran trascendencia, pues con mucha frecuencia las personas con diversidad funcional se han visto abocadas a hacer algo que no desean o en la forma no deseada (Lasarte, 2010). Hay un epígrafe específico dedicado a la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección de las personas con discapacidad (Lasarte, 2010: 53).

consecución de una vida lo más independiente posible, a la que cualquier persona debe poder aspirar en sus concretas circunstancias⁵. El derecho a la vida independiente da nombre al movimiento, tratando de indicar la meta a la que toda persona con diversidad funcional debería poder aspirar, reflejada en expresiones como “libertad de elección”, “control de la propia vida”, “autodeterminación”, “responsabilidad de los propios actos” y “autogestión” (Shakespeare, 2008). La vida independiente se constituye en síntoma inequívoco de empoderamiento individual y colectivo. Teniendo en cuenta la relatividad del término “independiente”, la reivindicación fundamental se centra en la libertad de elección y en la posibilidad de realizar lo decidido en las circunstancias individuales que se tengan y en la modalidad que se desee, como puede ser en una propia unidad familiar (en soledad, en pareja o en grupo). Ello se concreta en una desmedicalización y desinstitutionalización de la diversidad funcional, reservando estas opciones a quienes realmente lo necesiten y siempre atendiendo a sus propias voluntades. Para la consecución de esta vida independiente, el Movimiento de Vida Independiente propone dos instrumentos básicos: la autoayuda y los apoyos técnicos, entre los cuales se cuenta la asistencia personal.

- f. Los grupos de autoayuda son una herramienta utilizada en todo el mundo por colectivos cuyos miembros afrontan individualmente dificultades especiales. Su poder radica fundamentalmente en aprovechar la experiencia de las personas que están en circunstancias parecidas, aportando sus soluciones y aprendizajes, lo que enriquece de modo considerable la experiencia individual y ha dado muestra de eficacia en diferentes contextos (también terapéuticos) en combinación con otras herramientas. En el Movimiento de Vida Independiente, la autoayuda se entiende como ayuda *inter pares*, aprovechando la propia experiencia ante las dificultades de gestión encaminadas a lograr la plena autonomía. Una aportación importante del movimiento ha sido la consideración de esta gestión no solo a nivel individual, sino también a nivel colectivo, asumiendo la formación y dirección de los centros de vida independiente (CVI), con elaboración de programas, estudios y proyectos tanto individuales como grupales, donde no se excluye la participación de otras personas sin diversidad funcional, pero sin que estas lleven en exclusiva la dirección o la iniciativa, tal y como ocurre en el modelo tradicional asistencial dominante en otros tipos de movimientos, asociaciones y, en general,

⁵ “La autonomía nos da la capacidad decisoria y según nuestra dependencia (real o autopercebida) seremos capaces de actuar y llevar a cabo nuestras decisiones o dependeremos de productos o personas para poder llevarlas a cabo. En todo caso, lo que sí podemos afirmar claramente es que nadie es independiente al cien por cien y que a lo máximo que podemos aspirar es a ser interdependientes” (Urmeneta, 2012: 59).

en los proyectos públicos. Esta alternativa de base nace con actitud colaboradora, puesto que también va a necesitar del apoyo en recursos financieros, humanos y de todo tipo de la sociedad en la que se inserta, representada en las Administraciones del Estado.

- g. La otra gran herramienta básica son las ayudas técnicas consideradas en su conjunto, que complementan los necesarios cambios de diseño en favor de la accesibilidad. Estas herramientas abarcan muchos campos, sobre todo tecnológicos, que están en constante innovación. Aquí podemos contar con las aportaciones de la comunicación en red con programas específicos de voz, activación por la mirada, subtítulos, etc., adaptaciones en transporte individual y colectivo, adaptaciones en el hogar y lugares públicos que implican aparatos de información, grúas, sillas eléctricas, bipedestadores, teleasistencia, respiradores, y un largo etcétera, que vienen a sumarse a otros tipos de apoyo institucionales como son los programas, subvenciones y prestaciones de servicios o económicas. Todas ellas contribuyen a la vida independiente, y el criterio básico de aceptación por parte del Movimiento de Vida Independiente será el índice de protagonismo que se concede a las personas con diversidad funcional en su proyección y diseño, así como su utilidad real para la autonomía.
- h. Entre estos apoyos destaca la asistencia personal, cuya importancia enfatiza el Movimiento de Vida Independiente sobre todos los demás apoyos, a los que de alguna manera completa y coordina bajo la supervisión del usuario con diversidad funcional. Al estudio de la figura del asistente personal dedicamos nuestra investigación desde diferentes ángulos, y especialmente aquí desde la investigación sociológica en base a entrevistas cualitativas a personas significativas dentro del Movimiento de Vida Independiente. Pero es importante destacar a partir de las experiencias del Movimiento de Vida Independiente en su origen y desarrollo, que, para el movimiento, *el asistente personal no es un cuidador* al uso, fruto de una visión asistencial de la dependencia, sino que es una herramienta básica para la independencia de la persona con diversidad funcional cuya existencia incide directamente en el cambio de paradigma de atención familiar en el entorno habitual (entendiendo por ello familia de origen). También supone una herramienta para la igualdad de género, que libera a la mujer de su papel tradicional en las sociedades patriarcales como cuidadora de todos los miembros de la familia: en la infancia, en la vejez, en la enfermedad, en las emergencias de cualquier tipo y, en fin, en la diversidad funcional de cualquiera de sus miembros, convirtiéndose así en muchas ocasiones en cuidadora simultánea de varias personas y teniendo que renunciar en consecuencia a su propia vida independiente.

Este nuevo modo de entender la asistencia personal como apoyo para la independencia se enfrenta directamente al modelo de asistencia como cuidado, fruto de otras concepciones de tipo médico-asistencial y que no son aplicables a todas las personas con diversidad funcional al no estar en circunstancias de urgencia sanitaria. Este modo de ver la asistencia también supone cambios en la función de las inversiones económicas de los cuidados: en vez de contabilizar “gastos en dependencia”, han de percibirse como “inversiones en autonomía”, que implican retornos sociales de la inversión, menores costes de oportunidad para los cuidadores (que no han de sacrificar el desarrollo de sus propias vidas) y disminución de la economía sumergida, algo que, a su vez, incide en la discriminación social, en particular de la mujer inmigrante (Jiménez-Martín y Viola, 2017). El asistente personal se convierte en símbolo del cambio defendido por el Movimiento de Vida Independiente, que ha descrito como *usuarios de asistente personal* a las personas con diversidad funcional que se adscriben a él.

Se han elaborado unos indicadores de vida independiente (IVI) que sirven para garantizar que los proyectos que se construyen tienen en cuenta estos principios básicos, por ejemplo: si el usuario tiene suficientes horas de asistencia personal en los ámbitos y en los tiempos que las necesita; si los centros están al menos codirigidos por personas con diversidad funcional, etc. También se ponderan estos IVI en función de las prioridades marcadas por el mismo usuario y las reivindicaciones generales, para que puedan calcularse los grados de aproximación al modelo la vida independiente (Centeno, Lobato y Romañach, 2008).

Resumiendo, los conceptos fundamentales manejados por el Movimiento de Vida Independiente son: igualdad en el disfrute de los derechos, diversidad consustancial a la vida humana, no discriminación, accesibilidad universal, participación inclusiva, vida independiente, ayuda *inter pares* y apoyos técnicos, con el de asistente personal como el más importante de ellos. Estos conceptos descartan la medicalización, la institucionalización y la cultura de cuidados asistenciales como tratamiento exclusivo e impuesto a las personas con diversidad funcional. Si tuviéramos que resumir en una sola expresión la reivindicación fundamental del Movimiento de Vida Independiente, esta sería el “derecho a la autonomía personal, el derecho de libertad y control sobre la propia vida” (Honneth, 2014). El nacimiento del Movimiento de Vida Independiente en Estados Unidos está inspirado en los derechos civiles y políticos de marcado carácter individual, pero tras su expansión se ha enriquecido con las aportaciones de otros países, entre los que destacan especialmente los países nórdicos y el Reino Unido, que han puesto el acento en la dimensión social del Movimiento de Vida Independiente y en la vertiente objetiva de los derechos económicos, sociales y culturales, lugar en el que se encuadra actualmente

en los países desarrollados el tratamiento de la discapacidad. Ambos aspectos, individual y social, son complementarios e inseparables y la conciencia de este hecho puede marcar sin duda grandes diferencias en las políticas de apoyo a las personas con diversidad funcional.

3. Los Centros de Vida Independiente

Tal y como señala J.J. Maraña (2004: 25):

CVI puede ser definido como una organización de carácter no residencial, no lucrativa, ideada y gestionada en su integridad por personas con discapacidad, primordialmente demandantes de atención continuada y a largo plazo, orientada a facilitar para sí mismas, en su comunidad de base, recursos de todo orden que hagan factible el diseño de planes individuales de vida independiente y autodeterminada.

También puede definirse como una “herramienta de cooperación mutua y desarrollo comunitario para promover la vida independiente” (Gómez Jiménez y Arroyo Méndez, 2013: 84), poniendo en la práctica sus principios a nivel local. Para ello hace falta que un grupo de activistas del Movimiento de Vida Independiente se reúnan y reflexionen sobre el mejor modo de organizarse, en función de las necesidades y recursos a su alcance; se parte de un proceso de reflexión y empoderamiento necesario que cristalizará del modo más adecuado a su cultura y entorno. Estos centros de vida independiente⁶ se caracterizan por:

- a. Autogobierno: diseñados y dirigidos por los propios componentes a modo cooperativista, promoviendo el autoempleo, de modo que la mayor parte de los trabajadores pueden ser a la vez socios de la oficina de vida independiente y usuarios de esta.
- b. Autogestión: la oficina de vida independiente provee servicios para facilitar la vida independiente de sus socios y usuarios, accediendo a la asistencia personal, educación, trabajo, vivienda y ocio en igualdad de oportunidades al resto de la comunidad. El control de dichos servicios recae en el propio usuario.
- c. Cooperación y empoderamiento mediante la creación de redes de apoyo *inter pares*, como modo de liberación de dependencias familiares, profesionales y tuteladas institucionales (forzadas).

Por su parte, los servicios característicos de las oficinas de vida independiente son los siguientes:

- a. Información y asesoramiento en todo lo referente a la vida independiente de cada caso particular

⁶ En España toman el nombre de Oficinas de Vida Independiente (OVI), para diferenciarlos de los centros residenciales (Gómez Jiménez y Arroyo Méndez, 2013: 86-88).

y específicamente en la orientación sobre asistencia personal: pasos a seguir, normativa legal, gestión de contratos, pago directo, etc.

- b. Apoyo *inter pares* a nivel individual y grupal en cualquier aspecto que interese: comunicación de experiencias, formación y selección de asistentes personales, posibilidades de financiación y autogestión, etc.
- c. Mediación en el empoderamiento como personas y como colectivo, provocando el cambio social y sistémico, de modo que se consiga una normativa igualitaria y justa con relación a los derechos humanos y una sociedad accesible.
- d. Formación en derechos y mecanismos para exigir su cumplimiento.
- e. Adiestramiento en habilidades de vida independiente en lo que se refiere a las actividades diarias, apoyos técnicos, autogestión de la asistencia personal, etc., que den impulso a la salida del ambiente sobreprotegido.

Aparte de estos servicios básicos, en función de las posibilidades del centro de vida independiente, se pueden ofertar directamente medios para la vida independiente, tales como:

- a. Servicio de asistencia personal: actuando como oficina de empleo o gestionando los contratos laborales de los asistentes personales y llevando a cabo los diferentes trámites administrativos, como intermediación en pagos de nóminas, etc., siempre que el usuario lo solicite y bajo su supervisión directa.
- b. Asesoría en la elaboración y ejecución de los planes individuales de vida independiente (PIVI) para establecer las horas necesarias de asistencia personal, tareas a realizar, etc., siempre que el usuario lo solicite y bajo su supervisión.
- c. Incentivar la búsqueda de asistentes personales, por ejemplo, creando una bolsa de empleo de personas interesadas en trabajar como asistentes a la que las personas con diversidad funcional puedan acudir para facilitar la búsqueda de trabajadores, formación en las directrices de vida independiente, mediando con algunas asociaciones interesadas, etc.
- d. Documentación sobre vida independiente, análisis de resultados, establecimientos de protocolos de actuación, solicitudes de ayudas, etc.
- e. Intermediación en la búsqueda de vivienda accesible: conocimiento de derechos, normativas, base de datos en colaboración otras entidades públicas o privadas, empresas de reformas, medios técnicos, etc.
- f. Intermediación en acceso al empleo: bases de datos, colaboración con entidades públicas y privadas.

Los centros de vida independiente no tienen una forma jurídica predeterminada (Maraña, 2004: 137 y ss.) y

pueden ser sociedades de responsabilidad limitada, cooperativas, fundaciones, asociaciones, entidades de utilidad pública, etc., en función de su idoneidad, los medios de financiación y las legislaciones nacionales o locales, para que puedan actuar del modo más independiente y efectivo posible respecto a sus fines. Por su propia naturaleza, los centros de vida independiente se encuentran en el ámbito de la economía social como entidades no lucrativas, puesto que entre sus fines no está directamente el beneficio económico, sino el bienestar de las personas (García Alonso, 2003b; Cabra de Luna, 2017). Dentro de este ámbito se puede optar por la forma que a priori parezca más eficaz (Juez Martel, 2013), teniendo en cuenta la tradición sociocultural de cada país, como puede ser el caso del cooperativismo social en Noruega (Uloba, 2019) o en Suecia (Ratzka, 2003). En Estados Unidos han logrado conjugar los apoyos administrativos y legales con los apoyos de voluntarios y donaciones particulares, como documentan las páginas web de los centros de vida independiente no solo en sus balances, sino simplemente viendo las opciones de donar fondos que aparecen nada más entrar en estas páginas.

Aunque originariamente los centros de vida independiente son las entidades más representativas del movimiento de vida independiente, la realidad es que están irregularmente esparcidos en el mundo. Hay una gran diferencia entre los Estados Unidos y el resto de los países. Solo en el Estado de Nueva York comprobamos que hay registrados sesenta y cuatro y una base de datos común que se puede consultar por la Red. En Europa, el Independent Living Institute⁷ ofrece *links* sobre discapacidad más allá del Movimiento de Vida Independiente que resultan muy ilustrativos como reflejo de una sociedad plural⁸.

Para que los centros de vida independiente funcionen realmente como tales y puedan ofertar servicios directos de asistencia personal, cursos de formación, empleo a una plantilla de trabajadores con diversidad funcional, etc., han de contar con una estructura y apoyarse en una realidad socioeconómica que fomente políticas de apoyo a tales centros, con subvenciones y pagos sociales directos a las personas con diversidad funcional para que puedan tener sus apoyos técnicos, como viviendas adaptadas, asistentes personales, etc. En España, por ejemplo, de las cinco asociaciones consideradas como oficinas de vida independiente (Madrid, Barcelona, Galicia, Andalucía y Canarias), quizá OVI Barcelona sea la que más se aproxima al perfil, dejando al usuario la planificación de sus horas de asistencia personal necesarias, mientras que OVI Madrid parte ya de límites horarios y presupuestos. Desgraciadamente, ante la falta de recursos reales,

⁷ Nacido en Suecia en 1993 es una fundación sin ánimo de lucro que elabora material de investigación sobre la asistencia personal y la vida independiente, ofreciendo una biblioteca virtual. Desde 1996 recibe subvenciones de la Unión Europea y del Fondo de Herencia General Sueco (cfr. <<https://www.independentliving.org/>>).

⁸ Cfr. listado completo en <<http://www.independentliving.org/links>>.

el Movimiento de Vida Independiente en la gran mayoría de países tiene que contentarse con hacer sus políticas reivindicativas apoyándose en otro tipo de organizaciones con cometidos menos ambiciosos, aunque igualmente necesarios para su labor de concienciación sociopolítica.

4. Nuestra investigación sobre el asistente personal en la Comunidad Valenciana

4.1. Cuestiones previas

Aunque nuestra ambición coincide con la planteada por Mike Oliver sobre la “investigación emancipadora de la discapacidad” (Barnes, 2008: 381), pues estamos de acuerdo con él en que “no es cuestión de educar a unos y a otros para que se integren, sino de luchar contra la discriminación institucional hacia las personas con discapacidad” (Oliver, 2008: 312), vamos a ceñirnos como paso previo a escuchar directamente lo que opinan las PDF y sus asistentes, entrevistados al efecto sobre algunas cuestiones en torno a la asistencia personal.

Sin embargo, antes de explicar la metodología empleada dentro de un contexto de investigación sociológica, hemos de tener en cuenta dos cuestiones que enmarcan este estudio: la normativa autonómica y el número de prestaciones económicas de asistencia personal (PEAP) concedidas en esta comunidad en comparación con otras prestaciones y otras comunidades.

4.2. Normativa autonómica

En la Comunidad Valenciana, las políticas sociales en el campo de la dependencia han seguido la tónica general española de precarización, en un entorno de decaimiento del Estado social. Quizá haya destacado, en todo caso, por la lenta puesta en marcha inicial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y la casi nula atención a la asistencia personal. En algún estudio concreto (Montalbá, 2013; Muñoz González, 2015; Muñoz González y Pitxer, 2016 y 2018; Montagud, 2018) simplemente se reitera la situación general en el Estado español.

Desde 2015, un nuevo Gobierno pretende revitalizar en general las políticas sociales. Es interesante señalar que recientemente la Generalitat ha adoptado la Ley 9/2018, de 24 de abril, de modificación de la Ley 11/2003, de 10 de abril, de la propia Generalitat, sobre el estatuto de las personas con discapacidad, para adecuarla a la Convención de 2006; y aquí se menciona la asistencia personal en el artículo 6 como una de las adecuaciones implicadas; habrá que esperar al desarrollo normativo que esta nueva ley pueda generar.

Entretanto, y en lo que a la normativa específica sobre la autonomía personal se refiere, el Decreto

62/2017, de 19 de mayo, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas, es, en opinión del mismo Gobierno Autonómico, un nuevo reconocimiento de la dependencia que amplía la red pública de valoraciones y favorece la autonomía personal. El contenido del Decreto 62/2017 está incorporado en la web informativa de la Generalitat, a la que acudimos para contemplar la normativa respecto a la asistencia personal. Esta supuesta renovación aportada por el decreto parece pretender cierta armonía con los planteamientos defendidos por el Movimiento de Vida Independiente. Para comenzar, el tema de la discapacidad está ubicado, dentro del organigrama institucional-administrativo, en Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, en el apartado de “Diversidad funcional”⁹. Dentro este apartado se distingue entre el área de Diversidad Funcional propiamente dicha, con los tipos de valoración y apoyo que se ofrecen en la Comunidad Valenciana, y el área de Dependencia, donde se incluyen todos los aspectos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (LAPAD), en vigor en toda España, y perfilados en la Comunidad Valenciana con algunas mejoras. Aquí encontramos las prestaciones económicas del SAAD, donde se ubica la PEAP. Esta se define en los siguientes términos:

La prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia en cualquiera de sus grados por razón de su diversidad funcional. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal que facilite a la persona beneficiaria el acceso a la educación y/o al trabajo, o bien posibilitar una mayor autonomía en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria, su inclusión y participación en la comunidad.¹⁰

En esta misma página se indican los requisitos de acceso a la prestación: 1) los generales recogidos en el artículo 5 de LAPAD; 2) una edad mínima de tres años; 3) estar valorado en cualquier grado de dependencia por razón de su diversidad funcional; 4) capacidad para dar instrucciones al asistente por sí mismo o por medio de su representante legal o guardador de hecho; 5) que sea prescrito como idóneo por el PIA¹¹.

Respecto a los requisitos de idoneidad del asistente personal, se mencionan los siguientes: estar empadronado en la Comunidad Valenciana; reunir las condiciones valoradas por el mismo usuario en su libertad de contratación, que deberán ser acreditadas

por el interesado y ratificadas por los Servicios Sociales Generales; disponer de un contrato laboral suscrito por el beneficiario o representante legal; acreditar el cumplimiento de las obligaciones de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social; no ser cónyuge o pareja del beneficiario, ni pariente por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado; acreditar la formación de atención social y sanitaria a personas en el domicilio y los demás requisitos establecidos normativamente; a tal efecto se valorará, además de las titulaciones, la experiencia laboral en centros y programas de atención y promoción a personas en situación de dependencia o en servicios de asistencia personal; asimismo se valorará la formación y experiencia laboral y la idoneidad para la atención específica de la tipología de la diversidad funcional, que será controlada en el primer informe de seguimiento por los Servicios Sociales Generales.

Cabe subrayar al respecto que se habla en el apartado 3 de “contrato laboral”, lo que implicaría una relación jurídica como trabajador por cuenta ajena, como empleador y empleado, sujeta al Estatuto del Trabajador vigente. Sin embargo, en el punto 4 se pide al trabajador que acredite el alta y el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social, lo que en principio corresponde al empleador en el caso del contrato laboral; solo en el caso de contrato civil como prestador de servicios autónomo podrían exigírsele al asistente personal estas obligaciones. Las acreditaciones del apartado 6 quedan difusas, en primer lugar si además hay que conjugarlas con la valoración conjunta que el mismo usuario hace en el apartado 2 de los requisitos de acceso. Por otro lado, parece difícil valorar la experiencia en algo inexistente jurídicamente como es la asistencia personal en los últimos años.

En cuanto a los requisitos que, en su caso, ha de cumplir la empresa prestadora del servicio de asistencia personal, se dice que han de ser empresas, entidades o personas profesionales prestadoras, lo que deja abierta la posibilidad a diferentes tipos de asociaciones, empresas mercantiles, cooperativas o trabajadores autónomos. Además, han de estar acreditadas por la *conselleria* competente, tener en todo caso un contrato firmado con la persona beneficiaria o representante legal, cumplir con los requisitos de afiliación a la Seguridad Social y acreditar la formación en atención sociosanitaria a personas en el domicilio y los demás requisitos establecidos normativamente. Esta normativa deja abierta la posibilidad de recurrir a las diversas relaciones jurídicas entre asistente personal y personas con diversidad funcional que hemos analizado en otros lugares (Carbonell, 2018a), y también da entrada a la normativa sobre formación de los asistentes personales, que queda indefinida y puede resultar cambiante. Por último, en este mismo documento se dice:

El reconocimiento de la prestación económica de asistencia personal no se perderá por el hecho

⁹ Confrontar: <<http://www.inclusio.gva.es/web/discapacitados>>.

¹⁰ Confrontar: <<http://www.inclusio.gva.es/web/dependencia/asistente-personal>>.

¹¹ Programa Individual de Atención, prescrito en el artículo 29 de la LAPAD.

de que se sustituya a la persona o personas encargadas de dicha asistencia siempre que la persona beneficiaria o su representante legal acredite que la nueva persona asistente cumple con todos los requisitos formales y contractuales que se establecen en el presente Decreto. La Generalitat no formará parte ni será responsable en ningún caso de la relación contractual establecida.

Con esta última afirmación queda en el aire el control administrativo de una posible arbitrariedad en el despido del asistente personal financiado con fondos públicos o incluso antes sobre la celebración de un contrato que no se ajuste a la normativa laboral. En principio, la concesión de prestaciones hace pensar que la Administración habría de comprobar el cumplimiento de las condiciones laborales, del mismo modo que controla las condiciones económicas de los solicitantes de la prestación con cumplido esmero. Su falta de responsabilidad deja también en el aire la propia calidad del servicio.

El documento termina con un listado de doce empresas acreditadas para toda la Comunidad Valenciana, algunas de las cuales proyectan sus actividades de atención en el ámbito geriátrico o asistencial de enfermedades, e incluso otras provenientes del sector de la limpieza (por ejemplo, la empresa Povinet). Esto es un indicio claro de la tendencia a identificar la asistencia personal a la diversidad funcional con los cuidados, tendencia que así permanece en pie en esta comunidad a pesar de haber cambiado aparentemente de orientación.

Se establece, por lo demás, que la PEAP es compatible con otros servicios reflejados en el artículo 41, apartados 9 y 10:

La prestación económica de asistencia personal es compatible con el servicio de teleasistencia, y los servicios de autonomía o su prestación vinculada, a excepción de las viviendas tuteladas. En todo caso no se podrán conceder más de dos servicios o prestaciones, no computándose como tal el servicio de teleasistencia atendiendo a su carácter complementario.

Los servicios de autonomía a los que se alude se enumeran en el artículo 35.2: 1) asesoramiento en tecnología y adaptaciones; 2) habilitación para la autonomía; 3) terapia ocupacional; 4) atención temprana; 5) estimulación y activación cognitiva; 6) atención biopsicosocial para personas con trastorno mental en centros de rehabilitación e inserción social; 7) promoción de la autonomía funcional, incluidos productos técnicos y de apoyo; 8) habilitación profesional y social en centros ocupacionales o polivalentes; 9) otros programas que se establezcan con la misma finalidad. Consecuentemente, todo lo que no se incluye en el artículo 41.9 y 10 resulta incompatible.

Para una adecuada comprensión de algunos desarrollos de las entrevistas y de los perfiles

individuales que analizamos, debe recordarse en este punto que la PEAP tiene establecido en la LAPAD un peculiar régimen de deducciones, que depende de la situación laboral o del tipo de pensiones o apoyos que recibe su perceptor. En efecto, el artículo 31 de la LAPAD dice:

La percepción de una de las prestaciones económicas previstas en esta Ley deducirá de su cuantía cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social. En particular, se deducirán el complemento de gran invalidez regulado en el artículo 139.4 de la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, el complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75 %, el de necesidad de otra persona de la pensión de invalidez no contributiva, y el subsidio de ayuda a tercera persona de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).¹²

Este texto determina las posibilidades económicas de los beneficiarios, en especial dependiendo de que perciban pensiones de gran invalidez, la ayuda de tercera persona o las pensiones de invalidez no contributivas.

La gran invalidez está definida en la disposición transitoria vigésimo sexta del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social¹³. En ella, a tenor del artículo 194.6, se dice que “se entenderá por gran invalidez la situación del trabajador afecto de incapacidad permanente y que, por consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite la asistencia de otra persona para los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos”. En los artículos 194 a 196 de este mismo texto se explican los distintos grados de la incapacidad permanente, sus prestaciones vitalicias y los correspondientes periodos de cotización necesarios para su disfrute. Con referencia a la gran invalidez, el artículo 196.4 dice:

Si el trabajador fuese calificado como gran inválido, tendrá derecho a una pensión vitalicia según lo establecido en los apartados anteriores, *incrementándose su cuantía con un complemento, destinado a que el inválido pueda remunerar a la persona que le atienda*. El importe de dicho complemento será equivalente al resultado de sumar el 45 por ciento de la base mínima de

¹² Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (BOE) núm. 299, de 15/12/2006. Esta ley está actualmente incluida en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y reinserción social (TRLGPD), publicada como Real Decreto Legislativo 1/2013 de 29 de noviembre (BOE, nº 289 de 03/12/2013).

¹³ BOE, núm. 261, de 31/10/2015.

cotización vigente en el momento del hecho causante y el 30 por ciento de la última base de cotización del trabajador correspondiente a la contingencia de la que derive la situación de incapacidad permanente. En ningún caso el complemento señalado podrá tener un importe inferior al 45 por ciento de la pensión percibida, sin el complemento, por el trabajador¹⁴.

En cuanto a las pensiones de invalidez no contributivas, su normativa se recoge en los artículos 363 a 367, donde se indican requisitos y cuantías. Concretamente, en el 364.6 se dice:

Las personas que, cumpliendo los requisitos señalados en el apartado 1 a), b) y d) del artículo anterior, estén afectadas por una discapacidad o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 75 por ciento y que, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesiten el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos, tendrán derecho a un complemento equivalente al 50 por ciento del importe de la pensión a que se refiere el primer párrafo del apartado 1.

Esto implica que, en casos de pensiones contributivas, no existe un límite superior (aunque sí un límite inferior del 45 %) para la cuantía suplementaria por necesidad de concurso de tercera persona, que depende de varios factores, mientras que en caso de pensiones no contributivas se establece un montante fijo del 50 %. En ambos casos se reconoce como una ayuda para quienes necesiten de alguien que pueda servirles de apoyo, que es lo que aquí hemos denominado “persona de apoyo principal” (PAP), o con otros medios de apoyo remunerados, como puede ser una empresa de servicios asistenciales.

Los subsidios por ayuda de tercera persona (ATP) proceden de la LISMI, que en su artículo 12 incluye este subsidio para las personas que por su discapacidad no han podido cotizar lo suficiente a la Seguridad Social. Este subsidio ha sido considerado siempre como un suplemento menor en consideración al apoyo mayoritario familiar. Se trata del reconocimiento implícito de que una persona fuera del ámbito familiar ha de contribuir a la atención de la PDF: aunque no considere una contratación, dada su cuantía ínfima, y los tiempos implicados sean más bien testimoniales, resulta a nuestro modo de ver una primera referencia a la figura del asistente personal, para la que el Movimiento de Vida Independiente rechaza su carácter asistencial y subsidiario.

Por último, puede señalarse que la única prestación económica innovadora respecto a la LAPAD es la llamada “Prestación vinculada de garantía” (artículo 34), que se prevé cuando no haya una plaza pública

residencial a menos de veinte kilómetros de la residencia de la persona solicitante; sin embargo, constituye solo una ayuda al pago a la residencia privada, a la que se tendrá que contribuir según la normativa prevista en el mismo artículo.

4.3. La prestación económica de asistencia personal en cifras

A 31 de diciembre de 2017, según datos oficiales del sistema de información del SAAD¹⁵, en la Comunidad Valenciana hay un total de 6 PEAP (0,01% del total de prestaciones), frente a 33.374 prestaciones económicas de cuidados familiares (PECF); estas suponen más de la mitad de las prestaciones (el 51,44 %) y mantienen una línea ascendente según las estadísticas anteriores. Le siguen, por este orden, Atención Residencial (10.586 —16,32%—), en aumento; Prestación Económica Vinculada al Servicio (10.001 —15,42%—), en aumento; Prestación para Centros de Día/Noche (6.560 — 10,11%), en ligero aumento; Prestación para Teleasistencia (3.782 —5,80%—), en descenso; y Prestaciones para Prevención Dependencia y Promoción Autonomía Personal (558 —0,86%—), en ligerísimo aumento. Respecto al Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) constan 29 usuarios (0,04%); en el mes anterior constaban por este concepto siete usuarios (0,01%); pero, extrañamente, y a diferencia de las demás autonomías, estos datos no constaban para meses anteriores en esta comunidad, lo que indica un posible cambio de criterio a la hora de la inclusión en registro estadístico¹⁶.

En términos generales, los datos indican el mayor apoyo de la Generalitat al cuidado en el entorno familiar, que porcentualmente está en cabeza de todas las demás comunidades autónomas¹⁷. Se potencia así el apoyo no profesional de la persona con diversidad funcional, que había vetado la Administración anterior en favor de la atención residencial, facilitando las condiciones de acceso a la prestación para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales¹⁸, aparentemente menos costoso que la financiación

¹⁵ Cfr. <http://www.imsero.es/imsero_01/autonomia_personal_dependencia/saad/index.htm>. Los datos se van renovando mensualmente, pero tomamos esta fecha como última referencia para esta investigación, realizada en el último trimestre de 2017.

¹⁶ En la Comunidad Valenciana este servicio está orientado fundamentalmente a las personas mayores, dentro del conjunto de Atención Domiciliaria, que incluye el servicio de ayuda a domicilio propiamente dicho, el de teleasistencia y los llamados *Menjar a Casa* (Comer en Casa) y *Major a Casa* (Mayor en Casa). Este tipo de servicios se facilitan mayoritariamente por el Ayuntamiento de Valencia y entidades acreditadas o concertadas mercantiles o sin ánimo de lucro y utilidad pública, con aportación económica de los usuarios y subvenciones de la Generalitat. Cfr. <<http://www.inclusio.gva.es/web/mayores/atencion-domiciliaria179>>; <<https://www.valencia.es/ayuntamiento/bienestarsocial.nsf/vDocumentosTituloAux/95C49E25578E19C7C12572F30028DCC8?OpenDocument&bdOrigen=ayuntamiento%2Fbienestarsocial.nsf&idapoyo=38831A92AD57868DC12572F200468895&lang=1&nivel=7>>.

¹⁷ SAAD, cuadro 1.10, <http://www.imsero.es/imsero_01/autonomia_personal_dependencia/saad/index.htm>.

¹⁸ Cfr. <<http://www.inclusio.gva.es/web/dependencia/prestacion-para-cuidados-en-el-entorno-familiar>>.

¹⁴ El subrayado es nuestro.

de la PEAP¹⁹. Comparativamente hablando, a la asistencia personal se le dedica menor atención que al resto de servicios y prestaciones.

El resto se mantiene en descenso o ligero aumento, exceptuando la prestación vinculada al servicio, en claro aumento. La atención a la dependencia se dirige fundamentalmente a las personas mayores, y las personas con diversidad funcional son consideradas en su faceta de “dependiente”, sin primar el aspecto de autonomía personal a cualquier edad, como expresa el poco acceso real a la PEAP y a las escasas prestaciones dedicadas a prevención de la dependencia y la promoción de la autonomía, más bien testimoniales y en todo caso residuales.

Hay que precisar que esta PEAP, que alcanza oficialmente a seis beneficiarios, es la más alta de la historia de esta prestación, según los datos del sistema de información del SAAD. Tomando como punto de referencia el 31 de diciembre de cada año desde que existe tal prestación, de 2008 a 2011 no se concedió ninguna PEAP, de 2012 a 2013 se concedió a tres personas, y de 2014 a 2016 a cuatro.

4.4. Comparativa cuantitativa con otras comunidades autónomas

En la misma fecha que consideramos en nuestra investigación (31 de diciembre de 2017), las prestaciones en el territorio nacional se establecían así: País Vasco, 5.826; Castilla-León, 596; Galicia, 190; Madrid, 79; Castilla-La Mancha, 19; Catalunya, 17; Comunidad Valenciana, 6; Navarra, 2; Asturias, 1. En Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, Murcia, La Rioja, Ceuta y Melilla no contaban con ninguna PEAP. En conjunto, el 0,56 % del total de prestaciones.

A fecha de 30 de noviembre de 2018 constan: País Vasco, 5.656; Castilla-León, 817; Galicia, 110; Madrid, 88; Catalunya, 69; Castilla-La Mancha, 24; Navarra, 14; Comunidad Valenciana, 11; Andalucía, 10; Asturias y Murcia, 1. Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, La Rioja, Ceuta y Melilla, ninguna. En conjunto, el 0,72 % del total de prestaciones.

Como vemos, hay una gran diferencia entre el País Vasco y el resto de comunidades autónomas. Dentro del País Vasco, la normativa es diferente en las tres diputaciones forales; la Diputación Foral de Gipuzkoa

supone más del 85 % de las PEAP de todo el Estado español. Según Zorione Benedicto (2013: 68), que analiza este ámbito territorial concreto, “el motivo fundamental es que la atención no se da únicamente para el apoyo en los ámbitos laboral y educativo, sino que se hace una lectura amplia de la cobertura y se atienden las necesidades básicas de la persona en su entorno, a través de la contratación de personas o empresas de servicios”. Pero también influye lo que considera un incipiente cambio de mentalidad social, que redirige el cuidado familiar a la asistencia personal: “El 33,5 % de las nuevas solicitudes de prestaciones de asistencia personal provienen de una prestación económica de cuidados en el entorno. Este trasvase ha hecho disminuir el número de prestaciones económicas de cuidado en el entorno que están de alta: a 31 de enero de 2012 había unas 10.200 solicitudes de alta, y en noviembre del año siguiente, 9.800” (Benedicto, 2013: 70). Pero esto permite interpretar el incremento de beneficiarios de la PEAP como un nuevo modo de atender con menores costes a las personas mayores, que son quienes suelen recibir esta otra prestación de cuidados en el entorno familiar²⁰.

Pero cabe además hacer una lectura muy positiva del País Vasco, especialmente de Gipuzkoa: en el año 2015, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad destinó 1.192,2 millones para atender a las personas protegidas por la Ley de Dependencia. De ellos, repartidos por las comunidades autónomas, llegan a la Comunidad Valenciana 63.376.779,32 euros; el País Vasco recibe una cantidad menor, 62.366.453,57 euros, que, sin embargo, destina en mucha mayor medida a la PEAP, con más de 3.000 prestaciones, mientras que la Comunidad Valenciana se queda en cuatro²¹. Esto demuestra que las diferencias territoriales, más que cuestión económica, son cuestión de prioridades políticas.

5. Metodología

La aproximación a la problemática efectiva de la asistencia personal en la Comunidad Valenciana exigía la realización de un “trabajo de campo” que debe desarrollarse conforme a una metodología específica propia de la sociología empírica. Por eso conviene incluir un apartado que permita explicar cómo se realizó la selección y aproximación a los entrevistados, cómo se agruparon en grupos conforme a criterios bastante elementales, el modo en que se confeccionaron los cuestionarios y se desarrollaron las entrevistas para dar respuesta a las preguntas fundamentales de la investigación y, sobre todo, las hipótesis de las que se partía en ellas y los objetivos finales del análisis.

¹⁹ Cfr. <<http://www.inclusio.gva.es/web/dependencia/cuantias>>; USEROS, 2016; cfr. arts. 19-20 de la Resolución de 9 de Septiembre de 2016, de la Dirección General de Servicios Sociales y Personas en situación de Dependencia, por la que se procede al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el fallo 248/2016, de 18 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, por la que se resuelve el recurso indirecto frente a la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia en la Comunitat Valenciana [2016/7355] (DOCV, núm.7880 de 23/09/2016, pp. 26621-26622).

²⁰ Así se interpreta desde la Federación de Vida Independiente (FVI), a cuyo presidente entrevistamos en el capítulo cuatro de nuestra tesis como PDF1, quien aporta además el testimonio de Xavier Urmeneta en este sentido.

²¹ Este es el último año que nos ofrece datos en este sentido el sistema de información del SAAD. Cfr. <http://www.imsero.es/InterPresentz/groups/imsero/documents/binario/im_102607.pdf>.

5.1. Conocimiento de campo previo y grupos de entrevistas cualitativas como estrategia de investigación

En la investigación se parte de una experiencia laboral previa de quince años en el programa de Fomento de la Autonomía Personal (FAP) llevado a cabo por la Federación de personas con discapacidad física y orgánica de la provincia de Valencia (COCEMFE Valencia). Esta experiencia ha permitido un contacto directo con distintas tipologías de diversidad funcional y diversas situaciones personales y familiares, con miembros del Movimiento de Vida Independiente, con diferentes modos de asistencia personal y con todo tipo de cuestiones en torno a ella. Esto quizá aleja una siempre dudosa objetividad, pero a cambio permite disfrutar de una perspectiva amplia sobre la situación general, que ayuda a construir el objeto de estudio, a elegir adecuadamente las cuestiones a plantear y a preparar del modo más idóneo el acercamiento a las personas para conocer su experiencia y sus ideas en todo lo que concierne a la asistencia personal.

El empleo de las entrevistas cualitativas se justifica por el reducido número de informantes y por la heterogeneidad en sus usos. Lo que buscamos es la interpretación que los sujetos hacen de su realidad. Esta técnica de investigación es suficientemente abierta como para que las personas puedan expresarse con libertad. Dado que este colectivo ha sido muy poco escuchado, una técnica de este tipo, destinada a darles voz, parecía la mejor opción. El estudio cubre así un reto pendiente, el de escuchar a los sujetos que no tienen voz, y puede así ser considerado como un trabajo de investigación complementario a otros realizados desde la perspectiva cuantitativa, como la EDAD 2008.

En cuanto a la selección de las personas a entrevistar, dividimos la población en cuatro categorías: personas beneficiarias de la PEAP; asistentes personales que realizan esta prestación; 3) personas con diversidad funcional que no reciben PEAP; 4) personas que apoyan a las personas con diversidad funcional sin PEAP. A los cuatro grupos les damos la misma relevancia; y, en el análisis temático que ofreceremos a continuación, sus ideas son observadas en conjunto, con eventuales precisiones por grupos. Por otro lado, aunque queremos conocer la importancia percibida de la asistencia personal por parte de las personas con diversidad funcional⁷⁴, también es fundamental que los asistentes personales hablen abiertamente de la realidad de su trabajo y de la aproximación real a la figura de un asistente personal ideal que se nos dibuja desde el Movimiento de Vida Independiente. Son dos visiones complementarias que no pueden ignorarse mutuamente.

Las dos primeras categorías nos vienen ya dadas: cinco personas que reciben la PEAP²² y tres asistentes

personales que realizan tal prestación. Aunque deberían ser cinco asistentes personales oficiales, no fue posible entrar en contacto con dos de ellos porque sus usuarios no lo permitieron y su identidad no nos es conocida.

Aun en el caso de que las PEAP hubieran sido más numerosas, hubiéramos necesitado igualmente entrevistar a otras personas con diversidad funcional que no la tuvieran para contrastar la relevancia que pueda tener la figura del asistente personal y para comprender por qué se han dado tan pocas prestaciones de este tipo. En el grupo tercero, de personas con diversidad funcional que no reciben PEAP, intentamos recoger las diversas soluciones de apoyo que han buscado, de modo que las personas entrevistadas representaran a otras muchas que se encuentran en la misma o parecida situación. De las 20 personas entrevistadas, 9 no reconocen tener una persona de apoyo principal (PAP), que es la expresión que utilizamos para aquellas personas que utilizan un sustituto de asistente personal de diversa índole. Y, en estas nueve, encontramos diversas categorías: una (PDF2) se arregla sola a pesar de ir en silla de ruedas; dos viven en residencias, una (PDF8) en una residencia específica (privada concertada) para personas con diversidad funcional y otra (PDF13) en una residencia pública mixta para personas mayores y personas con diversidad funcional; otras dos prefieren tener varias ayudas esporádicas sin ceñirse a una persona (PDF10 y PDF13); las cinco restantes reconocen que no tienen PEAP, bien porque no se la han concedido por diferentes razones (PDF7, PDF8 y PDF14) o porque la han rechazado por no tener suficiente con la prestación para cubrir sus necesidades (PDF16 y PDF17).

Las 11 personas con diversidad funcional que sí reconocen tener persona de apoyo principal se distribuyen en estas categorías: 1) una persona (PDF12) tiene una empleada de hogar interna que cumple también con las funciones de asistente personal; 2) cinco personas utilizan apoyo familiar; de estas, cuatro utilizan a sus parejas: en dos casos mujeres (PDF3 y PDF5) y en los otros dos varones (PDF6 y PDF20), y el último caso utiliza a su madre (PDF4), que, junto con el de PDF3, representa el tipo de madre/esposa cuidadora; 3) cinco personas utilizan asistente personal privado: PDF1 con dos asistentes personales contratados a tiempo parcial con contrato de empleado de hogar, PDF9 con contrato por horas como empleado de hogar, PDF11 con un asistente personal sin contrato a media jornada, PDF15 con contrato a tiempo parcial como empleado de hogar y PDF19 sin contrato, a tiempo parcial. En todos los casos, excepto en el de PDF1, que tiene suficiente con el apoyo de sus dos asistentes personales privados, necesitan apoyos

personas con tal prestación. Cuando preguntamos a la Dirección General de la Diversidad Funcional de la Comunidad Valenciana se nos remitió a la Dirección General de Servicios Sociales, desde donde se tramitan tales prestaciones; y estos posteriormente nos comunicaron telefónicamente que, efectivamente, a 25/10/2017 solo estaban activas 5 PEAP. Esta investigación se ciñe por tanto a estas personas.

²² El sistema de información del SAAD habla de 6 PEAP en la Comunidad Valenciana; sin embargo, se localizaron únicamente cinco

de la familia y eventualmente de otras asociaciones que ofrecen asistencia específica en sus programas de apoyo. El cuarto grupo de entrevistados lo constituyen las 11 PAP que prestan sus servicios a las PDF que no tienen PEAP.

Nuestra selección ha sido aleatoria en cuanto a los sexos y edades. De cada entrevistado hemos elaborado un perfil personal que se encuentra al comienzo de cada transcripción de las entrevistas en sus correspondientes anexos, incluyendo la edad y el sexo de los entrevistados.

Debe hacerse notar que la edad media de todas las personas con diversidad funcional entrevistadas, con o sin PEAP, es relativamente alta, 50,56 años. Se puede entender que los menores de edad sean menos visibles en cuanto a sus necesidades de apoyo porque sus padres les atienden sin ningún otro tipo de ayuda; aun así, nos hemos interesado por dos casos de menores con diversidad funcional (PDF15 y PDF19), casi invisibles en nuestra sociedad. También se entiende que con el transcurso del tiempo y, en su caso, con el avance de una enfermedad progresiva sean más frecuentes las peticiones de apoyo institucionalizadas o privadas. La edad media de los asistentes, sean asistentes personales o personas de apoyo principal es de 45,64 años; también resulta relativamente alta, explicable en parte por el desconocimiento de una profesión desregulada que no atrae a los jóvenes.

Respecto al sexo, de las 25 personas con diversidad funcional entrevistadas, 13 son hombres y 12 mujeres. De los 14 asistentes, sean asistentes personales o personas de apoyo principal, 9 son mujeres y 5 hombres; la mayoría de mujeres no extraña en una cultura patriarcal de cuidados. Podría pensarse que tales datos no son de excesiva relevancia en relación con las necesidades o la falta de apoyos, pero sería importante que un nuevo estudio estadístico amplio prestara atención especial a estos aspectos casi ignorados, como es el caso de los menores y las mujeres, así como a otros temas a los que nos referimos puntualmente en nuestra investigación.

La estructura general de las entrevistas supone:

1. Elaboración conjunta (entrevistado y entrevistador) de un perfil que nos revele sus datos personales y sus características sociodemográficas, tales como su situación económica, laboral y familiar, así como su pertenencia al Movimiento de Vida Independiente o el conocimiento que tenga de él como indicativo de su información sobre la asistencia personal. También se les solicitó un correo electrónico de contacto para que pudieran revisar la transcripción de la revista realizada.
2. Se les pregunta por su conocimiento de la asistencia personal y cómo han llegado a ella.
3. Se les pregunta por el papel de la Administración en la información y facilitación de dicha asistencia.

4. Se les pregunta por el papel de las asociaciones de personas con diversidad funcional y su significado para ellas.
5. Se da libertad para que puedan abordar los temas que les preocupan de modo más significativo.

Hay que subrayar que la totalidad de los entrevistados pertenecen o han pertenecido en alguna etapa de sus vidas, con mayor o menor implicación, a alguna asociación, como vía primera de información y apoyo en sus necesidades con programas subvencionados por la Administración. La misma estructura de estas subvenciones o prestaciones, como es el caso de la asistencia personal, necesita a las asociaciones como vehículos de aproximación, y donde los interesados pagan sus cuotas con las que se cubren los copagos impuestos. Casi no hay personas que por sí mismas y sus familiares intenten solucionar todas las dificultades sociales con las que se encuentran, sobre todo por falta de medios económicos; todos se ven obligados a acudir a las asociaciones como un primer modo de conocer el modo de poder sobrevivir dignamente a su situación. Quedaría fuera un hipotético grupo de personas con diversidad funcional con suficientes medios económicos para ser autónomas y, en el otro extremo, otro hipotético grupo de personas con diversidad funcional excluidas sin ningún tipo de atención. Sin embargo, tanto un caso como el otro son prácticamente imposibles de localizar, puesto que el sistema de servicios sociales está apoyado básicamente en las familias y Asociaciones como medio primario de intervención. Ni siquiera una macroencuesta del tipo EDAD 2008 podría detectar algún caso aislado, puesto que solo iría dirigida a personas valoradas en su diversidad funcional, figurando dentro del sistema. Esta obligación de pertenecer a una asociación para tener opción a los servicios se refleja claramente en las entrevistas realizadas.

5.3. Preguntas, hipótesis y objetivos de la investigación

5.3.1. Preguntas

Las preguntas a las que pretende responder esta investigación son precisamente las que se plantearon a los entrevistados, pero es importante subrayar que formaban parte de un guion general seguido en cada caso con criterios muy abiertos y de forma diferente, sin tener preestablecido un orden fijo ni formular siempre las mismas preguntas a todos; se trataba también de fomentar la espontaneidad en las respuestas, de modo que las cuestiones se hacían flexibles para amoldarse a las respuestas que se iban recibiendo y a las diferentes circunstancias. Por ello, las preguntas que indicamos a continuación son solo indicativas a priori de las diferencias entre los objetivos buscados en los diferentes grupos.

A los componentes del grupo primero, beneficiarios de la PEAP (B1, B2,...B5), comenzamos preguntándoles por su evolución vital con respecto

a su autonomía (una especie de “historia de vida”): ¿cómo llegaron a la asistencia personal?; antes de tener asistente personal, ¿ya eran autónomos?; ¿resultó fácil conseguir una PEAP?; ¿qué información recibieron desde la administración?; ¿ya conocían la figura por el Movimiento de Vida Independiente?; ¿es suficiente la PEAP para cubrir sus necesidades?; si no es así, ¿qué otras personas le ayudan?; ¿las tienen contratadas?; ¿con qué tipo de contrato?

Los componentes del grupo segundo, asistentes personales de las personas con diversidad funcional con PEAP (AP1, AP2 y AP3), sabemos que están contratados obligatoriamente como condición de la prestación. A ellos les preguntamos: ¿cómo llegaron a este trabajo?; ¿ya lo conocían?; ¿quién les habló de ello?; ¿les parece un trabajo sencillo?; ¿les parece suficiente lo que cobran?; ¿les parece suficiente el apoyo que reciben sus usuarios solo con su trabajo?; ¿les parece bien valorado su trabajo?

Para los componentes del grupo tercero, personas con diversidad funcional sin PEAP (PDF1, PDF2... PDF20), la pregunta inicial es diferente: ¿cómo te las arreglas en tu vida diaria?; ¿quién o quiénes te apoyan en tus necesidades?; ¿pagas a las personas que te apoyan?; ¿tienen contrato?

Los componentes del cuarto grupo, personas de apoyo principal (PAP1, PAP2... PAP11), son de muy diversa índole. En general, les preguntamos si conocen la figura del asistente personal, si creen que su trabajo es suficiente o necesitan otros apoyos, si hay algún tipo de remuneración o contrato, qué piensan sobre la valoración de su trabajo a todos los niveles.

A todos los componentes de los grupos de personas con diversidad funcional (primero y tercero) les planteamos cuestiones comunes. En el perfil inicial les preguntamos edad, sexo, tiempo que hace que tienen una determinada persona de apoyo, valoración de su discapacidad²³, apoyos humanos que reciben, apoyos económicos que reciben de

²³ La valoración de la discapacidad en porcentajes que expresamos en los perfiles de las personas entrevistadas procede del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, que ha sido debidamente actualizado y renovado en sus denominaciones y contenidos; hacen referencia a la Seguridad Social y al mundo laboral, por eso se habla de “incapacidad” e “invalidez” con referencia al trabajo en general o a uno en particular. Pero también hay una valoración en Grados referida a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para las personas que entran en el SAAD; esta valoración no está ya referida al trabajo, sino a la situación integral de la persona como *dependiente*. La lentitud con que se desenvuelven estas últimas valoraciones hace que algunos de los entrevistados aún estén pendientes de valoración, de resolución, o de elaboración del PIA. Por eso, al realizar el perfil tenemos en cuenta las dos vertientes (Seguridad Social y SAAD), ya que repercuten directamente en los apoyos personales que se reciben, bien en forma de pensión, prestación o servicio. Dado que ambos sistemas están vigentes, hay quienes han preferido quedarse en las prestaciones de la Seguridad Social porque les resultan más efectivas. Por ello, a la hora de preguntar por las valoraciones sobre la discapacidad, aceptamos literalmente las que nos dan los interesados, sobre todo en lo que se refiere a grado, porcentaje y derecho a la ayuda de tercera persona.

la Administración, si trabajan o no, de cuántos miembros consta su unidad familiar, si sus asistentes tienen algún tipo de cualificación y si tienen conocimiento del Movimiento de Vida Independiente. Estas cuestiones iniciales luego se desarrollan en la entrevista, de modo que se les pregunta por las relaciones laborales de sus asistentes, si las hay; por la información y apoyo que han recibido de la Administración respecto al asistente personal; si creen que es suficiente con los apoyos que reciben; por qué se han decantado por una opción u otra (familia, trabajo en negro, etc.); qué cambios consideran necesarios; si se sienten apoyados por la sociedad (familia, amigos, trabajo, accesibilidad en general). También les cuestionamos sobre el papel que han jugado las asociaciones de personas con diversidad funcional en sus vidas, si creen que deben mejorar, problemas que ven en ellas, etc.

A los asistentes (grupos segundo y cuarto) también les hacemos un perfil común, donde consta el tiempo que están trabajando o realizando el apoyo voluntariamente, si existe algún contrato y de qué tipo, si creen que su trabajo está valorado suficientemente a todos los niveles (administración, usuarios, sociedad), si creen que es suficiente en cuanto a remuneración y en cuanto apoyo al usuario, qué cosas creen que sería necesario mejorar, si tienen alguna formación al respecto, si tienen algún conocimiento del Movimiento de Vida Independiente y cómo lo valoran, cómo sitúan la asistencia personal, en suma, entre las opciones para procurar la autonomía personal de las personas con diversidad funcional

Todo este tipo de cuestiones se plantean, como queda dicho, de modo dialogante, sin aferrarse a un esquema rígido; son introducidas por el entrevistador en la conversación para que los entrevistados puedan dar su opinión y también se les ofrece la posibilidad de añadir alguna cuestión que crean que debería tratarse. A todos ellos, además, se les da la opción de leer posteriormente la transcripción que hemos realizado y dar su visto bueno, con libertad para corregir, eliminar o ampliar lo que consideren necesario. De este modo se pretende mantener la coherencia con los objetivos de la investigación, que de una forma directa buscan atribuir un peso específico a la palabra de los entrevistados para conocer sus percepciones sobre la asistencia personal y el entorno implicado en ella.

5.3.2. Hipótesis

Nuestra hipótesis general podemos formularla como sigue: las personas con diversidad funcional comprenden que su autonomía personal está limitada por la escasez de apoyos técnicos y humanos para poder llevar a cabo sus actividades diarias y sus proyectos personales.

A esta hipótesis general le siguen otras hipótesis más concretas, que intentamos comprobar en nuestra investigación:

1. La Administración ha creado una prestación económica de asistencia personal que resulta insuficiente para la mayoría de los beneficiarios, y que además resulta incompatible con otras ayudas.
2. La no adecuación de esta asistencia a las necesidades reales ha provocado, por un lado, que algunas personas con diversidad funcional renuncien a ella por insuficiente, arreglándose mejor por otros medios privados e incluso con otras ayudas públicas; y, por otro, ha potenciado el trabajo sumergido de muchos asistentes, que trabajan sin contrato y con muy baja remuneración.
3. La Administración apenas difunde información sobre la asistencia personal, lo que redanda en su poco conocimiento por parte de los trabajadores sociales a la hora de elaborar conjuntamente los PIA junto con los posibles usuarios.
4. La figura del asistente personal no está definida jurídicamente en el Estado español como una figura laboral específica, lo que hace que las administraciones autónomas hayan utilizado normativas propias, que, en general, desvirtúan el sentido de la misma: primero, por considerarlo solo como prestación, sin controlar suficientemente su aplicación posterior²⁴; y, segundo, porque ha dado pie a interpretaciones erróneas de la asistencia personal, como su aplicación a los familiares u otros cuidadores a domicilio de las personas mayores y no como apoyo específico a la autonomía de las personas con diversidad funcional.
5. La asistencia personal queda, con todo ello, alejada en la práctica de la idea directriz con la que surge en el contexto del Movimiento de Vida Independiente, poco reconocido en España, mientras que las asociaciones más institucionalizadas de personas con diversidad funcional procuran asumir el control de las relaciones entre sus afiliados, más o menos pasivos, y las Administraciones.

5.3.3. Objetivos

Consecuentemente a las preguntas e hipótesis planteadas, el objetivo general de la investigación sería conocer el modo en que las personas con diversidad funcional interpretan la asistencia personal y su relación con los asistentes. Se trataría de averiguar cómo interpretan su situación en función de la ayuda que reciben y la libertad de acción que consiguen por medio de sus asistentes, así como sus propuestas de mejora y la contribución que en este aspecto puede aportar el Movimiento de Vida Independiente con su apuesta por el asistente personal.

²⁴ La Diputación de Bizkaia, por ejemplo, comienza a plantearse ahora la necesidad de comprobar in situ la efectividad de las prestaciones enfocadas a la atención de la dependencia. Cfr. <<http://www.deia.com/2017/09/13/bizkaia/la-diputacion-revisara-in-situ-la-atencion-a-dependientes-en-domicilios-y-residencias>>.

Para alcanzar este objetivo general, nos planteamos la consecución de los siguientes objetivos específicos:

1. Conocer en detalle la PEAP, tanto en sus cuantías, como en su enfoque: comprobar si son suficientes y si tienen en cuenta las necesidades planteadas por las personas con diversidad funcional.
2. Averiguar si las personas con diversidad funcional tienen suficiente información de la PEAP, sobre su existencia y posibilidades. Conocer si esta prestación tiene fácil acceso y en qué medida afecta a su eficacia su incompatibilidad con otras ayudas.
3. Conocer la valoración que las personas con diversidad funcional hacen de los funcionarios y trabajadores sociales que les atienden.
4. Conocer si la ayuda que reciben por parte de las asociaciones responden a sus necesidades percibidas de autonomía y su exigencia de garantía de los derechos.
5. Conocer la valoración que hacen las personas con diversidad funcional sobre la normativa existente en la materia en los distintos niveles territoriales y si entienden que garantiza suficientemente su derecho a la autonomía.
6. Conocer la percepción que las personas con diversidad funcional tienen del Movimiento de Vida Independiente y de la asistencia personal como movimiento emancipador y saber si perciben que este movimiento ha sido apoyado o no por las instituciones estatales o por las mismas asociaciones.

6. Resultado del análisis de las entrevistas²⁵

Del análisis de las entrevistas se derivan una serie de conclusiones en distintos ámbitos, que se detallan a continuación.

6.1. Conocimiento del asistente personal y su relación con el Movimiento de Vida Independiente

De las 39 personas entrevistadas en total, 29 de ellas tenían conocimiento del Movimiento de Vida Independiente y otras diez no lo conocían. Se constata un mejor conocimiento del asistente personal por parte de quienes han tenido algún tipo de relación con el Movimiento de Vida Independiente. La totalidad de las personas que reciben la PEAP han tenido contacto directo con el Movimiento de Vida Independiente y han sido ellas quienes han formado a sus asistentes personales en este sentido, distinguiendo muy bien entre los asistentes personales y los empleados del hogar.

²⁵ Por las características de este artículo, es imposible exponer las transcripciones completas de las entrevistas, así como los análisis sobre ellas, y los perfiles individuales de los entrevistados, que pueden consultarse en nuestra tesis, capítulo 4 y anexos.

6.2. Desde la Administración no se informa de la asistencia personal

En todos los grupos entrevistados se habla de la casi nula información que se recibe desde la Administración sobre el asistente personal. Incluso hay a quienes le niegan su existencia como recurso, o la desconocen.

6.3. La prestación económica de asistencia personal es insuficiente en cuanto a la cuantía de la prestación y al número de prestaciones concedidas

De todas las personas con PEAP, solo una reconoce tener suficiente. Todas las demás necesitan recurrir a otros servicios suplementarios de asociaciones, familiares o cuidadores informales.

6.4. Insuficiencia de la prestación económica

La insuficiencia de la prestación económica de asistencia personal provoca que algunas personas con diversidad funcional tengan que buscar sus asistentes privados con sueldos precarios y sin contrato legal.

6.5. Incompatibilidades de la PEAP

El régimen de incompatibilidades de la Prestación Económica de Asistencia Personal agudiza la insuficiencia de la prestación.

6.6. El trabajo del asistente personal está mal valorado

Aunque desde el Movimiento de Vida Independiente su figura es totalmente relevante, desde la sociedad se percibe como figura no reconocida en el derecho laboral español y se considera desagradable, precario y sin suficientes garantías. Se suele reservar a personas de baja cualificación y mujeres inmigrantes. La confusión con cuidadores o empleados del hogar abunda en esta percepción.

6.7. Cualificación de los asistentes personales

La cualificación se deja a las comunidades autónomas, que suelen pedir un cursillo de servicios sociosanitarios a domicilio y que tiene un reconocimiento puntual para la prestación, sin que haya mayores consecuencias legales. Desde el Movimiento de Vida Independiente siempre se ha defendido que la principal formación la da el mismo usuario, pero ya desde la Red Europea de Vida Independiente (ENIL) se ve la conveniencia de hacer unos cursillos que precisamente acabe con los equívocos actuales que llevan a confundir la asistencia personal con servicios asistenciales.

6.8. Ineficacia de las leyes sobre autonomía y asistencia personal: falta de compromiso social y público

En general se tiene una percepción social de desamparo, con derechos sociales a la baja, con leyes que no se cumplen, con falta de voluntad política para solucionar los problemas, abusos con el dinero por ambas partes (Administración y beneficiarios) por falta de control o necesidad de políticas valientes que afronten los cambios necesarios. Hay conciencia generalizada del fracaso de las leyes y de las políticas que las llevan a cabo.

6.9. Burocratización y falta de representatividad de las asociaciones

Aunque las asociaciones se consideran necesarias en un primer momento de desorientación, hoy se las ve como inactivas, con falta de iniciativas para reclamar los derechos reconocidos en la Convención de la ONU y en las leyes españolas. El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi) cae también dentro de esta falta de representatividad.

6.10. El grupo específico de las personas con diversidad funcional infantiles con diversidad cognitiva en zona rural

La diversidad funcional infantil está muy desatendida desde la Administración y los padres han de tomar iniciativas creando sus propias Asociaciones de apoyo. Gracias a la influencia del Movimiento de Vida Independiente algunos han optado por tener asistente personal privado, reconociendo el gran aporte a su desarrollo integral. La falta de recursos, sin embargo, hace que en su mayoría se traten de trabajos sin contrato o como empleados de hogar.

6.11. La mujer con diversidad funcional

Este colectivo también se siente desamparado en su doble discriminación y crean sus propias asociaciones. Faltan políticas de apoyo específico en una sociedad patriarcal, en donde han sufrido desventajas en su formación y posibilidad de vida autónoma por el mero hecho de ser mujeres.

6.12. Los sueños y proyectos de las personas con diversidad funcional

La falta de asistentes personales como opción generalizada es reflejo de la falta de interés social y administrativo por hacer realidad los proyectos de vida que pueda tener una personas con diversidad funcional que desea formar su propia familia, tener su trabajo y ser dueña de su vida. Una visión meramente asistencial olvida este aspecto.

7. Conclusiones

El hecho de que tras más de trece años desde la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad y de la ley española de fomento de la autonomía personal, mal conocida como “Ley de Dependencia”, haya solo cinco AP en toda la Comunidad Valenciana, es un claro síntoma de que el Estado no se ha tomado en serio el derecho a la autonomía de las personas con diversidad funcional. Esta situación es extrapolable a todo el territorio español y a la inmensa mayoría de los países. Desde las entrevistas realizadas se ve la necesidad de perfilar la figura del asistente personal en el derecho laboral español con todas sus garantías y su valoración como trabajo necesario socialmente. Más allá de la asistencia se reclama

el reconocimiento de los derechos sociales, en donde se ubican actualmente los derechos de las personas con diversidad funcional, como derechos fundamentales de nuestra Constitución, que es, a fin de cuentas, la que tiene la última palabra en los derechos y sus garantías correspondientes.

Se reclama también desde las bases una necesaria educación social que vea la inclusión de las personas con diversidad funcional como una inversión positiva y no como una carga. Se necesita la consideración del asistente personal como un instrumento capaz de dar calidad de vida, producir trabajo y liberar a las familias y a sus mujeres de sus costes de oportunidad. Se reclama más impulso desde las asociaciones y mayor compromiso en las políticas sociales que cambien la mentalidad asistencial actual en una responsabilidad social.

- BARNES, C. (2008): “La diferencia producida en una década. Reflexiones sobre la investigación ‘emancipadora’ en discapacidad”. En BARTON, L. (ed.), *Superar las barreras de la discapacidad. 18 años de “Disability and Society”*, Madrid, Morata, págs. 381-397.
- BARTON, L. (ed.) (2008): *Superar las barreras de la discapacidad. 18 años de “Disability and Society”*, Madrid, Morata.
- BENEDICTO, Z. (2014): “La prestación económica de asistencia personal en el territorio histórico de Gipuzkoa”, *Zerbitzuan*, nº 54, págs. 67-84, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147-54.04>>.
- CABRA DE LUNA, M.A. (dir.) (2017): *La dimensión social de la fiscalidad: discapacidad, tercer sector y mecenazgo*, Madrid, Cinca, <http://www.fderechoydiscapacidad.es/wp-content/uploads/2017/09/Dimension_Social.pdf>.
- CARBONELL APARICI, G.J. (2017): “El asistente personal para una vida independiente: una figura en construcción”, *RDUNED*, nº 21, págs. 187-216, <<http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/21180/17477>>.
- (2018a): “Marco jurídico de la relación entre el asistente personal para la independencia y la persona con diversidad funcional”, *Trabajo Social Hoy*, 1er. Cuatr. nº 84, págs. 85-104, <<https://doi.org/10.12960/TSH.2018.0005>>.
- CARBONELL APARICI, G.J. (2018b): “La figura del Asistente Personal en el Movimiento de Vida Independiente: La experiencia en la Comunidad Valenciana” [tesis doctoral], Madrid, UNED, <<http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:ED-Pg-DeryCSoc-Gjcarbonell>>.
- CENTENO, A., LOBATO, M. y ROMANACH, J. (2008): *Indicadores de Vida Independiente (IVI) para la evaluación de políticas y acciones desarrolladas bajo la filosofía de Vida Independiente* [en línea]. Madrid, Foro de Vida Independiente, <http://www.minusval2000.com/pdf/Indicadores_de_Vida_Independiente.pdf>.
- DE ASÍS, R. (2016): “El eje de la accesibilidad y sus límites”, *Anales de Derecho y Discapacidad*, Año I, nº 1, págs 51-68, <https://www.cermi.es/sites/default/files/docs/coleccion/Anales_def.pdf>.
- GARCÍA ALONSO, J.V. (2003b): “Los retos futuros del Movimiento de Vida Independiente: una síntesis”, en GARCÍA ALONSO, J.V. (ed.), *El Movimiento de Vida Independiente. Experiencias internacionales*, Madrid, Fundación Luis Vives, págs. 283-303, <<https://www.independentliving.org/docs6/alonso2003.pdf>>.
- GARCÍA ALONSO, J.V. (coord.) (2003a): *El Movimiento de Vida Independiente. Experiencias internacionales*, Madrid, Fundación Luis Vives, <<https://www.independentliving.org/docs6/alonso2003.pdf>>.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, N. y ARROYO MÉNDEZ, J. (2013): “Oficinas de Vida Independiente”, *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, vol. 7, nº 1, págs. 79-92, <<http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol7-num1/art4.html>>.
- HONNETH, A. (2014): *El derecho de la libertad: esbozo de una eticidad democrática*. Madrid, Katz.
- JIMÉNEZ-MARTÍN, S. y VIOLA, A. (2017): *Informe 2017 del Observatorio de Dependencia*, Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), <<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-22.pdf>>.
- JUEZ MARTEL, P. (coord.) (2013): *Economía y gestión de entidades no lucrativas*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

- KVALE, S. (2011): *Las entrevistas en Investigación Cualitativa*, Madrid, Morata.
- LASARTE, C. (2010): “La capacidad de obrar: La Incapacitación”, en *Compendio de Derecho civil. Trabajo Social y Relaciones laborales*, Madrid, Dykinson, págs. 52-69.
- (2010): *Compendio de Derecho Civil. Trabajo Social y Relaciones laborales*, Madrid, Dykinson.
- LÓPEZ PINA, A. y GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (2002): *Elementos de derecho público*, Madrid; Barcelona, Marcial Pons.
- MARAÑA, J.J. (2004): *Vida Independiente. Nuevos modelos organizativos*, Santiago de Compostela, AIES, <<https://worldinstituteondisabilityblog.files.wordpress.com/2015/11/vinmo.pdf>>.
- MIRANDA ERRO, J. (2016): “La accesibilidad universal y su gestión como elementos imprescindibles para el ejercicio de los derechos fundamentales”, *Anales de Derecho y Discapacidad*, Año I, nº 1, págs. 89-108, <http://www.fderechoydiscapacidad.es/wp-content/uploads/2016/12/Anales_ONU.pdf#page=89>.
- MONTALBÁ OCAÑA, C. (2013): “Aplicación del Sistema de Promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia en la Comunitat Valenciana: efectos sobre el ejercicio del derecho social”, *Alternativas*, nº 20, pp. 163-186, <<https://doi.org/10.14198/ALTERN2013.20>>.
- MONTAGUD, X. (2018): “Otras consecuencias de la crisis en sostenibilidad de los servicios sociales de ámbito local en la Comunidad Valenciana”, *Zerbitzuan*, nº 65, págs. 65-81, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.65.06>>.
- MUÑOZ GONZÁLEZ, O. (2015): “El declive de la Ley de Dependencia. Familismo implícito y oportunidad perdida en la profesionalización de los cuidados”, *Encrucijadas. Revista crítica de Ciencias Sociales*, nº 10, vol. 10, <<http://www.encrucijadas.org/index.php/ojs/article/view/153>>.
- MUÑOZ GONZÁLEZ, O. y PITXER I CAMPOS, J.V. (2016): “La aplicación de la Ley de la Dependencia en el País Valenciano y su vínculo con el Estado del Bienestar: valoraciones a partir del caso del área metropolitana de Valencia”, *Zerbitzuan*, nº 62, págs. 67-84, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.62.05>>.
- (2018): “El servicio de ayuda a domicilio en el área metropolitana de Valencia”, *Zerbitzuan*, nº 66, págs. 77-96, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.66.06>>.
- OLIVER, M. (2008): “¿Están cambiando las relaciones sociales de la producción investigadora?”, en BARTON, L. (ed.), *Superar las barreras de la discapacidad. 18 años de “Disability and Society”*, Madrid, Morata, págs. 299-314.
- PALACIOS, A. (2008): *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Cinca, <<https://www.cermi.es/sites/default/files/docs/coleccion/ElModelosocialdediscapacidad.pdf>>.
- RATZKA, A.D. (2003): “El movimiento de Vida Independiente en Suecia”, en GARCÍA ALONSO, J.V. (ed.), *El Movimiento de Vida Independiente. Experiencias internacionales*. Madrid, Fundación Luis Vives, págs. 157-190, <<https://www.independentliving.org/docs6/alonso2003.pdf>>.
- SHAKESPEARE, T. (2008): “La autoorganización de las personas con discapacidad: ¿Un nuevo movimiento social?”, en BARTON, L. (ed.) *Superar las barreras de la discapacidad. 18 años de “Disability and Society”*, Madrid, Morata, págs. 68-85.
- SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (2019): <http://www.imsero.es/imsero_01/autonomia_personal_dependencia/saad/index.htm>.
- ULOBA (2019): <<https://www.uloba.no>>.
- URMENETA, X. (2012): “El binomio indispensable: asistencia personal y vida independiente. La experiencia de Gipuzkoa”, *Boletín del Observatorio Estatal de la Discapacidad*, nº 4, págs. 54-69, <<https://es.slideshare.net/Verdy/boletin-oed-n4web/57>>.
- USEROS, V. (2016): “Cualquiera puede ser cuidador con la nueva reforma de la Dependencia”, *El mundo*, 06/11/2016, <<https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2016/11/06/581f5f13ca4741a7168b4576.html>>.

Erlauntza: calidad de vida en el barrio a través del impulso a la confianza entre profesionales

Adriana Martínez Sans

Asociación para la Promoción de la Tecnología Social (Aptes)
adriana@tecnologiasocial.org

Aitziber Etxezarreta

Departamento de Salud y Medio Ambiente, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

Sorkunde Jaca

Departamento de Salud y Medio Ambiente, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

Artikulu honetan Erlauntza proiektuaren berri ematen da, Donostia Lagunkoia/Biztanle Adinarekin Lagunkoia den Hiri Planaren esparruan sortutakoa, Donostiako Udalak hiri-bizimoduaren arlo guztietan biztanleriaren zahartzeak ekarriko dituen erronkak zeintzuk izan daitezkeen planteatzen du. Planean urte batzuetan egindako lan handiaren ondoren, ezinbestekotzat hartu zen auzoetan pertsona adinduei zerbitzuak eskaintzen zizkieten profesionali konfiantza lan egitea eta ongizate-ikuspegi komunitarioaren hastapenak izatea. Erlauntza auzoetan jarduten duen profesional-talde baten izena da, bi hilez behin elkartzen dena, eta haien asmo bateratua pertsonen bizi-kalitatea sustatu, mantendu edo berreskuratzea da, bakoitzari dagokion jardueraren bitartez, eta zerbitzu-helburuak hobe lortzea ahalbidetzen dien elkarrekiko konfiantza handiko erlazioa sortarazita.

GAKO-HITZAK:

Bizi-kalitatea, profesionalak, konfiantza, osasunerako aktiboak, osasunerako toki-sareak, metodologia

Este artículo presenta el proyecto Erlauntza, surgido en el marco de Donostia Lagunkoia/Plan de Ciudad Amigable con la Edad, una iniciativa del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que pone el foco en los retos que plantea el envejecimiento de la población en todos los ámbitos de la vida urbana. Después de unos años de trabajo intenso en el plan, se consideró indispensable que las y los profesionales que ofrecían servicios —públicos y privados— a las personas mayores en los barrios trabajaran en clave de confianza y se iniciaran en la perspectiva comunitaria del bienestar. Erlauntza —“colmena” en euskera— es la denominación del grupo de personas profesionales con actividad en los barrios que, reunidas de manera bimestral, comparten el propósito de fomentar, mantener o recuperar la calidad de vida de las personas a través de su actividad respectiva y crean una relación de alta confianza mutua entre ellas que les permite lograr mejor sus objetivos de servicio.

PALABRAS CLAVE:

Calidad de vida, profesionales, confianza, activos para la salud, redes locales para la salud, metodología.

1. Las redes locales de salud, una herramienta útil para el abordaje comunitario de la salud

Tal como recoge con detalle la *Guía metodológica para el abordaje de la salud desde una perspectiva comunitaria* (Departamento de Salud del Gobierno Vasco, 2010), salud comunitaria es la expresión colectiva de la salud de los individuos y grupos en una comunidad definida, determinada por la interacción entre las características de los individuos, las familias y el medio social, cultural y ambiental, así como por los servicios de salud y la influencia de factores sociales, políticos y globales.

Dicha guía es un marco teórico de actuación que facilita incorporar la perspectiva comunitaria a las instituciones de salud implicadas en la promoción de la salud, la orientación hacia los determinantes de la salud, a la perspectiva de equidad y participación (Departamento de Salud del Gobierno Vasco, 2013) y al trabajo desde una metodología de activos para la salud (Argüelles *et al.*, 2016). Un nuevo enfoque de salud más amplio, basado en los aspectos positivos de individuos y comunidades, que se centra en identificar aquello que sí funciona y que hace fuerte al individuo o grupo, y potenciarlo. Ayuda también a identificar aquello que la comunidad no identifica como activo, y permite investigar los motivos por los que estos recursos no son valorados como positivos por la comunidad, así como iniciar un proceso a través del cual se reconviertan en activos o se pueda reorientar los recursos hacia nuevas necesidades (Hernán *et al.*, 2010). La perspectiva de salud positiva es un enfoque basado en activos y recursos de las comunidades, en lugar de en necesidades y deficiencias.

Con base en ello, la guía propone implementar acciones que puedan mejorar el bienestar aprovechando los recursos existentes. Esto se concreta abordando un trabajo en red a nivel local que consiste en crear alianzas, sinergias entre diferentes agentes, para establecer objetivos comunes y actuar cooperativamente para alcanzarlos, de forma que los recursos sean mejor aprovechados.

Estas redes locales para la salud agrupan a los diferentes agentes de la comunidad (Administración, recursos profesionales y técnicos y ciudadanía) organizados de forma no jerárquica en torno a temas o preocupaciones comunes, que tienen una incidencia directa en la salud de la comunidad y que se abordan de manera activa y sistemática, evitando duplicidades y fomentando el trabajo conjunto sobre la base del compromiso y la confianza. Surge así un contexto muy apropiado en el que identificar, comprender y ejercitar los elementos que facilitan el compromiso y la confianza necesarios para que este trabajo conjunto sea posible.

2. ¿Qué es Erlauntza?

Son muchas las personas profesionales que desde su día a día orientan, informan o cuidan a quienes

acuden a los servicios que se ofrecen en los barrios, desde contextos o en sectores diferentes: centro de salud, polideportivo, centro de servicios sociales, actividades de envejecimiento activo, casa de cultura, farmacias, etc. Todas estas profesionales comparten el propósito de fomentar, mantener o recuperar la calidad de vida de las personas mayores.

Con frecuencia ocurre que no se dispone de tiempo para que las personas que están alrededor de la ciudadanía ofertando servicios se conozcan entre ellas, qué actividades se programan, o las que se están pensando en incorporar. Esto hace que la ciudadanía de todas las edades, pero especialmente las personas mayores del barrio, no puedan aprovechar todo lo que tienen a su alrededor para aumentar o mantener su calidad de vida. Si bien existen foros de coordinación a nivel “meso” (responsables de servicio a nivel territorial, comarcal o municipal), se observa que el nivel “micro” (profesionales a pie de persona y servicio en los barrios), no dispone de ningún foro de encuentro y es clave para avanzar en intervenciones intersectoriales locales. Es ahí donde aparece la oportunidad de construir una relación profesional basada en el compromiso y la confianza y que el equipo promotor de esta iniciativa venimos impulsando desde 2017.

Erlauntza es una iniciativa originalmente promovida por la Asociación para la Promoción de la Tecnología Social (Aptes), enmarcada en el proyecto Euskaltrust, que ha contado para su germinación con el apoyo de la Diputación Foral de Gipuzkoa a través del programa Etorkizuna Eraikiz. Euskaltrust tiene por objetivo hacer de la confianza un valor social reconocido, a nivel personal, grupal e institucional. Desde Euskaltrust se propone la iniciativa Erlauntza como ámbito de trabajo concreto en relación con la construcción de relaciones de confianza entre personas y organizaciones.

El objetivo general de Erlauntza es activar relaciones de alta confianza mutua entre las personas que trabajan en los barrios desde distintos servicios a las personas, fundamentalmente mayores, pero no de manera exclusiva. Esto se concreta en iniciar la construcción de grupos Erlauntza en los barrios de Donostia, compuestos por responsables de proximidad de los distintos servicios sanitarios, sociales, culturales, deportivos y de envejecimiento activo, y lograr entre estas personas altos niveles de confianza que permitan a cada una desde su espacio (físico) y ámbito (función) lograr mejor sus objetivos de servicio.

Erlauntza está facilitando el encuentro de grupos locales de profesionales que se conocen, se reconocen en su especialidad y se relacionan de manera sostenida para reforzar el servicio a las personas mayores del barrio a través del papel de cada profesional y de la actividad de la entidad a la que representa. Erlauntza es un trabajo artesanal, en la medida en la que es preciso invertir tiempo en adquirir un mayor conocimiento de las personas,

de los programas organizados, de los que están en previsión de organizarse y de los recursos tangibles e intangibles disponibles.

Los objetivos específicos de Erlauntza son los siguientes:

- Aumentar el conocimiento mutuo personal e institucional.
- Conocer instalaciones y personas de los diversos recursos del barrio.
- Crear conexiones que generan ventajas para el trabajo que desarrolla cada profesional.
- Consolidar esas conexiones en forma de prácticas cíclicas (procesos) que amplifiquen los resultados.
- Reconocer los buenos casos en público.
- Crear herramientas (analógicas o digitales) que consoliden las relaciones.
- Elevar resultados a niveles superiores en cada servicio de proximidad.

En los siguientes epígrafes se describe la evolución del proyecto a lo largo de tres fases, así como las metodologías utilizadas en ellas para impulsar el trabajo en red y evaluar sus resultados. El artículo termina con una serie de conclusiones.

3. Primera fase: grupo promotor

La iniciativa Erlauntza abordó su primera fase desde junio hasta diciembre de 2017. Consistió en la creación de un grupo promotor constituido por:

- Representantes técnicos del Colegio Oficial de Farmacia de Gipuzkoa: Estíbaliz Goyenechea y Amaia Malet.
- Responsable de coordinación sociosanitaria de la organización sanitaria integrada (OSI) Donostialdea: Mari Jose Goñi.
- Responsable de Centros de Servicios Sociales del Ayuntamiento de San Sebastián: Marijo Larrea.
- Coordinadora del Plan Donostia Lagunkoia en Ayuntamiento de San Sebastián: Eva Salaberria.
- Responsable de Actividades Deportivas del Patronato Municipal de Deportes de Donostia: Iñaki Zabaleta.
- Responsable de Servicio de Participación Activa y Tiempo Libre (Plus 55), María Fernández.
- Técnicas del Promoción de la Salud, Subdirección de Salud Pública, Departamento de Salud del Gobierno Vasco: Arantxa Uranga y María Blanco.
- Profesional independiente: Anjel Irastorza.
- Equipo de Aptes: Juanjo Goñi y Adriana Martínez.

Este grupo promotor trabajó en tres sesiones para conocerse y alinear el propósito compartido, de

manera que nos permitiera más adelante empezar a trabajar en forma local de barrio.

En la primera sesión (12 junio 2017), se trabajó en el conocimiento mutuo de las personas involucradas y se inició la caracterización de una organización de implicación recíproca, esto es, la que tiene la capacidad para influir en el futuro de la otra: cuando haya que optar por varias posibilidades, cuando haya que diseñar, cuando haya que evaluar, etc. Asimismo, se iniciaba el esbozo del propósito que une a las personas participantes, algo que se trasladó a la siguiente sesión.

En la segunda sesión (26 julio 2017), se estableció el propósito compartido de este grupo promotor definido finalmente como “Fomento, mantenimiento o recuperación de la calidad de vida de las personas mayores, desde una óptica pluridisciplinar, pluriinstitucional y con foco en la persona”. Lógicamente, aparece la importancia de que este propósito común se concrete con la acción de personas con perfiles más operativos, que son los que están en contacto con las personas a las que se dirigen los distintos servicios. Este encuentro sirvió también para reconocer que el incremento de la confianza entre agentes fomenta la identificación y ejecución práctica de mejoras de los procesos de atención a personas, algo que ocurre en iniciativas ya en marcha, pero aún insuficientes. Intensificar estas relaciones de confianza supone ventajas sobre las situaciones actuales.

Un aspecto importante trabajado con este grupo promotor ha sido lo relativo a los distintos niveles de vinculación que desde la iniciativa de la Escuela de Diseño Social de Aptes¹ consideramos de interés para generar un entendimiento mínimo. Si queremos ser especialistas en la cooperación, necesitamos distinguir la participación de la colaboración, de la cooperación y conocer que la implicación recíproca² es el nivel máximo de vinculación entre personas y entidades. Por último, y respecto a los ámbitos de trabajo y las formas de abordarlos, el grupo promotor identificaba un buen número de ellos, que agrupamos en tres:

- Responder a la necesidad de saber unas organizaciones de otras en sus iniciativas y oportunidades de disponer de recursos entre organizaciones. Recursos limitados y demandas crecientes.
- Mejorar los mecanismos de buena orientación a la persona destinataria del servicio, evitando sobrecargas y el peloteo de un lado a otro.
- Señalar la intervención precoz en la proximidad como foco de generación de ventajas y reducción de costes venideros.

¹ <http://www.escoladadisenosocial.org>.

² <http://www.escoladadisenosocial.org/soportes-formativos/de-la-cooperacion-a-la-implicacion-reciproca/>.

La tercera sesión (4 octubre 2017) se dedicó a trabajar de manera individual la Balanza de Valor³ de Erlauntza: el valor neto (lo que recibe menos lo que pone) que supone esta iniciativa para cada persona y la entidad a la que representa en este grupo promotor: “¿Qué quieres que Erlauntza aporte para el desarrollo de tu servicio? ¿Qué tienes que aportar tú y tu servicio a Erlauntza?”.

Del uso de la herramienta de la Balanza del Valor Social de Erlauntza durante esta sesión de trabajo surgieron los ámbitos concretos en los que un grupo Erlauntza de barrio debería poner el foco:

1. Operativo: encuentros programados de cada grupo Erlauntza. En ellos, cada entidad comparte cuáles son los asuntos que le ocupan en la próxima quincena, proyectos que pone en marcha, campañas que va a desplegar, problemas surgidos, etc. El objetivo es que todas las personas del Erlauntza estén informadas de lo operativo: qué ocupa o va a ocupar a las otras en las próximas semanas. De ahí surgirán peticiones y acciones de apoyo o propuestas de mejora en dichas acciones. Comprende acciones de coordinación, sincronización y mejoras en las prácticas vigentes. Es importante diseñar el encuentro para que no se alargue en exceso (un máximo de dos horas). Es un encuentro abierto a las personas que, formando parte del grupo promotor y no estando en primera línea de actividad, puedan acudir a él para aproximarse al terreno.
2. Apoyo en recursos: en esta línea se pueden considerar aportaciones de recursos de información, instalaciones, material de programas, breves asesoramientos que pudieran intercambiarse entre los miembros del Erlauntza, etc. Es beneficioso que se opte por reuniones rotatorias en los centros de trabajo de los participantes y se aproveche para conocer instalaciones, equipamientos y reformas que se emprenden. Es también la ocasión para presentar a las personas del Erlauntza a personal del centro visitado, como miembros técnicos o directivos.
3. Más allá: en esta línea se puede tratar las colaboraciones en la elaboración y diseño de planes de acción. Puede comprender el diseño de acciones conjuntas y la colaboración en programas de trabajo interinstitucional. Este es un espacio de trabajo con miembros del grupo promotor y de formalización de buenas prácticas en procesos estables. Es la ocasión para compartir experiencias entre grupos Erlauntza y evaluar la marcha del proyecto y sus resultados.
4. Aprendizaje de las personas de los grupos Erlauntza: esta línea de acción para su empoderamiento debe comprender aportaciones en apoyo formativo en métodos de trabajo, uso

de herramientas y de casos de éxito y situaciones de carencias que deban ser analizadas y resueltas a través de cambios en disponibilidad de información, mejores coordinaciones o sistemas de información más eficientes. Esta línea de trabajo debe conectarse con los planes de formación y mejora de los procesos de las diferentes entidades partícipes, siendo muy valiosa la participación de personas de distintas entidades del Erlauntza en talleres de resolución de casos.

Con este recorrido realizado en 2017 con —recordamos— las personas con responsabilidades de dirección o coordinación de los distintos servicios, planteamos la fase 2, de acción en lo local. Para ello, se identificaron en el grupo promotor los barrios de Egia e Intxaurreondo como los lugares en los que iniciar la construcción de grupos Erlauntza.

4. Segunda fase: grupos locales Erlauntza Egia y Erlauntza Intxaurreondo

A partir de enero de 2018 y hasta diciembre de 2018, con el apoyo continuado de Donostia Lagunkoia y en coordinación con las personas del grupo promotor, se identificó y convocó a las profesionales de los distintos ámbitos implicados en la atención a las personas mayores de Egia e Intxaurreondo, respectivamente. La convocatoria y celebración de las sesiones Erlauntza en Egia e Intxaurreondo durante esta segunda fase se realiza y facilita desde Aptes, contando con financiación para esta dedicación de la Diputación Foral de Gipuzkoa del proyecto Euskaltrust en el marco de Etorikizuna Eraikiz.

La primera reunión Erlauntza, cebrada en cada barrio (en Egia el 31/1/18 y en Intxaurreondo el 7/2/18), consistía en conocer y poner cara a todos los participantes, saber en qué y dónde trabajan, qué inquietudes tienen, de manera que se inicie la relación (o reinicie, en el caso de que ya existiera) entre los profesionales de distintos ámbitos del barrio. Se organizaba una carpeta de trabajo compartido en el servicio Google Drive, con los distintos documentos generados y, en especial, el listado con las coordenadas de las personas participantes.

A partir de la segunda reunión Erlauntza en ambos barrios se estableció un orden del día estandarizado para todas las sesiones:

1. Relaciones: Contactos habidos en el periodo anterior: resultados, fallos y mejora de las conexiones.
2. Planes: para las próximas 8 semanas. Peticiones de apoyo mutuo. Informaciones de interés para las personas Erlauntza.
3. Cosas nuevas: generación de iniciativas entre personas asistentes. Nuevas ideas. Proyectos piloto.

³ <http://www.escueladisenosocial.org/soportes-formativos/la-balanza-de-valor/>.

4. Reconocimiento: Buenas prácticas que funcionan. Herramientas de coordinación.
5. Recursos y personas: visita a instalaciones y presentación de personas del centro que acoge.

La periodicidad y duración de las sesiones —bimestral y dos horas— fue acordada por los grupos y se logró una buena acogida a la propuesta de celebrarlas de manera rotatoria en diferentes lugares del barrio.

Los perfiles de las personas que están participando en Erlauntza Egia y Erlauntza Intxaurreondo son: trabajadora social del Centro de Servicios Sociales, enfermera de enlace sociosanitario del Centro de Salud, técnico de proximidad de Donostia Kirola, técnicas de Promoción de la Salud del Ayuntamiento de Donostia, técnicas del programa Plus55, titulares de farmacias Lagunkoia del barrio, técnicas del Departamento de Salud Pública del Gobierno Vasco y responsables de la Casa de Cultura (Donostia Kultura). Como se puede ver, todas ellas personas de perfil técnico y con contacto directo con las personas en el barrio a través de sus servicios.

Con la experiencia de un año de trabajo de los grupos Erlauntza de Egia e Intxaurreondo, se logró ya durante 2018 un importante número de colaboraciones cruzadas entre participantes, acciones conjuntas, retos para los que se diseña una respuesta coordinada, incremento en el conocimiento de las distintas realidades sociales del barrio, etc. Y, por supuesto, un incremento en calidad y cantidad de la relación entre las profesionales y, por tanto, de la confianza mutua entre ellas. En el Cuadro 1 se enumeran algunas de ellas.

Estos ejemplos son solo una muestra de un constante intercambio de información, solicitud de apoyos entre servicios y diseños y desarrollos de planes conjuntos.

Un aprendizaje importante se deriva de cómo los grupos locales generan relaciones entre ellos. Por ejemplo, las farmacéuticas involucradas en los Erlauntza de Egia e Intxaurreondo preparan y comparten los contenidos de las charlas en un repositorio que se pone a disposición a otras profesionales colegiadas en el Colegio Oficial de Farmacia de Gipuzkoa, para poder disponer de estos en el momento de extenderlas a otros barrios. Otro aprendizaje surge de las cuestiones que se traen a los grupos Erlauntza por parte de las profesionales y que las superan en su capacidad de acción y son derivadas a instancias superiores de las organizaciones implicadas. Por ejemplo, en Erlauntza Gros se ha acordado entre los profesionales del Centro de Salud y las farmacias la incorporación de una alerta en el aplicativo de los primeros para conocer a aquellos pacientes que utilizan pastilleros preparados por las farmacias (SPD) y para los que un cambio de medicación supone deshacer los pastilleros ya preparados en las farmacias con antelación.

5. Tercera fase: relevo de liderazgo, despliegue de grupos locales, medición de avance

Desde junio de 2018 y hasta la fecha, el avance de Erlauntza ha sido muy relevante en tanto que se han producido dos hitos clave: el relevo en su liderazgo y su despliegue a más barrios de la ciudad.

Aptes proponía en junio de 2018 al Departamento de Salud y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que el equipo de profesionales dedicadas a la Promoción de la Salud dentro de él y participantes desde un inicio en los dos grupos Erlauntza de barrio tomaran el testigo de consolidar estos dos grupos ya iniciados y comenzar de manera paulatina el despliegue de esta iniciativa en otros barrios de la ciudad. Esto se validó con

Cuadro 1. Algunas colaboraciones llevadas a cabo por los grupos Erlauntza de Egia e Intxaurreondo (Donostia-San Sebastián)

Colaboraciones	Ejemplo
Derivaciones de personas a diferentes servicios	Desde la farmacia se indica a un cliente la oportunidad de solicitar la participación en un programa de actividad física dirigida —Piztu, de Donostia Kirola— a través de la prescripción médica.
Diseño de programa de charlas y su impartición	Charlas sobre incontinencia organizadas por el Servicio de Participación Activa y Tiempo Libre (Plus 55) en colaboración con asociaciones de mayores e impartida por farmacéuticas del barrio.
Diseño de prueba piloto del servicio de preparación de medicación en <i>blisters</i> (SPD) a colectivos susceptibles de mejorar su adhesión al tratamiento mediante esta propuesta	En estado de valoración una prueba piloto en Egia y Gros.
Comunicación entre los distintos profesionales de las actividades programadas para cada mes	El Servicio de Participación Activa y Tiempo Libre (Plus 55) envía folletos de la actividad a cada farmacia.
Comunicación sobre perfiles presentes en el barrio que no toman parte en las actividades deportivas, culturales o de ocio.	La Casa de Cultura incorpora la mirada a las personas mayores que se descuelgan de la oferta cultural, a pesar de que anteriormente sí habían disfrutado de ella.
Impulso en el despliegue de iniciativas promovidas por distintos servicios.	Despliegue de Piztu, de Donostia Kirola, en el barrio de Egia con profesionales en el mismo Centro de Atención Primaria de la OSI Donostialdea.

Fuente: Elaboración propia.

ocasión de la reunión en el mes de junio de 2018 del grupo motor de la iniciativa, aquel que en 2017 había desarrollado el diseño inicial. El compromiso de Aptes desde el mes de septiembre de 2018 ha sido acompañar al equipo de Promoción de la Salud en esta nueva etapa, pero sin desempeñar el rol de líder.

El despliegue en más barrios fue iniciado en septiembre de 2018, de nuevo con un importante trabajo de identificación y convocatoria a profesionales, en este caso, de los barrios de Parte Vieja y Gros, escogidos por el grupo motor en base a criterios como la necesidad y disponibilidad de red de profesionales sensibles a una iniciativa como Erlauntza. Así, después de la primera reunión de presentación en ambos barrios, durante los meses de diciembre de 2018 y enero de 2019 se han celebrado las reuniones con el orden del día previsto de manera estándar.

Finalmente, esta tercera etapa ha permitido generar una herramienta de medición del avance de la iniciativa habida cuenta que ya había un recorrido realizado por dos grupos. Este tipo de iniciativas que buscan mejorar en la calidad de las relaciones entre personas son complejas, de personas y entidades que no son estáticas, y tampoco tienen explicitado dónde va a llegar. Por ello, se requiere de una herramienta *ad hoc* y cualitativa, que se ha denominado Erlauntzometro⁴.

Así, se ha trabajado en identificar entre las personas involucradas en los grupos Erlauntza con mayor recorrido las doce dimensiones que agrupadas pretenden medir, tanto el clima interno del grupo, como la sistemática y procesos, la gestión de recursos y los resultados e impacto generado.

Cada dimensión cuenta con una descripción de cuatro niveles de práctica: dos son malos o no aportan nada a hacer crecer esa dimensión y dos son buenos y/o sí aportan a ella. Sobre una hoja de cálculo preparada a tal efecto reflejamos la frecuencia con la que se da cada nivel de práctica: o indica ausencia total de dicha situación o comportamiento; 100 indica que esta situación o comportamiento está totalmente extendido y aplicado. Los valores intermedios representan la proporción de situaciones o personas que cumplen dicha afirmación: muy pocas, 20; la mitad de los casos, 50; la mayoría, 80; etc. Tras aplicar este instrumento se obtiene una representación de la evaluación como la que se muestra en el Gráfico 1:

En enero de 2019 se ha iniciado la medición del avance en los grupos Erlauntza de Egia e Intxaurre, respectivamente, con más recorrido que los incorporados posteriormente. Esta medición se hace de manera paulatina, esto es, en cada sesión Erlauntza se aborda una única categoría, de manera que no se detrae excesivo tiempo de las reuniones

Gráfico 1. Representación visual de los resultados del Erlauntzometro*



* Datos ficticios, utilizados a título meramente ilustrativo.

Fuente: Elaboración propia.

⁴ <http://www.escueladisenosocial.org/blog/2019/05/08/diseño-de-una-métrica-de-avance-adhoc-para-erlauntza/>.

corrientes. Es importante señalar que el valor del Erlauntzometro está especialmente en que permite ordenar la reflexión conjunta del grupo, recogándose no solo la puntuación numérica de la frecuencia de esa actitud, sino también los matices y valoraciones que hacen todas las personas.

6. Conclusiones

La hipótesis de partida de Euskaltrust en general, y de su aplicación a Erlauntza en particular, se ha confirmado: sí es posible obtener mejoras sustanciales en las actividades operativas, si se activan mecanismos de fomento de la confianza, es decir, compartiendo información, aumentando el conocimiento interpersonal y concretando un propósito común. No obstante, esto solo es posible si se invierte tiempo y método en la iniciativa: no hay aumento de confianza si no ha habido inversión de recursos, y esto solo es posible con el apoyo de los equipos directivos intermedios de las organizaciones a las que pertenecen las personas implicadas en Erlauntza, para lograr estas relaciones de alta confianza mutua, que además alienten su práctica de manera habitual en sus procesos. Esta andadura ha permitido identificar seis ejes de conclusiones finales, que se desarrollan a continuación:

- 1. Eje eficacia/coste:** es posible obtener mejoras sustanciales en las actividades operativas si se activan mecanismos de fomento de la confianza, es decir, compartiendo información, aumentando el conocimiento interpersonal y concretando un propósito común tanto en las relaciones internas como externas de las organizaciones.
- 2. Eje método y sistemática:** lo anterior es posible y genera resultados si se le dedica tiempo y método específico a Erlauntza. El método requiere del empleo de herramientas compartidas. Las pautas básicas son: conocimiento mutuo, declaración de intereses, comunicación sistemática, compartición de recursos y diseño compartido de futuras acciones.
- 3. Eje apoyo directivo:** no es posible avanzar con resultados en esta cooperación horizontal sin el apoyo de los equipos directivos intermedios de las organizaciones a las que pertenecen las profesionales implicadas. Este apoyo es sobre todo en tiempo de dedicación, que se verá compensado en mayor eficacia en el logro de los objetivos individuales, con un lógico decalaje en el tiempo.
- 4. Eje valor de este trabajo:** la activación de estas relaciones es posible tanto entre organizaciones diversas como en el interior de una organización. Sus resultados dependerán de cómo se consolide como una actividad más, que sea normal en la agenda de trabajo de las personas. Esta relación estable y las dinámicas que generan son fuentes permanentes de innovaciones operativas de aplicación muy directa en los objetivos de las entidades.
- 5. Eje especialistas de apoyo y cualificación profesional:** estas experiencias apuntan a que la creación de funciones intraorganización o extraorganización con la misión de crear y desarrollar vínculos de confianza en el plano operativo entre agentes diversos que tienen un foco de acción común, como puede ser un oficio, con el bagaje de las herramientas de la Escuela de Diseño Social que se han ensayado con éxito en los casos citados.
- 6. Eje inserción de métricas:** la inserción de estas prácticas de trabajo en los modelos de gestión requiere introducir objetivos e indicadores, pero a su debido tiempo. En este sentido, en esta etapa de germinación, se ha podido hacer un diseño de métrica *ad hoc* en contextos complejos para el caso de Erlauntza. A partir de las técnicas propuestas en la Escuela de Diseño Social, en esta etapa de germinación se han incorporado alguna métrica específica de contextos complejos. Concretamente se ha creado el Erlauntzometro.

ANEXO

Resultado de la Balanza de Valor realizada por el grupo promotor

	¿Qué necesito yo/mi organización de Erlauntza?	¿Qué puedo aportar yo/mi organización a Erlauntza?
Departamento de Salud Pública	<p>Problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitado número de personal técnico para trabajar en el terreno. • Ubicarlo en el marco de las líneas concretas del Departamento. <p>Necesidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocer los proyectos de otros departamentos. • Mejorar la coordinación con ellos. • Contar con una interlocución concreta en el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. • Definir el proyecto de manera concreta. • Diferenciar entre el proyecto en lo local y las relaciones a nivel intermedio-directivo. • Evaluación. <p>Planes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar el abordaje de salud comunitaria. • Grupos de salud: desarrollo de grupos/redes de salud en diferentes barrios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos. • Experiencias de éxito en otros municipios. • Ilusión. • Órdenes de ayudas a iniciativas de este tipo para los ayuntamientos.
Plus 55	<p>Problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recoger las voces de las personas mayores. • Desconocimiento de planes y proyectos del resto. • Llegar a sectores de la población a quienes no llegamos. • Recursos económicos y físicos insuficientes. Optimizarlos. <p>Necesidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Control información sobre/a la población objetivo. • Conectar con perfiles diversos de >55. • Creación de grupos/redes. • Viabilizar propuestas de participación. • Diversificar la información sobre Plus55 desde diferentes puntos y recursos físicos. <p>Planes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Llegar a perfiles diferentes de >55. • Prever futuras necesidades del colectivo. • Mantener una línea estable del impulso de la participación y del empoderamiento de las personas de >55. • Suministrar a las personas mayores herramientas para el control de su vida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Información. • Difusión. • Conexión. • Viabilización de campañas. • Detección de perfiles diversos y derivación adecuada. • Relaciones de confianza establecidas con las personas mayores y asociaciones.
Donostia Lagunkoia	<p>Problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Llegar al territorio, conocer bien las necesidades, deseos, expectativas de la gente (tanto de la ciudadanía, como de quien está en el terreno). • Incorporar/activar miradas más poliédricas. <p>Necesidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Activar iniciativas y agentes alineados con objetivos y formas de hacer de Donostia Lagunkoia. • Cuestiones que impactan hoy, pero también poniendo en la agenda de hoy las que van a impactar en el futuro. <p>Planes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunicar, impactar, inspirar, inspirarnos, activar/ articular y proyectos. Hoy y con un horizonte de 15-20 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Información. • Análisis. • Acceso y relación con agentes muy diferentes. • Conectar. • Contribuir. • Concienciar. • Influir en quienes influyen. • Identificar ventanas de oportunidad.
Patronato de Deportes del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián	<p>Problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacemos nuestro el problema de la salud de la sociedad (de parte). • Buscamos un rendimiento social de los recursos públicos que gestionamos. • Personal justo. • Prima lo urgente sobre lo importante. • Subcontratación de la prestación directa. <p>Necesidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que el resto de colaboradores ayude a prescribir actividad física. • Mayor ocupación/utilización de recursos en horas valle. <p>Planes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar una red de prescripciones y acompañamientos. • Adaptar los recursos a las personas (instalaciones). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuadro de técnicos/as que atienden a las personas (subcontratados). • Red de equipamientos. • Interés del Plan Municipal del Deporte. • Acoger a otros agentes.

	¿Qué necesito yo/mi organización de Erlauntza?	¿Qué puedo aportar yo/mi organización a Erlauntza?
Colegio Oficial de Farmacéuticos de Gipuzkoa (COFG)	Problemas: <ul style="list-style-type: none"> Insuficiente integración de la farmacia en el equipo de atención primaria. 	<ul style="list-style-type: none"> La red de farmacias comunitarias en Donostia-San Sebastián (18). Accesibilidad de las farmacias. El COFG: apoyo y formación a las farmacias. Ser un profesional sanitario cercano, conocido y accesible para el paciente. Integrado en el equipo de salud.
	Necesidades: <ul style="list-style-type: none"> Mayor comunicación con el centro de salud. Programas en los que la farmacia, además de dar, recibe un beneficio (no necesariamente económico). 	
	Planes: <ul style="list-style-type: none"> Integrar más la farmacia en el equipo multidisciplinar sociosanitario. 	
Anjel Irastorza	Problemas: <ul style="list-style-type: none"> Acceder a grupos de experimentación con proyectos de innovación social. 	<ul style="list-style-type: none"> Tiempo: a delimitar. Expertise en trabajos con mejora de grupos y equipos. Eficiencia y hábitos saludables. Expertise como instructor. Programa Paciente Activo, conferencias, charlas motivacionales. Punto de vista/acción/representación independiente y/o como agente de la sociedad civil.
	Necesidades: <ul style="list-style-type: none"> Integrarse en programas, proyectos y/o acciones estructuradas, reconocibles y reconocidas. 	
	Planes: <ul style="list-style-type: none"> Ser reconocido como agente de transformación del desarrollo personal/organizacional saludable (visión holística). 	
Acción Social Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián	Problemas: <ul style="list-style-type: none"> Poca conciencia de enfermedad en determinados colectivos. Poca adherencia a tratamientos de algunos colectivos. Detectar a personas con problemas de salud y sociales. No existencia de suficiente coordinación sociosanitaria en intervenciones con ciertas personas. Participación de las personas en gestión de la salud. 	<ul style="list-style-type: none"> Técnicos/as conocedores de las necesidades sociales de la comunidad. Técnicos/as motivadoras de sectores de la población para participar en dinámicas comunitarias. Conocimiento y participación técnica en dinámicas comunitarias. Mucha relación directa con la ciudadanía.
	Necesidades: <ul style="list-style-type: none"> Generar dinámicas saludables. Fomentar actividades con colectivos necesitados de educación para la salud en diferentes etapas de su vida. Mejorar la coordinación entre los sistemas. Mejorar la detección. 	
	Planes: <ul style="list-style-type: none"> Participar en las dinámicas comunitarias. Seguir fomentando la coordinación estructurada con centros de salud (enfermería-médicos). 	
OSI Donostialdea	Problemas: <ul style="list-style-type: none"> Presión asistencial. Multiplicidad de otro tipo de programas y experiencias con necesidad de resultados inmediatos. 	<ul style="list-style-type: none"> Conocimiento. Relación diaria directa con la comunidad. Concretar el respeto a las necesidades.
	Necesidades: <ul style="list-style-type: none"> Apoyo directivo en el reconocimiento concreto en cuanto a la participación de actividades comunitarias. 	
	Planes: <ul style="list-style-type: none"> Implementar el abordaje comunitario de la salud en la práctica de los servicios. 	
Aptes	Problemas: <ul style="list-style-type: none"> Baja presencia en la sociedad. Bajo número de personas y entidades socias. Dificultad para vender nuestro "producto", valor, etc. Incorporar a gente joven en la asociación. 	<ul style="list-style-type: none"> Conocimiento de interlocutores en ámbitos diversos. Principios y herramientas de trabajo. Formación a directivos y gestores. Experiencia de quince años en proyectos de impacto social. Independencia. Difusión en foros.
	Necesidades: <ul style="list-style-type: none"> Proyectos que aseguren nuestra sostenibilidad. Euskaltrust como ejemplo de uno de ellos. Mayor red de prescriptores. 	
	Planes: <ul style="list-style-type: none"> Ser referencia en Euskadi. Crear modelos innovadores de relación (formación-acción). 	

Fuente: Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- ARGÜELLES, M.V. *et al.* (2016): *Guía para trabajar en salud comunitaria en Asturias*, Consejería de Sanidad del Principado de Asturias <https://obsaludasturias.com/obsa/wp-content/uploads/Guia_salud_comunitaria_2016.pdf>.
- BENITO, A. *et al.* (2016): *Guía metodológica para el abordaje de la salud desde una perspectiva comunitaria*, Vitoria-Gasteiz, Departamento de Salud del Gobierno Vasco, Osakidetza <http://www.osakidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_informes_estudio/es_pub/adjuntos/guia-metodologia-esp.pdf>.
- DEPARTAMENTO DE SALUD DEL GOBIERNO VASCO (2013): *Políticas de salud para Euskadi 2013-2020*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco <http://www.euskadi.eus/contenidos/plan_gubernamental/xleg_plangub_13/es_plang_13/adjuntos/plan_salud_2013_2020-web%2012_03_2018.pdf>.
- HERNÁN, M. *et al.* (eds.) (2010): *Formación en salutogénesis y activos para la salud*, serie Monografías EASP, nº 51, Escuela Andaluza de Salud Pública <<https://www.easp.es/?wpdmact=process&did=M150b3RsaW5r>>.

Rellenando espacios: hacia una ordenación de los sistemas de servicios sociales desde la respuesta a la complejidad

Joan Uribe Vilarrodona

Universidad de Barcelona y Consorci de Serveis Socials de Barcelona
joan.uribe@ub.edu

Gizarte-zerbitzuetako sistemen etorkizuneko erronka estrategikoen artean bi nagusitzen dira: bete beharreko lagun egitearen intentsitatea eta egoeren konplexutasunaren arta. Gainera, bi kontzeptuei buruzko kontsentsu eza dute oinarri, zeinak lagun egiteari buruzko irizpide-, adierazle- eta eredu-kontsentsuaren gabezia dakar. Bestetik, ezin dira beste sistemekin erabili (osasuna, hezkuntza, enplegua). Barne-eremuari dagokionez, lehen- —edo oinarritzkoa— eta bigarren-mailako —edo espezializatua— arretaren arteko banaketa ezabatu beharko litzateke, pertsonaren interakzio-gaitasuna berreskuratzeko lagun egitearen mesedetan: eskubide subjektiboen ikuspegi batetik, pertsonaren eta haren premien eta prozesuaren intentsitate-premia eta konplexutasun-maila aintzat hartuko dituen; ez sistemak berezko duen logikari jarraituta.

GAKO-HITZAK:

Gizarte-bazterketa, gizarte-zerbitzuetako sistemak, lehen-mailako arreta, arreta espezializatua, intentsitatea, konplexutasuna, elkarreragingarritasuna.

Los sistemas de servicios sociales tienen en la intensidad del acompañamiento a realizar, así como en la atención a la complejidad de las situaciones, sus retos estratégicos de futuro. A su vez, estos parten de una falta de consenso en los conceptos clave, lo cual conlleva ausencia de consenso en los criterios, indicadores y modelos de acompañamiento. Tampoco son interoperables con otros sistemas (sanitario, educativo, empleo). A nivel interno, la subdivisión entre atención primaria —o básica— y secundaria —o especializada—, debería ser superada en aras de un acompañamiento basado en la recuperación de la capacidad de interacción de la persona, desde una perspectiva de derechos subjetivos, que contemple la necesidad de cada intensidad y nivel de complejidad desde la persona, su necesidad y proceso, y no desde la lógica del sistema en sí mismo.

PALABRAS CLAVE:

Exclusión social, sistemas de servicios sociales, atención primaria, atención especializada, intensidad, complejidad, interoperabilidad.

1. Introducción

Los sistemas de servicios sociales tienen la misión de dar respuesta a determinadas situaciones que, aún, se fundamentan a partir de definiciones lábiles, de conceptos frecuentemente pendientes de consenso o carentes de demostración empírica. Esta circunstancia dificulta enormemente la homologación y coordinación entre sistemas sociales distintos, así como entre niveles de los mismos sistemas, y la interoperabilidad con sistemas distintos de los sociales (salud, educación, empleo, entre otros). Es así con conceptos como el de *exclusión social* (en las distintas gradaciones de exclusión social —leve, moderada, grave—, así como del riesgo de exclusión social); y, en los últimos tiempos, y a tenor de la necesidad de nombrar y conceptualizar nuevas necesidades, el de *complejidad*. Esta realidad contrasta con la de otros sistemas, como por ejemplo los educativos y sanitarios, que suelen tener herramientas que operativizan su actuación a partir de definiciones y de delimitar el alcance de su actuación a partir de ellas, objetivando así las necesidades y relacionando estas con sus carteras de servicios y circuitos de actuación.

Cabe destacar que todo ello es posible porque su anclaje está precisamente en la parametrización de los estándares y necesidades educativas en el primer caso, y de la objetivación de la salud y estratificación y graduación de la ausencia de esta, en el segundo. Eso no es así para los sistemas de protección social, en tanto que la definición del estándar social acaba resultando inaprensible. La simultaneidad de realidades y situaciones sociales en relación con la subjetividad inherente a la definición de estándares en base a los cuales definir qué está sujeto a la necesidad de un sistema de protección social de apoyo, y su carácter cambiante, lo hace muy difícil. Si a ello le sumamos la incapacidad histórica que ha tenido la sociedad para generar sistemas de protección social con bases asentadas en el estudio y análisis sistemático de datos orientados a la comprensión de las realidades cambiantes y a su categorización y parametrización, tenemos como resultado el permanente desajuste entre las necesidades sociales que surgen a partir de las realidades cambiantes, y el diseño y respuesta de los sistemas de servicios sociales que, por otra parte, no han dejado aún de orientarse básicamente a la reacción ante la necesidad presente y no a la planificación futura.

Con la intención de mejorar la posición de los sistemas de servicios sociales en este sentido, se pretende presentar aquí el concepto de exclusión social a partir de su evolución histórica. También algunas herramientas para su medición, así como un sucinto análisis de los marcos conceptuales de dichas herramientas. A su vez, se ofrecerá una aproximación a los conceptos de interacción y de complejidad y su vinculación al de exclusión social. A partir de todo ello, este texto quiere proponer una adecuación de los sistemas de servicios sociales a las

nuevas necesidades, considerando también el papel de la complejidad como eje vertebral y comunicador de estos sistemas, superando la actual concepción dual de niveles de servicios sociales básico/primaria y especializada/secundaria, e intentando facilitar la articulación de un sistema de protección social estratificado, coordinado y replicable, con el objeto de ser eficiente en el establecimiento de relaciones eficaces y eficientes entre todos los subsistemas y circuitos relacionados a todo sistema social —tanto a nivel interno de cada sistema, como entre niveles (básico, especializado), entre sistemas sociales— o con sistemas distintos, como los sanitarios o educativos (interoperabilidad).

Igualmente, incluye una aproximación que incorpore la flexibilidad en los circuitos e itinerarios de atención basados en las necesidades de las personas, y que mejore en lo posible la respuesta en relación a los actuales ámbitos dentro de los sistemas sociales (vulnerabilidad, desamparo, infancia, discapacidad, dependencia, exclusión social, riesgo de exclusión social, etc.), orientada a facilitar un diseño de sistemas de servicios sociales organizados en tanto que sistemas compatibles, coordinables e interoperables con otros sistemas.

2. Exclusión social

2.1. El concepto y sus definiciones

No hay consenso sobre qué es aquello que el concepto de exclusión social pretende explicar y que, además, se ubica en un contexto social cambiante. Por ello, proponemos aquí algunas aproximaciones que deben ser contextualizadas con relación al momento en que cada conceptualización apareció. A su vez, todas ellas, de una u otra forma, están aún vigentes en la actualidad. La primera es la de René Lenoir quien, en la década de los años 1970, definió a los excluidos —“les exclus” — como todos los desalojados al margen del crecimiento económico, visión que aumentaba sensiblemente los márgenes de la tradicional percepción de la pobreza y la inadaptación, ampliando el campo de reflexión vigente hasta el momento: su aportación fue entender que categorías como “desviados, anormales, inadaptados o marginados” era insuficiente, incluso incorrecta, al darse cuenta de que el nudo de la cuestión debía entenderse a través de la creciente dimensión de poblaciones “excluidas” de o en una sociedad cada vez más enriquecida, de confort. Dicho de otra forma, la propuesta de Lenoir propició comenzar a pensar la exclusión como proceso social y económicamente producido.

No obstante, su enfoque, desde un posicionamiento liberal, no fue más allá: entendía que en cualquier caso la situación se generaba a partir de la falta de medios personales (competenciales, materiales, sociales, culturales) de los “inadaptados”, no abordaba las causas económicas de la pobreza ni de relación con el acceso a ingresos económicos

suficientes vinculada a la exclusión y se centraba en proponer un abordaje que “insertase”, a través, básicamente, de una acción social coordinada y eficaz, sentando las bases de un modelo centrado en la gestión del problema desde el sistema de protección social, obviando el abordaje de las causas, inherente a otros sistemas y marcos, distintos en gran medida del de protección social (García, 2013).

Siguiendo con la construcción del concepto, Robert Castel formuló una propuesta en la que “la exclusión” no sería en ningún caso una ausencia de relación social, sino un conjunto de relaciones sociales particulares con la sociedad como un todo (Castel, 1997). Dicho de otra manera, según Castel no hay nadie que esté fuera de la sociedad, sino un conjunto de posiciones cuyas relaciones con el centro son más o menos laxas: algunos ejemplos son las personas extrabajadoras víctimas del desempleo prolongado, jóvenes que no encuentran trabajo, poblaciones mal escolarizadas, mal consideradas, con mala vivienda y mala atención sanitaria. En su análisis de la obra de Castel, Martínez Veiga dice al respecto que hay tres elementos centrales en la propuesta de Castel: el primero y básico es la afirmación de que la exclusión tiene una dimensión relacional básica. El segundo, que la exclusión implica un “aflojamiento” de las relaciones con la comunidad local, con los servicios e instituciones estatales y con la sociedad a la que la persona pertenece, así como con la familia y amigos. En tercer lugar, subraya que el origen del fenómeno de la exclusión está en la sociedad salarial. Aun para los que están arrojados fuera el empleo, el origen de esta situación hay que buscarla en una reorganización de ella. Concluye que “la exclusión social se ve como fruto de dos fenómenos, la ausencia de trabajo y la ruptura de las relaciones sociales” (Martínez Veiga, 2008: 12).

Como resumen, podríamos decir que los ejes de articulación de la exclusión social pivotarían alrededor de, por un lado, el acceso a bienes materiales a través de los medios disponibles desde la sociedad salarial —o mejor dicho, la ausencia de acceso a ellos—, y, por otro, de la existencia y capacidad suficiente de respuesta del sistema relacional, ya sean estos sistemas relacionales la sociedad, la comunidad, el sistema de protección formal, la familia, los amigos, u otros. Estos dos ejes, a su vez, tienen en su zona intermedia el espacio de la vulnerabilidad que es también de difícil aprehensión, puesto que tiene límites cambiantes en base a cada circunstancia personal en relación a los dos ejes, así como a cada circunstancia de contexto, cambiante también: el gradiente de intensidad que definen uno y otro imposibilitan acotar de forma genérica los espacios de la vulnerabilidad, pudiendo a lo sumo aproximarlos.

La tercera aproximación al concepto la tomamos de Brugué, Gomà y Subirats, quienes en 2002, definieron *exclusión social* como “concepto que engloba a la pobreza pero va más allá; la exclusión

social se define también por la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción sociocomunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección” (Brugué *et al.*, 2002: 9). Estos autores, integrando la doble perspectiva propuesta por Castel, toman en consideración de forma explícita el desarrollo de la propia persona sintonizando con enfoques como el de Amartya Sen, entre otros. El conjunto de la definición considera de forma implícita el acceso a los medios económicos y explicita la inserción sociocomunitaria, aproximando lo que Castel define como sistema relacional a una concepción abierta a través del paraguas de lo social y lo comunitario. Añade, como aportación de especial importancia, los sistemas de protección.

A su vez, entienden la exclusión social como fenómeno estructural, dinámico —en línea con la propuesta de su condición procesual, elaborada ya por Castel y ampliamente aceptada hoy en día—, y en tanto que fenómeno politizable, en el sentido de ser susceptible de generación de activación política en las personas que son consideradas como excluidas sociales. Consideran también que los mecanismos generadores de exclusión son la fragmentación tridimensional de la sociedad —en relación con la condición especialmente compleja y fragmentada hoy en día—, el impacto sobre el empleo de la economía postindustrial, y como tercer factor, el propio déficit de inclusividad del Estado del Bienestar (Brugué *et al.*, 2002: 10). También interesa la conceptualización elaborada por parte de algunas administraciones públicas. Así, el *Diccionari de Serveis Socials* publicado por la Generalitat de Catalunya, define exclusión social como: “Situación resultante de la acción ejercida por una sociedad que rechaza una o más personas o colectivos por su situación de dependencia física, psíquica o económica, con la subsiguiente desigualdad en el acceso a los recursos necesarios para una buena calidad de vida” (Generalitat de Catalunya, 2010: 77). A su vez, en 2018, esta misma Administración Pública define *exclusión social* a través de la página web del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (DTASF), bajo el título “Pobresa i inclusió social” de la siguiente manera: “el resultado de un proceso dinámico de acumulación y combinación de factores diversos de desventaja, vinculados a diferentes aspectos de la vida personal, social, cultural y política de los individuos” (DTASF, sin fecha)¹. La definición se complementa afirmando en el texto que la integración social de una persona implica su reconocimiento y aceptación en los ámbitos económico, laboral, social, comunitario, de ciudadanía y de participación.

El Ayuntamiento de Barcelona posiciona también el concepto en el número 13 de la revista *Barcelona Societat* y a través de diversos artículos del volumen,

¹ El entrecorrido aparece en el original. No se ha podido establecer la autoría de la cita que utiliza el DTASF para posicionar el concepto.

de los cuales destaca el mapa de conocimiento sobre la exclusión social (Jaumandreu, 2005), un mapa conceptual que expone la génesis y evolución del concepto y que abunda en la definición y factores ya citados de Brugué, Gomà y Subirats, que también publican en el monográfico. Por otra parte, la Estrategia de Inclusión y de Reducción de las Desigualdades Sociales de Barcelona (2017-2027) elaborada por el Ayuntamiento de Barcelona, dedica más de quince páginas a presentar de manera exhaustiva y detallada las formas de desarrollo de la exclusión en la ciudad en los últimos años, identificando causas y analizando procesos de cambio, sin entrar en la definición en sí misma.

A partir de las definiciones presentadas, no resulta difícil entender la dificultad que implica “fijar” de alguna manera la exclusión social y construir umbrales y límites claros, así como establecer indicadores objetivos e irrevocables para identificar las situaciones en que se materializa. A su vez, esta misma labilidad fragiliza la posibilidad de construir indicadores alrededor de este concepto a partir de conceptos como *inclusión*, *vulnerabilidad*, o su gradación (riesgo de exclusión social). ¿Cómo, pues, estratificar y fijar el escalamiento de unas a otras situaciones para, a partir de ello, sistematizar no solo la respuesta concreta, sino también la coordinación flexible y eficiente entre unas y otras, y hacerlo en el interior de los propios sistemas de servicios sociales, así como entre estos y aquellos con los que debe coordinarse (salud, educación y otros)? Veamos algunas herramientas de medición de la exclusión social con la intención de que puedan aportar alguna luz en este sentido.

2.2. Algunas herramientas para la detección y categorización de la exclusión social

Como apunta Fantova “fortalecer la capacidad de diagnóstico, valoración y evaluación resulta crítico y depende en buena medida de la capacidad de las disciplinas científicas y técnicas involucradas en la intervención social de aportar o desarrollar herramientas e instrumentos capaces de identificar y medir necesidades y situaciones a partir de conceptos y constructos rigurosos y contrastados, bien enfocados y delimitados. Herramientas e instrumentos fiables y válidos, que aporten cada vez mayor valor añadido en el proceso que comienza con la recogida de información y desemboca en el juicio profesional que antecede a la prescripción facultativa” (Fantova, 2017: 14). Hay algunas herramientas con propuestas interesantes que han avanzado, nos atreveríamos a decir que heroicamente, en el intento. Manzano cita algunas (Manzano, 2018), de las que destacamos: la matriz de autosuficiencia SSM (Self Sufficiency Matrix)², una herramienta holandesa que, según este autor, estará siendo adaptada en Catalunya; la Herramienta

de Valoración Social para los Servicios Sociales Básicos en Cataluña DS-DIBA de la Diputación de Barcelona (DIBA)³; y el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social del Gobierno Vasco, aprobado por decreto en 2013. Comentaremos también alguna más, como Outcome Star o el sistema de indicadores de FOESSA, para identificar a las personas excluidas y cuantificar las dimensiones de los procesos de exclusión (Laparra y Pérez, 2008: 43-62).

2.2.1. Sistema de indicadores para identificar a las personas excluidas y cuantificar las dimensiones de los procesos de exclusión (FOESSA)

La fundación FOESSA, a través de sus informes sobre exclusión social, utiliza un sistema de indicadores que, si bien tiene un carácter y orientación básicamente sociológico y no orientado a la intervención social, ocupa un papel referente: los indicadores dan respuesta a los ejes hoy consensuados sobre los que pivota la exclusión social —económico, político y social relacional—. A su vez, a través del estudio longitudinal de datos que han ido ofreciendo y ofrecen, de carácter estatal, autonómico, o supramunicipal, permiten evidenciar y objetivar la existencia, evolución e incidencia en la sociedad de la exclusión social.

Este sistema de indicadores trabaja dimensiones y aspectos a través de tres ejes (económico, político y social/relacional). Las dimensiones del eje económico son la participación en la producción y en el consumo, y sus aspectos, la exclusión de la relacional salarial normalizada, la pobreza económica y la privación. Las dimensiones del eje político son las ciudadanías política y social, y los aspectos, el acceso efectivo a los derechos políticos, el abstencionismo y pasividad política, y el acceso limitado a los sistemas de protección social: sanidad, vivienda y educación. Por su parte, las dimensiones del eje social/relacional son la ausencia de lazos sociales y las relaciones sociales “perversas”, siendo sus aspectos la integración en redes sociales “desviadas”, la conflictividad social —conductas anómicas— y conflictividad familiar —violencia doméstica— (García *et al.*, 2008: 46).

2.2.2. Self Sufficiency Matrix (SSM)

El manual para la aplicación de la Self Sufficiency Matrix define la *self sufficiency* (autosuficiencia) afirmando que: “Usted puede ser considerado autosuficiente cuando ha alcanzado un nivel aceptable de funcionalidad en los ámbitos en los que usted y los demás ciudadanos holandeses, confluyen en la vida diaria. [...] La autosuficiencia no es tan solo suficiencia por uno mismo. Para alcanzar o retener un nivel aceptable de funcionamiento, usted puede o debe hacer uso de las habilidades, la experiencia y las posibilidades de los demás. Estas otras personas,

² Self Sufficiency Matrix (SSM): <http://www.selfsufficiencymatrix.org/zrm-int.aspx>

³ En fase de desarrollo e implantación y en fase de publicación.

pueden ser familiares o amigos, pero también trabajadores de atención profesional que pueden ayudar en el objetivo de alcanzar niveles aceptables de funcionamiento” (Self Sufficiency Matrix, 2013: 5)⁴.

Esta definición guarda elementos en común con el concepto de *interacción*, propuesto por Fantova y que este autor basa a partir de “considerar la interacción (humana) como el bien protegible, la finalidad específica, la necesidad de referencia para los servicios sociales” (Fantova, 2008: 42). Define el concepto como “el ajuste dinámico entre la capacidad de desenvolvimiento autónomo de la persona en sus entornos vitales y el apoyo social disponible a través de los vínculos familiares, convivenciales, comunitarios o relacionales en general. Proponemos la palabra interacción porque permite hacer referencia tanto a lo que la persona hace como al apoyo o ayuda que recibe gracias a los vínculos naturales que mantiene”, y en tanto que propuesta que trascienda, adaptándolo al momento actual, al concepto de *exclusión social*.

Volviendo a la herramienta SSM y su objetivo, se nos explica en el citado manual que no es otro que estipular el nivel de autosuficiencia de la persona. Para hacerlo, establece un total de once áreas de exploración: capacidad económica, actividades diarias, vivienda, relaciones del ámbito doméstico, salud mental, salud física, adicciones, actividades de la vida diaria, redes sociales, participación comunitaria y relación con causas judiciales. Cada una de ellas centrada a través de los conceptos vinculados a cada ámbito y desarrolladas en un formato de puntuación de cada uno de ellos. La recogida de información se realiza a partir de tres fuentes: la primera y principal proveedora, la propia persona objeto de la evaluación a través de entrevista. La segunda, el personal profesional vinculado a la persona. La tercera, los sistemas de información disponibles y con información relevante, al alcance de la profesional evaluadora.

Resulta revelador el hecho de que sea una herramienta del sistema de salud pública. Más allá de las particularidades de Holanda con relación a su ordenación de sistemas en la conexión entre la respuesta social y sanitaria, resulta interesante el aterrizaje que esta herramienta lleva a cabo de la vigente definición de salud por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que define esta como el estado de completo bienestar físico, mental y social y no sólo la ausencia de afecciones o enfermedades. Es a partir de ella que la SSM integra como un todo —encarnado por cada persona como unidad indivisible— ocho ámbitos del dominio puramente social: capacidad económica, actividades diarias, vivienda, relaciones del ámbito doméstico, actividades de la vida diaria, redes sociales, participación comunitaria y relación con causas judiciales; y los tres restantes, salud mental,

salud física y adicciones, de salud aunque con una clara vinculación con lo social. Esta herramienta da a entender que el éxito en el acompañamiento de las personas pasa por trabajar de manera integrada ambos aspectos, social y sanitario.

2.2.3. Outcome Star

Es interesante observar hasta qué punto el SSM tiene elementos en común con otra herramienta, Outcome Star, una de las versiones de la cual es la medición de evolución de la situación de personas en situación de sinhogar. Una herramienta creada y comercializada en el Reino Unido y que ha ido generando adhesiones en el ámbito del acompañamiento social. Puede que uno de los motivos de los puntos en común entre una y otra herramienta —es decir, de la integración de lo estrictamente social y lo estrictamente sanitario, concretando sobre cada individuo una atención centrada en la persona— esté en que la alta especificidad que requiere acompañar a personas en esta situación, combinada con la exagerada falta de recursos y circuitos de interoperabilidad suele implicar modelos de acompañamiento como el Assertive Community Treatment, o Tratamiento Asertivo Comunitario (ACT por sus siglas en inglés) —equipos integrados de ámbito social y sanitario—, o el Intensive Case Management o Gestión de Casos (ICM por sus siglas en inglés) —gestor referente, normalmente del ámbito social, que coordina con los otros ámbitos con un alto nivel de eficiencia esperado en la respuesta— (Llobet *et al.*, 2016: 23-24): modelos distintos pero, en cualquier caso, originados por la evidencia de la necesidad del abordaje integrado.

Los diez ámbitos de exploración de Outcome Star son: motivación y responsabilidad; autocuidado y habilidades para la vida; administración económica y administración personal; redes sociales y relaciones; uso indebido de drogas y alcohol; salud física; salud mental y emocional; gestión del tiempo; tenencia y administración de vivienda; e infracciones. La herramienta se valora a partir de un listado que define para cada ámbito y de forma detallada cada una de las once situaciones posibles a puntuar de 0 a 10. Se realizan dos mediciones simultáneas por persona, una realizada por la persona en situación de sin hogar —autoevaluación— y otra por una profesional, y se deben compartir ambas para así apreciar las diferencias de percepción. Se repite en el tiempo, con lo que se puede dar seguimiento a la evolución del proceso de la persona.

Como resumen, destacaríamos de la herramienta SSM la hibridación de lo social y sanitario en una exploración y evaluación orientada a un acompañamiento integrado y coordinado entre los dos sistemas. A su vez, el SSM, de la misma manera que Outcome Star, ejemplifica la búsqueda de herramientas conjuntas orientadas al común objetivo centrado en la persona y evidencia la necesidad de compartir, consensuar y categorizar

⁴ Esta y siguientes citas relativas a la herramienta SSM han sido traducidas del inglés por el autor.

ambos sistemas —sanitario y social— de forma si no idéntica, al menos equiparable en la sistematización de conceptos: su definición, límites, indicadores de evaluación y de resultado, así como resultados esperados.

2.2.4. Herramienta de valoración social para los servicios sociales básicos en Cataluña DS-DIBA

Otra de las herramientas es la Herramienta de Valoración Social para los Servicios Sociales Básicos en Cataluña DS-DIBA⁵, orientada a identificar y estratificar grupos de riesgo entre las personas usuarias en base a la gravedad de sus situaciones sociales. Su objetivo es valorar las necesidades sociales, discriminar situaciones a atender, así como su prioridad e intensidad a través de una atención personalizada y buscando una equidad en el contexto del sistema catalán de servicios sociales básicos.

La herramienta identifica treinta y tres situaciones sociales que deben evidenciarse —objetivarse—, en relación con cuarenta y un factores indiciarios del riesgo a la protección, repartidas en tres categorías: autonomía funcional, autonomía material o instrumental, autonomía relacional. Con el fin de determinar las necesidades, la herramienta orienta a una estratificación escalonada a través de las categorías: vulnerable, riesgo, alto riesgo. No disponemos de la información suficiente sobre esta herramienta como para avanzar conclusiones que sin duda serían aventuradas. No obstante, la información proporcionada por el póster de la Diputación de Barcelona habla de una herramienta desarrollada en el transcurso de una investigación-acción de cuatro años con la participación de doscientos cincuenta expertos y nueve ayuntamientos y a partir de la valoración de casos, lo cual orienta a una conexión probable de la herramienta con las necesidades tanto sociales como de ajuste de estas a los recursos y sistemas de los sistemas sociales de los municipios.

Por otra parte, parece ser una herramienta orientada exclusivamente a los servicios sociales básicos, con el objetivo de dar respuestas a las necesidades de las administraciones que la fomentan —municipios—. Puede que por ello adolezca de una de las habituales carencias de los sistemas de protección social: una visión transversal más allá de las lógicas de organización y actuación básico/especializado para así poder centrar el sistema en la persona y las posibles complejidades que fluctúan y se manejan con dificultad entre lo que hoy son los dos compartimentos estancos, el básico y el especializado.

2.2.5. Instrumento de Valoración de la Exclusión Social (IVES) del Gobierno Vasco

Vamos ahora al Instrumento de Valoración de la Exclusión Social del Gobierno Vasco, analizado a través del Decreto 385/2013, de 16 de julio, de aprobación del instrumento de valoración del País Vasco. Es importante situar esta herramienta en el contexto del trabajo de revisión realizado por el sistema de protección social vasco que en 2015 se orientó a una reordenación de la red de recursos y programas para la inserción social en Gipuzkoa, a través del cual se llevaron a cabo propuestas genéricas de mejora (SIIS, 2015). El objetivo de esta revisión era orientar un cambio de marco conceptual centrado en dos aspectos: superar diseños enfocados al supuesto merecimiento de la persona al apoyo, para centrar la acción a partir del derecho subjetivo, y reformular ámbitos competenciales para dar una mejor respuesta a la necesidad de acompañamiento social a partir de su intensidad.

Esta herramienta se orienta tanto a los servicios sociales de primaria como a los de secundaria —lo cual apunta a un diseño de sistemas abierto a la coordinación entre uno y otro nivel del sistema—. Resulta de especial interés lo que parece ser la base conceptual que otorga carta de naturaleza a esta conexión entre primaria y secundaria: el decreto define la inclusión social y la prevención del riesgo de exclusión social como el objeto de los servicios sociales de atención primaria. Y para los de secundaria, las necesidades derivadas de las situaciones de exclusión social. Se formaliza como una propuesta de unificación conceptual tendente a facilitar una estratificación y coordinación entre ámbitos y sistemas, como refleja el decreto en su presentación cuando afirma que el instrumento: “servirá a los servicios sociales municipales y forales para valorar con criterios comunes la existencia de situaciones de exclusión social —en diferentes niveles de intensidad leve, moderada y grave— o de riesgo de exclusión social”.

Comparando esta propuesta con la de la ley catalana de servicios sociales, Ley 12/2007 de 11 de octubre, constatamos que Cataluña distribuye la respuesta del sistema de protección social entre servicios sociales básicos y servicios sociales especializados, en paralelismo con la organización del sistema vasco. En cambio, mientras el País Vasco apuesta por una respuesta que parte de una integración basada en la exclusión social, Cataluña, que centra una única misión para el conjunto de sistemas de servicios sociales en su artículo 3.2, al definir las necesidades sociales como las que “repercuten en la autonomía personal y el soporte a la dependencia, en una mejor calidad de vida personal, familiar y grupal, en las relaciones interpersonales y sociales y en el bienestar de la colectividad”, aterriza el detalle de los objetivos de los niveles básico y especializado con una orientación muy diferenciada entre uno y otro, estableciendo en todo caso y cuando sea necesario coordinaciones en las situaciones puente de tránsito

⁵ Análisis basado en el poster “Estratificación y determinación de necesidades sociales. Experiencia aplicada en la Provincia de Barcelona”, de Manzano.

entre básico y especializado, pero partiendo de una dedicación altamente diferenciada entre los dos.

Se entiende pues que el sistema público vasco apuesta por agrupar bajo el paraguas de la exclusión social todas las situaciones tributarias de la acción de su sistema de protección social, vinculando a este paraguas conceptual —la exclusión social—, otras como dependencia, desamparo, discapacidad, por citar algunas de las más habituales, con una genérica y a partir de la que articular el sistema de protección social, y que sería la inclusión/exclusión social. Es por ello un enfoque interesante a ser estudiado a partir de la valoración que realicen tanto las personas beneficiarias como las profesionales, así como el propio sistema vasco de protección social.

Volviendo al Instrumento de Valoración de la Exclusión Social del Gobierno Vasco, las categorías diagnósticas que define son: la inclusión social —entendida como “[...] el acceso adecuado a los sistemas de protección social existentes, y con la facilidad que tienen las personas para utilizar la información precisa para acceder a los derechos y deberes que como ciudadanas les corresponden. Tiene que ver con sus capacidades personales y sociales para relacionarse y con la participación social”—; el riesgo de exclusión social —como “la presencia o ausencia de una serie de factores o características personales asociadas que hacen que aumenten las probabilidades de aparición de consecuencias adversas que deriven en situaciones o procesos de exclusión social”—; exclusión social, “cuando sus condiciones de vida y convivencia se están viendo afectadas por múltiples carencias que persisten en el tiempo. Al acumularse provocan la existencia de una situación de exclusión social que está relacionada directamente con los recursos personales, los recursos relacionales y los recursos materiales” (BOPV, 2013).

La intensidad de la exclusión social ordena esta en leve, moderada y grave. La exclusión social leve implica “desarraigo inicial o leve. Personas que disponen de contactos frágiles con sus familiares o red de apoyo”. La exclusión social moderada supone una “fase avanzada de desarraigo. Personas que han roto sus lazos sociales básicos”. La exclusión social grave, comporta que la persona “no participa en la sociedad. Precariedad o ausencia de relaciones sociales y afectivas” (BOPV, 2013). Los indicadores de la herramienta se organizan en cinco categorías: económica, laboral y residencial; convivencial; personal; salud; y social. Cada indicador es puntuado con valores entre 0, 1 y 2, siendo 0 una “situación positiva 0, cuando menos, no problemática: en zona de inclusión”; 1: “precariedad o ciertas dificultades. Zona de exclusión”; 2: “privación y problemas graves. Zona de exclusión” (BOPV, 2013). La valoración se realiza a partir de dos criterios: “Criterio 1: se refiere a las carencias personales y relacionales. Valoramos si carece de apoyo social proveniente de redes primarias y secundarias, así como de recursos personales. Se tienen en cuenta

indicadores de los ámbitos convivencial, personal y social. Criterio 2: relativo a la “merma de la autonomía personal y económica, valora indicadores de los ámbitos económico-laboral, convivencial, personal y de la salud”, criterios que se ponderan al detalle y se aplican a través de un desarrollo detallado de cada uno de los cinco indicadores, tal y como se define en el propio decreto.

Parece que esta herramienta cuenta en su haber con éxitos, así como con aspectos de mejora: los servicios forales la han incorporado como herramienta básica, mientras que los municipales no terminan de integrarla como tal (Orbegozo, 2016). En cualquier caso, al objeto de este artículo, este instrumento de valoración materializa la disposición de una única herramienta común a los dos niveles del sistema (llamémoslo municipal-foral o básico-especializado), a partir de lo que se intuye como un consenso en el encaje de los dos niveles del sistema de protección social, y que pivotaría siempre con relación a situaciones vinculadas a la exclusión social. Así, las dos partes del sistema no se diferenciarían en relación con su vinculación a una cartera distinta de responsabilidades, sino que se caracterizarían por la capacidad de respuesta a la complejidad e intensidad del acompañamiento social: inclusión y prevención —la básica—; respuesta a las necesidades de la exclusión —la foral—, con independencia en ambos casos de si se trata de niños y niñas en desamparo, personas mayores en grado de dependencia, o personas víctimas de violencia machista, por poner algunos ejemplos.

Un análisis reciente a este trabajo realizado desde Gipuzkoa (Larrión *et al.*, 2018), reconoce la dificultad de llevar a cabo una reordenación de un sistema ya en funcionamiento, así como la importancia de una cartera de servicios y centros alineados a ella, y con una definición homogénea. También la dificultad de asimilar el abordaje a las situaciones de exclusión a las situaciones en las que se atiende dependencia o desprotección: serían, aún, espacios con poca interconexión y con poca permeabilidad. A su vez, en el marco de la intervención en el marco de la exclusión social, se destaca como dificultad importante la inexistencia de un modelo común de intervención (Larrión *et al.*, 2018: 63). También, destacan que el trabajo realizado a partir de la revisión iniciada unos años antes ha posibilitado disponer de un catálogo de servicios más ordenado y más orientado al derecho subjetivo, sentando las bases para la creación de una red de servicios sociales más orientada a la autonomía, derechos y calidad de vida de las personas (Larrión *et al.*, 2018: 64), uno de los objetivos fundamentales que debe cubrir todo sistema de servicios sociales.

A partir de estos avances, el debate estaría ahora en cómo conseguir acabar de difuminar o neutralizar la separación de acompañamiento en base a su intensidad, e ir abordando el deslinde de fronteras entre subsistemas en función de si existen o no,

vinculadas a la exclusión social, situaciones de desprotección y/o dependencia en un sentido amplio. Así pues, parece que este enfoque hacia el que se orienta el País Vasco puede tener mucho que aportar a la actual necesidad de articulación de los sistemas de servicios sociales desde criterios de complejidad y a partir de modelos de atención centrados en la persona.

2.3. Algunas conclusiones relativas al concepto de exclusión social

El recorrido histórico del concepto refleja la evolución y cambio de las situaciones que describe. Hoy se puede dar por consensuada la visión integrada de tres vectores causales de las situaciones de exclusión social: la imposibilidad de acceso a la sociedad salarial de la que nos habla Castel, entendida como la capacidad de desenvolverse en criterios de equidad a nivel económico; la ausencia de tejido y estructura social suficiente para el mantenimiento de la autonomía y capacidades deseadas; y la insuficiente capacidad del estado del bienestar para garantizar sociedades que cumplan con los criterios de justicia social en base al cumplimiento de los derechos sociales.

También hoy parece indiscutible destacar la complejidad como un elemento crítico de la exclusión social, puesto que incide en la capacidad de aprehender y, por tanto, comprender, detectar y responder a estas situaciones. Esta complejidad se expresa en distintos niveles. Como apuntan Brugué, Gomà y Subirats, la fragmentación de la sociedad implica una creciente división de fórmulas, sistemas y necesidades sociales que aísla a individuos y grupos reduce la capacidad de reacción ante los problemas al no disponer de alianzas suficientes, y contribuye al desconocimiento de las situaciones sociales ajenas a las propias; la economía postindustrial, entendida como un “modelo de economía informacional con esquemas de producción postfordistas” (Brugué *et al.*, 2002: 10), reduce al máximo la capacidad para alcanzar niveles de autonomía y libertad a nivel individual en cada vez más segmentos de la sociedad; un marco de creciente presión neoliberal a la organización de los Estados, que se orientan cada vez más hacia el recorte o la escatimación del reconocimiento de determinados derechos, a veces aduciendo la necesidad de hacerlo para cumplir con otros derechos, cuando no recurriendo a la criminalización de la exclusión; la creciente debilidad y pérdida de capacidades alcanzadas en términos de estado del bienestar, que aumenta vertiginosamente la fragilidad de porciones cada vez más numerosas de población que disponen de menos apoyo de los Estados para contener y solventar las situaciones de vulnerabilidad que les afectan.

A esos factores, que individualmente o combinados generan de por sí muchas y distintas circunstancias de exclusión social que convierten en más y más complejo su abordaje, hay que sumar otros,

de reciente aparición y consolidación como el incremento de la expectativa de vida de la población, combinada con el deterioro de la salud, y relacionado con la capacidad de mantenimiento económico de la situación de cada persona. Por otra parte, parece claro que no está claro qué queremos abordar cuando hablamos de exclusión social. O, en cualquier caso, parece claro que no está consensuado. Los sistemas de servicios sociales están organizados, por mandato legal, en forma de sistemas que responden reactivamente a situaciones de pobreza, de excepcionalidad social sin recursos de autogestión, o ambas en coincidencia, desde un abordaje paliativo. Como apunta Aguilar, sometidos a la demanda y a su reacción, y por tanto sin capacidad correcta de respuesta a situaciones generalizadas o, en cualquier caso, estructurales y mantenidas en el tiempo, duraderas, crónicas (Aguilar, 2014: 26).

La respuesta a la exclusión social se organiza a partir del agrupamiento por categorías de estas situaciones ante las que reaccionar, y desde la lógica de que solo es exclusión aquello que se vincula a pobreza material vinculada al acceso a recursos y servicios, y ausencia de apoyo social desde las visiones, aún arrastradas, de la desviación social: son excluidos o excluidas quienes arrastran una etiqueta estigmatizante. Si no la llevan, son “otra cosa”, no son personas excluidas y, por tanto, son tributarias de otro tipo de apoyo social. A pesar del titánico esfuerzo generado desde dentro de los servicios sociales para cambiar esta aproximación conceptual, sigue siendo la predominante, entre otros motivos, porque sigue siéndolo para la mayoría de la sociedad y para el sentido que orienta las leyes y enfoque de las políticas públicas en materia social. Aguilar, de nuevo, dice sobre los servicios sociales: “se entendían no tanto como un pilar del Estado social, sino como un último nivel” (Aguilar, 2014: 19). Nos atrevemos a sugerir que efectivamente se ha avanzado en la comprensión a nivel teórico del sistema de protección social como uno de los pilares del Estado, pero siguen concretándose en gran manera desde un modelo asistencialista que los y las profesionales, así como las personas afectadas, luchan por subvertir.

Una de las consecuencias, que no la única, de esta manera de entender la exclusión social es la necesidad de situar en subsistemas distintos el acompañamiento y respuesta de los sistemas de servicios sociales: por un lado, la enfocada a la respuesta a las necesidades de la exclusión social; por otro, la respuesta a las necesidades sociales distintas a lo que suele categorizarse como exclusión social. Ese sería uno de los rasgos que históricamente ha diferenciado los servicios sociales básicos de los especializados, o los de primaria relacionados con los de secundaria, según la terminología que se utilice. No obstante, la complejidad de la que antes hablábamos está ayudando a comprender el error de base de este abordaje: cada vez más personas evidencian situaciones cruzadas que hibridan situaciones

—y por tanto necesidades de respuesta— de uno y otro subsistema, llevándonos cada vez más a comprender que la especificidad creciente de cada persona solo puede ser abordada desde sistemas flexibles y capaces de abordar cada situación y su particularidad.

A partir de este análisis, resulta muy interesante la propuesta del País Vasco, que entiende que toda situación tributaria de recibir prestaciones del sistema de protección social, sin excepciones, se enmarca en un contexto de exclusión social. Y entiende que es así porque define “exclusión social” como aquellas condiciones de vida sostenidas en el tiempo que generan una situación de la ausencia suficiente de recursos personales, relacionales y materiales. No es casual que esta conceptualización del concepto de exclusión social se vincule a través del Decreto 385/2013 por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social del País Vasco al concepto de interacción (Fantova, 2017: 14). Este concepto, que el autor define como “el ajuste entre la capacidad de desenvolvimiento autónomo de la persona en sus entornos vitales y el apoyo social disponible a través de los vínculos familiares, convivenciales, comunitarios y sociales en general” (Fantova, 2007: 9), como él mismo afirma, hace referencia a la persona y su situación, pero también al apoyo que recibe, a los vínculos de que dispone y a la autonomía posible de la persona en su circunstancia.

Esta mirada permite salir de la lógica clásica de la exclusión social y centrarse en un nuevo abordaje que es compatible con las necesidades de respuesta, cada vez más complejas. La intervención social sería, según Fantova: “la actividad que tiene como finalidad prevenir, corregir o paliar desajustes en lo relativo a la interacción de las personas, con sus dos caras o dimensiones: autonomía funcional e integración relación” (Fantova, 2017: 13).

Un buen ejemplo de por qué el concepto de interacción concreta la posibilidad de entender la exclusión social como transversal a toda respuesta y apoyo de acompañamiento social, sean servicios básicos o especializados, nos lo ofrece el autor cuando afirma que: “Según esta mirada, los servicios sociales no deben poner el foco en la manera en que la discapacidad de una persona afecta (o no) a su empleo, alojamiento o ingresos, sino a su autonomía en las actividades de la vida diaria, al autogobierno de su vida, a sus vínculos familiares o a sus relaciones comunitarias. Que son exactamente los mismos aspectos que interesan a los servicios sociales en el caso de una persona en situación de grave exclusión social” (Fantova, 2017: 16). En definitiva, el concepto de interacción conectaría con los planteamientos de Martha Nussbaum y Amartya Sen relativos a centrarse en la capacidad de la persona de hacer y de ser. Y lo haría desde un enfoque positivo: centrándose no tanto en dotar a la persona de aquello que debería tener a su alcance, como en recuperar o apoyarla a ser y hacer en base a quien es.

3. Complejidad: un concepto aún por definir, una realidad aún por estructurar

Una vez más el punto de partida, la definición del concepto, juega en contra. Si bien el recorrido del concepto de exclusión social ha sido largo, dinámico y no ha implicado aún una concreción consensuada de su aplicación a las situaciones reales que define, el concepto de complejidad en el ámbito social ni siquiera ha sido abordado a fondo, tampoco desde la investigación científica. La complejidad resulta evidente en la práctica de los servicios sociales, se acepta no solo su existencia sino también su trascendencia e importancia crítica para poder estructurar los sistemas de servicios sociales, pero no hemos estudiado ni objetivado qué es ni qué representa en contexto de necesidades sociales y la organización de la respuesta a estas. Se sobreentiende su significado y se articula de forma arbitraria en cada servicio social. No es así en el ámbito sanitario, que cuenta con abundante literatura científica, nacional e internacional desde inicios de los años 1980. Sus conclusiones no son transportables a los sistemas de servicios sociales puesto que su elevado nivel de desarrollo y concreción en cada sistema sanitario le da naturaleza de alta especificidad para cada sistema en el que se desarrolla, haciéndolo desde las lógicas, sistemas y herramientas de éste ámbito y enfocado básicamente —aunque no solamente— a la salud.

No obstante, y desde el reconocimiento de que el abordaje de la complejidad en situaciones de salud pasa también por un abordaje social, el ámbito sanitario ha llevado a cabo un gran desarrollo en las últimas dos décadas tanto de la respuesta a las necesidades sociosanitarias, como de la interacción del sistema de salud con el ámbito meramente social de las personas en situaciones de complejidad en la salud. Este encaje establece puntos de encuentro entre la visión de la complejidad del ámbito sanitario con la del ámbito social, aún pendiente de construcción formal a pesar de su presencia en el día a día. En este sentido, nos permitimos tomar algunas ideas de María Josep Lòpez y Sebastià Santauegènia que deben ayudar a orientar el abordaje de la complejidad desde lo social (Lòpez y Santauegènia, 2018). La persona como centro del sistema es la primera de ellas, ampliamente consensuada en los dos ámbitos, sanitario y social, pero aún pendiente de una real aplicación —al menos en el ámbito de los servicios sociales—. La doble orientación sanitaria y social, es, también, aceptada desde el consenso. El empoderamiento de la persona como parte de la construcción del acompañamiento —sanitario o social— del que va a ser objeto, es otro, pero no debe escapársenos la profundidad de este postulado: dar a la persona la titularidad de la toma de decisiones en su acompañamiento social, es, nos atrevemos a decir, revolucionario —y una revolución necesaria, por otra parte—, a tenor de lo que se recoge en la investigación en curso sobre el relato de práctica de los equipos profesionales que trabajan con personas en situación de sinhogar en un programa de atención

que aplica el modelo Housing First (Llobet *et al.*, 2018). Otra de las cuestiones que plantean es entender la comunidad en la que las personas viven como un dispositivo per sé, con agencia y que apoya la propia agencia de la persona. Por tanto, habría que facilitar en contexto comunitario elementos de proximidad —inserción o capacidad de respuesta— de los ámbitos sanitario y social en su seno, previa definición de cuáles son los núcleos comunitarios de abordaje —barrio, grupo de calles, pueblo, otras categorías—. También visibilizan las situaciones de complejidad como transversales a todo el espectro de la sociedad: una parte de la misma no tiene problemas de salud, pero la que los tiene, oscila entre situaciones de baja complejidad, de bastante complejidad o condiciones de avanzada complejidad: lo mismo sucedería en el ámbito de los servicios sociales, con un elevado porcentaje de las personas tributarias del sistema de protección social con necesidades complejas de una u otra intensidad, y oscilaciones entre ellas en función del momento personal de cada sujeto. Finalmente, cabe destacar que estos autores entienden que la interrelación entre sistemas poco adaptados a la necesidad de las personas favorecen las situaciones de complejidad —lo cual debería ser abordado urgentemente desde los sistemas de servicios sociales si no queremos contribuir a añadir complejidad y a cronificarla al no haber adaptado la interrelación entre sistemas a esta complejidad que reconocemos como estructural y crítica. López y Santaegènia hablan —y disponen— también de herramientas, pero: ¿cómo disponer de herramientas desde el ámbito social cuando aún ni se ha formalizado qué es y cómo se materializa la complejidad en el ámbito social, estando aún trabajando el consenso en la concreción de herramientas para la exclusión social? En cualquier caso, está aún pendiente de acotación el marco —a concretar— de lo que podríamos definir como complejidad desde el sistema de protección social.

Tomemos como punto de partida que el objetivo de todo servicio social será siempre y en todo caso, acompañar las situaciones —o riesgo de situaciones— de exclusión social. Proponemos aceptar como significado primario de complejidad aquello que se compone de elementos diversos, o el conjunto o unión de dos o más cosas. A partir de estas dos premisas, proponemos un primer marco de la complejidad a partir de la experiencia, reflexión y propuesta llevada a cabo en el País Vasco. Así, pasamos aquí a entender como complejas —o como atención a la complejidad— en el ámbito social:

- Todas las situaciones de exclusión social pueden, per sé, conllevar complejidad media o alta, en función de la valoración de la diversidad de elementos que estructuran cada situación personal de exclusión social.
- Todas las situaciones de exclusión social (leve a grave), que se combinan con situaciones de desprotección —menores de edad o personas adultas en manifiesta incapacidad—, y/o con situaciones de dependencia entendida en un

sentido amplio (dependencia, discapacidad física, psíquica, problemas de salud mental).

Por tanto, las categorías genéricas que se proponen en relación a la complejidad, son las siguientes:

- Exclusión social leve, moderada o grave, como complejidad media o alta.
- Exclusión social más dependencia, leve o moderada las dos o cualquiera de las dos, complejidad media.
- Exclusión social más dependencia grave, las dos o cualquiera de las dos, alta complejidad.
- Exclusión social más desprotección, alta complejidad.
- Exclusión social más desprotección más dependencia, alta complejidad.

4. La atención a la exclusión social desde la interacción y respondiendo a la complejidad: la permeabilidad entre servicios sociales básicos, especializados y el papel de la atención comunitaria

Como se ha dicho ya, la división entre servicios sociales básicos y especializados, entendida como una separación de abordajes entre necesidades sociales derivadas de la exclusión social —básicos—; y necesidades sociales no relacionadas con la exclusión social tanto cuanto relacionadas a la especialidad de la respuesta —especializados—, parece haber perdido el sentido que hubiera podido tener en el pasado. Fantova apunta la obsolescencia de este abordaje, más cuanto la personalización de la atención se opone directamente a esta dicotomía básico o primaria y especializado o secundaria, resultando “[...] inadecuados y disfuncionales como criterio de segmentación para unos servicios sociales universales que pretendan proteger y promover la interacción de todas las personas con una orientación personalizada, preventiva, comunitaria y poblacional en una sociedad del conocimiento, del riesgo, del bienestar y de la complejidad” (Fantova, 2017: 22).

La atención centrada en la persona no puede entenderse más que desde sistemas en conexión y desde circuitos e itinerarios personales reales y posibles, lo cual no existe. En cambio, la concreción de la exclusión social desde la lógica de la interacción aplana el camino para que esta conexión se dé. Y la respuesta no solo a la complejidad, sino también a su condición cambiante —por su capacidad de ser creciente o decreciente en cada caso, así como de poder cambiar en cada persona y momento lo que configura la complejidad—, lo hace imperativo. Deben construirse espacios de intersección entre lo que hoy asumen, con fronteras cerradas, los sistemas de primaria y secundaria. Pero eso no basta: no se trata en ningún caso de crear una tercera estructura “intermedia” entre una y otra, sino

de entender que la complejidad es potencialmente transversal a toda situación de exclusión social. Que, por tanto, las diferencias de respuesta entre básico y especializado deben difuminarse, y los circuitos, protocolos y normativa de aplicación en base a cada caso, flexibilizarse. Abandonar la definición del funcionamiento de los sistemas desde la caracterización de los recursos, centros, dispositivos disponibles, para pasar a hacerlo a partir de los circuitos e itinerarios personales necesarios para dar respuesta a las situaciones individuales en orden a la recuperación y mantenimiento de la interacción.

El cambio es, por tanto, de modelo. E implica un cambio profundo, posiblemente, el mayor desde los años 1990. A este cambio, hay que añadir el ya inexcusable aplazamiento de la incorporación de la atención comunitaria, una de las grandes asignaturas pendientes de los sistemas de servicios sociales y con un peso de valor igual al de las respuestas articuladas desde la que debería ser reformulación de los sistemas básicos y especializados.

La personalización cualificada de la atención, junto a la proximidad comunitaria, son la única alternativa posible a “la baza de la intensidad (horas) de prestación profesional de menor valor añadido” (Fantova, 2017: 20). Una intervención comunitaria que debe ser entendida como un método complementario al servicio de las intervenciones con personas (Aguilar *et al.*, sin fecha: 83). No es casual que el trabajo comunitario sea, por sí mismo, una de las finalidades con las que surge el actual sistema primario de los servicios sociales (Aguilar *et al.*, 2012: 20), si tenemos en cuenta que la misión de los servicios sociales es apoyar la cohesión, integración y justicia sociales. El abordaje desde la atención comunitaria: al incrementar las conexiones sociales; desarrollar el apoyo mutuo entre personas; incorporar socialmente a las personas en situaciones de exclusión social; desarrollar la capacidad de interlocución y negociación de los agentes implicados apoderándoles, entre otros (Aguilar *et al.*, 2012: 19), juega un imprescindible papel en relación a la interacción como objeto de la intervención social. Dicho de otra manera: sería muy difícil, cuando no imposible, abordar estos objetivos ni alcanzar la interacción deseada en cada caso de exclusión social acompañado desde los servicios sociales, sin una atención comunitaria incorporada a los servicios sociales de forma plena.

5. Rellenando espacios: hacia una nueva organización de los sistemas de servicios sociales

Como punto de partida de este apartado, diremos que a partir de la misión de contribuir a la justicia social, la integración y la cohesión social (Roman, 2016: 13), los servicios sociales tendrían como objetivo siempre y en todo caso revertir las situaciones de exclusión social. Que se entendería esta —la exclusión social— como

la insuficiencia en la capacidad de desenvolvimiento autónomo —físico, comunitario, social— de las personas en sus entornos vitales, insuficiencia a partir de la cual estructurar la acción de los servicios sociales (Fantova, 2008), y considerando la complejidad de las situaciones como eje transversal y punto crítico que define hoy en día la capacidad y efectividad de la respuesta. Que esta respuesta debería organizarse a partir de la redefinición interna y de relación de los sistemas básicos y especializados, y la incorporación de la atención comunitaria como un dispositivo central del acompañamiento (Aguilar *et al.*, s.f.: 2012; Aguilar: 2014). Y que esta organización debería darse a partir de conceptos e indicadores consensuales que permitan generar estructuras replicables en todos los servicios sociales, e interoperables con otros sistemas, como el sanitario y el educativo, entre otros.

Estamos proponiendo, pues, aceptar la exclusión social como único objetivo de los servicios sociales, pero comprendiendo que son situaciones de exclusión social no aquellas históricamente vinculadas a la estigmatización originada por los discursos del “fracaso” o la “desviación” sociales, sino aquellas situaciones que imposibilitan la capacidad de interacción de la persona. En ningún caso se propone sustituir exclusión social por interacción, sino entender la exclusión social a través de la interacción. Abandonar el marco lógico actual, orientado por el viejo modelo de la caridad y la desviación social, y dar respuesta a las situaciones de exclusión social a través del trabajo sobre situaciones de vulnerabilidad que afecten a la capacidad de autonomía personal en el contexto social. Incidiendo así en la cohesión social desde el apoyo a individuos en situaciones vulnerables, en lugar de incidir en los individuos para que se adecuen o acomoden al *statu quo* social normativo.

Estamos, también, destacando el rol prioritario y crítico de una estructuración sistematizada en la que se tome en consideración la atención a las situaciones complejas como elemento clave del abordaje: entender la exclusión social a través de la interacción, materializando la actuación desde la complejidad (su ausencia o su presencia y sus niveles y ritmos). Sirvan como ejemplo los resultados de un interesante estudio realizado en el País Vasco por Izaskun Ormaetxea. A partir del ya citado Decreto 385/2013, que aprobó el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social (IVES) y a partir de su categorización de los conceptos de exclusión social, desprotección y dependencia, toma una muestra de 181 personas y detecta que la categoría exclusión social como única, afectaba a un 20,4 % de la muestra; la combinación de exclusión social más desprotección a un 2,8 %; la combinación de dependencia más exclusión social a un 59,1 %; y la de exclusión social más desprotección más dependencia, a un 17,7 % (Ormaetxea, 2018).

Estos datos, de carácter indiciario —quizá no probatorio—, en cualquier caso de gran interés, nos orientan sobre qué queremos decir cuando

hablamos de complejidad y nos dan pistas sobre el peso de la complejidad en el contexto global del acompañamiento al que se deben los servicios sociales: una quinta parte de la muestra, el 20,4 %, se corresponde a una única categoría, la de exclusión social. Así pues, la gran mayoría, casi un 80 % del total, son por definición situaciones de complejidad fruto de la combinación de dos o más de las categorías. Este abordaje nos remite a una visión más horizontal que vertical. Es decir, más a unas situaciones en paralelo que pueden sobreponerse y hacerlo, además, de manera rápida en cualquier sentido —apareciendo o desapareciendo—, que a situaciones jerarquizadas en las que una situación tenga que gobernar o decidir sobre las otras, de manera básicamente permanente. Como siempre, la realidad social es tan diversa que todas las posibilidades caben. Por supuesto, hay situaciones que piden una respuesta jerarquizada y que tendrán poca o nula rotación orientada al cambio del abordaje a realizar. Pero todo parece apuntar que las estructuras flexibles y horizontales son las que tendrán que dar más volumen de respuesta y serán las más bien posicionadas para gestionar de manera útil y satisfactoria recursos, circuitos y dispositivos que potencien la interacción, y hacerlo tomando en consideración la capacidad de agencia de los individuos y de la comunidad.

6. Primaria, secundaria... básicos, especializados... ¿superamos ya la dicotomía?

Fantova opina que la diferencia entre uno y otro subnivel debería estar en la intensidad de apoyo, y que su denominador común estaría en que ambos abordan discapacidad y/o dependencia, desprotección y exclusión (Fantova, 2017: 15). Aguilar afirma que los servicios sociales —la totalidad de ellos, independientemente de sus subsistemas— deberían focalizarse en tres campos: dependencia y cuidados de larga duración; menores y sus familias; procesos de incorporación y (re)inserción social (Aguilar, 2014: 32). Este autor afirma también que la atención domiciliaria es “probablemente *la* [en cursiva en el texto original] pieza clave, de un sistema sólido de cuidados de larga duración” (Aguilar, 2014: 27), lo cual orienta a una perspectiva que difiere de la atención de larga duración en dispositivos rígidos, para centrarse en un abordaje en otro tipo de dispositivos o sin ellos, y siempre desde lo comunitario, favoreciendo así el trabajo enfocado a posibilitar y potenciar la capacidad de interacción.

Ambos autores, de manera confluyente y complementaria, parecen orientar su propuesta hacia servicios sociales organizados en subsistemas paralelos y más diferenciados por la intensidad del acompañamiento social que por la categorización de la situación de la persona. Esta visión transversaliza y acerca mucho el objeto de dedicación de dos subsistemas históricamente tan separados como el

básico y el especializado. A su vez, la incorporación del papel clave de la atención domiciliaria y sus posibilidades de mantenimiento o restablecimiento de la autonomía y agencia de la persona, también deberían trabajarse de manera indistinta tanto desde lo básico como desde lo especializado, al entenderse que es su intensidad y no su tematización lo que definiría uno u otro acompañamiento. Esto nos lleva a un gran espacio de confluencia entre lo que hoy se entiende como básico o especializado, primaria o secundaria. Y también, y sobre todo, a un cambio absoluto en relación a la transversalización de ambos.

7. Una propuesta orientada al cambio

¿Cómo podemos aterrizar estas propuestas, en forma de modelo que pudiera ser sistematizado, replicable e interoperable con sistemas distintos? Proponemos, a partir del análisis y las sugerencias de Manzano (2018, s.f.), tomar como punto de partida la pirámide de Kaiser —o pirámide de estratificación permanente del riesgo de Kaiser—. Sobre todo, porque hacerlo favorece la posibilidad de establecer una buena base de interoperabilidad entre los sistemas social y sanitario. En cualquier caso, a partir de la estructura básica de la pirámide de Kaiser, lo que aquí se propone pretende ser una aproximación al debate sobre cómo concretar la organización interna de los sistemas los servicios sociales. La pirámide escala de forma progresiva considerando, de menos a más, las situaciones de no complejidad o baja complejidad; complejidad media; alta complejidad.

7.1. No complejidad o baja complejidad

Tomando la experiencia del País Vasco, las situaciones de no complejidad o baja complejidad, relativas al riesgo de exclusión social, se abordarían tomando los criterios 1 y 2 —respectivamente, carencias relacionales y personales clave; merma de la autonomía vital—, así como las situaciones de dependencia sin riesgo de exclusión social. ¿Cómo? Acompañando la autogestión de la situación por parte de cada persona con actuaciones intensivas de los servicios sociales básicos y/o actuaciones intensivas y planificadas a nivel comunitario, y posibilidad de incorporar atención domiciliaria, seguramente de baja intensidad y en poco volumen de casos.

7.2. Complejidad media

Las situaciones de complejidad media implicarían las de exclusión social leve o moderada, así como las de exclusión social leve o moderada, combinadas con dependencia leve o moderada. ¿Cómo? También aquí la autogestión tiene cabida, acompañada de una atención comunitaria y/o de una gestión de caso —con todo lo que implica el concepto de gestión de caso a nivel de referente único y atención centrada

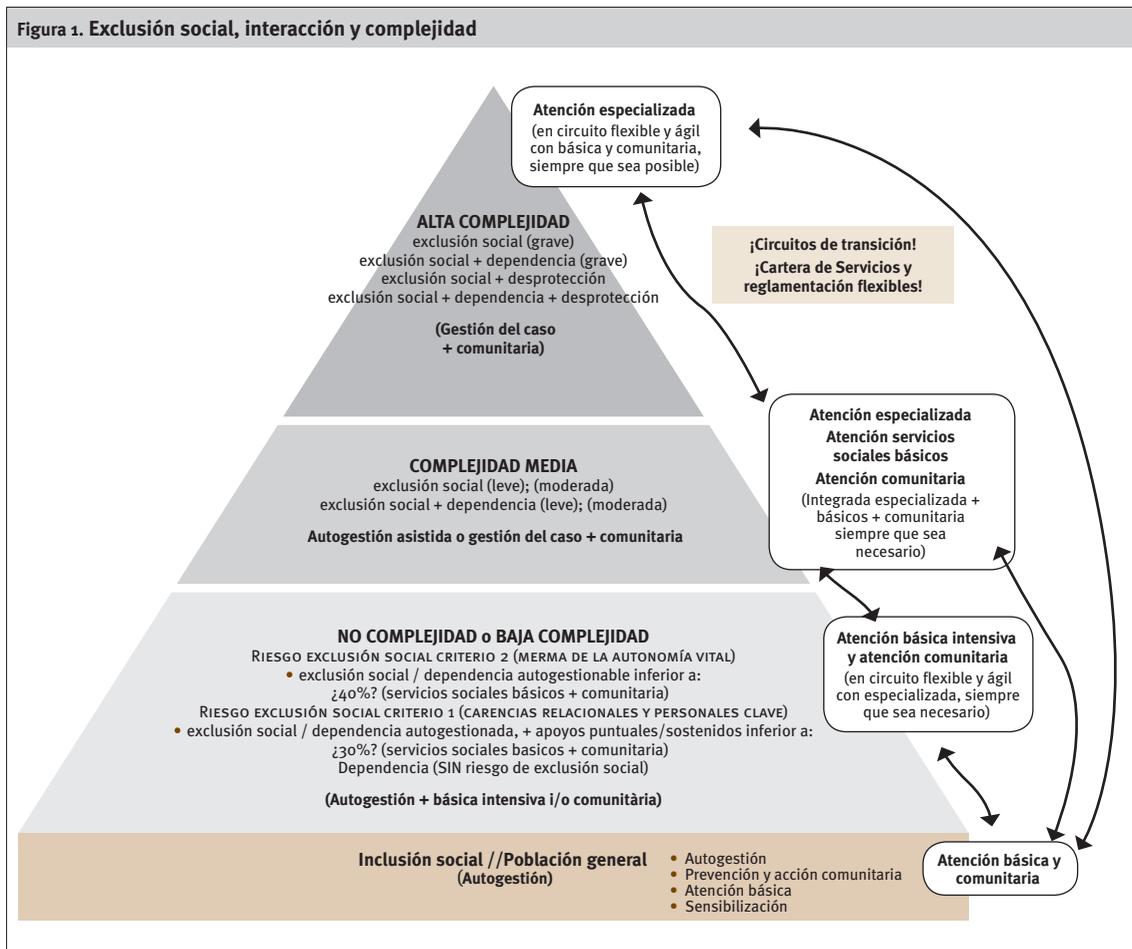
en la persona— que debería poder ser asumida tanto desde la básica o desde la especializada, en función de las necesidades de cada situación y momento. La atención domiciliaria puede ser uno de los pilares fundamentales de la complejidad media.

7.3. Alta complejidad

La alta complejidad comprendería la exclusión social grave; las situaciones de exclusión social y dependencia en que una de las dos o las dos, sean graves; y todas las situaciones en las que se combine desprotección y exclusión social —es decir, con o sin dependencia—, al implicar las situaciones de desprotección de por sí alta complejidad al ser normalmente relativas a menores de edad o a personas con la capacidad de decisión severamente limitada. ¿Cómo? Mayoritariamente la vía será la de la gestión de caso, pero sin descartar la posibilidad de una articulación comunitaria, ya sea en forma de simbiosis entre equipamientos y dispositivos sociales de alta especialización con una potente imbricación y vinculación con el trabajo comunitario, ya sea en forma de atención domiciliaria altamente especializada también vinculada a la atención comunitaria.

7.4. Carteras de servicios, circuitos, reglamentación

Se ha venido insistiendo en que en ningún caso se trataba de fundir los dos subsistemas en uno, sino de definir un nuevo modelo que, en la totalidad de sus subniveles, permita un tránsito ágil y una adecuación a la necesidad de cada persona. Por eso los canales de comunicación y trasvase de uno a otro subsistema en base a las particularidades y cambios en la situación de complejidad de las personas son tan importantes como su estructuración en sí misma. Eso se traduce en circuitos de transición muy ágiles que den respuesta efectiva a la necesidad de que las personas transiten de una a otra respuesta a su situación de complejidad: no deberá ser posible no pasar de forma directa y rápida de una situación de inclusión a una de no complejidad o baja complejidad, o a una de complejidad media, o a una de alta complejidad. No deberá ser posible no pasar de la de no complejidad o complejidad baja a la de alta complejidad directamente. Y, por supuesto —y sobre todo— no deberá ser posible el pasar de nuevo a otra de las situaciones, ya transitada. Si bien esto pudiera parecer pura abstracción sobre el papel, sin afectación sobre las personas y sus necesidades, es en cambio la piedra de toque de la capacidad (o incapacidad) del acompañamiento de la



Fuente: Elaboración propia.

complejidad en las situaciones de exclusión social: si una persona en situación de alta complejidad lleva a cabo una mejoría que la sitúa en una de no complejidad o baja complejidad, o de complejidad media, no se le puede no dar respuesta a esta adecuación o tardar años en hacerlo. Todo ello debido a que los circuitos no permitan moverse de uno a otro tipo de acompañamiento a riesgo de perder todo derecho de asistencia social en el caso de que sobrevenga otro cambio en la situación personal, debido a la incapacidad del sistema de absorción de la movilidad, y de relajar los criterios de la reglamentación y definición de circuitos, basados en la gestión de los escasos recursos disponibles y no en la necesidad cambiante de las personas. El funcionamiento actual del sistema de servicios sociales está jalonado de estas trabas mayúsculas que deben ser superadas con carácter de urgencia.

Esta “revolución” —la de la flexibilización normativa de reglamentos y circuitos—, es de tanto calado en magnitud y trascendencia como la de la adaptación de la cartera de servicios, adaptándola a los criterios del acompañamiento desde recursos flexibles, de inserción comunitaria y, en lo posible, de atención domiciliaria.

8. Recursos a explorar, temas a abordar

La atención centrada en la persona y la orientación del abordaje de la exclusión social a través de la interacción, implica por definición un cambio de las carteras de servicios, potenciando los equipamientos de pocas plazas residenciales y de marcada orientación a un funcionamiento potenciador de la autonomía, los recursos y servicios vinculados al domicilio de la persona: enfoques orientados a potenciar la agencia de las personas y su integración en dinámicas de acompañamiento comunitario. Los circuitos y la reglamentación relativa al funcionamiento y requisitos de los servicios, recursos y prestaciones sociales, deben reformularse a partir de la ya urgente necesidad de acompañar los cambios de situación de las personas, en lugar de enfocarse en gran medida, y por encima de las personas, en el funcionamiento y la gestión de los dispositivos y recursos que se les proporciona a

estas. Redimensionar los servicios sociales desde lo aquí propuesto tiene en los consorcios un contexto natural en el que implementar y asentar este encaje que va más allá de superar la dicotomía entre las dos visiones del acompañamiento social, el básico y el especializado: también les permite actuar como encaje de marcos legales y normativos distintos —los municipales y los autonómicos—; marcos y objetivos distintos —prestar servicios a vecinos de un municipio, o hacerlo a los ciudadanos de una comunidad autónoma—.

Las y los profesionales, piezas clave de la orientación del cambio, serán también objeto del cambio a sistematizar en su práctica profesional, definida a partir de modelos y sistemas en los que se arrastra hasta el momento la tensión entre la persona a acompañar, que no acaba de ser posible poner en el centro del proceso y asumiendo el liderazgo del mismo, sino que lo era el sistema de servicios sociales. Por ello, serán punta de lanza del cambio, pero también primera línea a la que acompañar intensamente en su adecuación al cambio, potenciando sus capacidades y minimizando el impacto sobre las personas que conforman los equipos de profesionales. Sigue pendiente de abordaje la aún inexistente definición consensuada de los conceptos tratados —exclusión social, complejidad, dependencia en un sentido amplio, desprotección, y los límites de las graduaciones de todos ellos en tanto que afectación leve o baja, media, alta—; sus indicadores, definidos, medibles y también consensuados, y, a su vez, compatibles con los de los sistemas sanitario y educativo. Y, a partir de estas definiciones y parametrizaciones, la elaboración de herramientas comunes, compatibles a nivel de interoperabilidad y transportables a sistemas de información integrados.

No podemos desfallecer. Los derechos sociales, derechos humanos de segunda generación, se materializan solo si se implementan los recursos y servicios sociales que cada sociedad necesita en un momento determinado. En nuestras sociedades, siempre sujetas a un cambio cada vez más rápido, no hay más opción que asumir la siempre urgente necesidad de cambio, y ejecutarla. Sin más demora. ¡Manos a la obra!

Bibliografía referenciada

- AGUILAR, M. (2014): “Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España”, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA.
- AGUILAR, M.; CORERA, C.; LAPARRA, M.; LIBERAL, B. y PÉREZ, B. (sin fecha): “Capítulo 2. Una respuesta de hoy para el futuro. La reordenación de la atención comunitaria de servicios sociales”, *Documento base para un plan de atención comunitaria de servicios sociales*, Gobierno de Navarra.
- AGUILAR, M.; LLOBET, M. y PÉREZ, B. (2012): “Los servicios sociales frente a la exclusión”, *Zerbitzuan*, nº 51, pp. 9-26.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2017): Estrategia de Inclusión y de Reducción de las Desigualdades Sociales de Barcelona (2017-2027) http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/2018/6/estrategia_inclusion_2017-2027_es.pdf [consultado el 22 de febrero de 2019].
- BRUGUÉ, J.; GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (2002): “De la pobreza a la exclusión social”, *Revista Internacional de Sociología*, nº 33, 2002, pp. 7-45.
- CASADO, D. (2014): “Los servicios sociales públicos”, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA.
- CASTEL, R. (1997): *Las metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.
- DEPARTAMENT D'ACCIÓ SOCIAL I CIUTADANIA; GENERALITAT DE CATALUNYA (2010): Diccionari de Serveis Socials, Termcat http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/ambits_tematicos/serveis_socials_2011/01diccionari/diccionari.pdf [consultado el 22 de febrero de 2019].
- DEPARTAMENT DE TREBALL, AFERS SOCIALS I FAMÍLIES, GENERALITAT DE CATALUNYA (sin fecha): http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/pobresa_i_inclusio_social/ [última consulta: 22 de febrero de 2019].
- EIZAGUIRRE, A.O. (2016): “Regulación del diagnóstico social en el País Vasco: intenciones, resultados y vericuetos”, *Zerbitzuan*, nº 61, pp. 21-32.
- FANTOVA, F. (2007): “Repensando la intervención social”, *Documentación Social*, nº 147, pp. 183-198.
- (2008): “Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, nº 49, Universidad de Deusto, Bilbao.
- (2017): “Servicios sociales e inclusión social: análisis y perspectivas en el País Vasco”, *Zerbitzuan*, nº 64, pp. 9-31.
- GARCÍA, J. (Coord.) (2013): *Exclusiones. Discursos, políticas, profesiones*, Editorial UOC, Barcelona.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2006): Decreto 318/2006, de 25 de julio, de los servicios de acogida residencial para personas con discapacidad, *DOGC*, 4685, de 27 de julio de 2006.
- (2007): Ley 12/2007, d'11 d'octubre, de Serveis Socials, *DOGC*, núm. 4990, 18 de octubre de 2007.
- (2010): Ley 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència.
- (2010): Ley 25/2010, del 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família.
- (2017): Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, *DOGC*, 7477, 19 de octubre de 2017.

- GOBIERNO DE ESPAÑA (1996): Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- (2006): Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- (2011): Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- GOBIERNO VASCO (2013): Decreto 353/2013, de 28 de mayo, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del instrumento de diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales, *BOPV, núm. 121, 26 de junio de 2013*.
- (2013): Decreto 385/2013, de 16 de julio, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social, *BOPV, núm. 149, 7 de agosto de 2013*.
- JAUMANDREU, G. (2005): “Mapa de coneixement sobre l'exclusió social”, *Revista Barcelona societats*, 13, <<http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista/revista13-art2-8-mapa-de-coneixement-exclusio-social.pdf>> [consultado el 22 de febrero de 2019].
- LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (coords.) (2008), “Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación”, Madrid, Fundación FOESSA.
- LAPARRA, M.; OBRADORS, A.; PÉREZ, B.; PÉREZ, M.; RENES, V.; SARASA, S.; SUBIRATS, J. y TRUJILLO, M.: (2007): “Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas”, *Revista Española del Tercer Sector*, nº 5, pp. 15-57.
- LARRIÓN, B.; LETURIA, F.J.; ZALAKAIN, J.; ZABALETA, N. (2018). “Elkar-EKIN: (re)construyendo en común la red de servicios sociales para la inclusión en Gipuzkoa”, *Zerbitzuan*, nº 67, diciembre 2018, pp. 51-65.
- LLOBET, M.; AGUILAR, M. (2016): “El Housing first. El dret a l'habitatge dels més vulnerables”, *Barcelona societats: revista d'informació i estudis socials*, nº 20, pp. 16-34.
- LLOBET, M.; URIBE, J.; BATLE, S.; SANCHO, J.; CARTOIXA, J. y GUIJARRO, L. (2018): “Relato de práctica: la conciencia discursiva sobre una acción social en transformación”, *III Congreso Internacional de Trabajo Social: El Trabajo Social en un mundo en transformación: ¿distintas realidades o nuevos relatos para la intervención?*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- LÓPEZ, M.J.; SANTA EUGÈNIA, S. (2018): Presentación en Jornada: “Una mirada cap a les persones amb condicions cròniques a la ciutat de Barcelona. Ho fem tot? Ho tenim tot?”, en Caixa Forum de Barcelona, 15 de Noviembre de 2018 http://salutintegralbcn.gencat.cat/web/.content/50_jornades/2018/fragilitat/01-20181115-Model-cronicitat-futur-ENAPISC-PPAC.pdf [consultado el 22 de febrero de 2019].
- MANZANO, M.A. (2018): “Kaiser, o l'ombra fosca dels serveis socials” (2018) <http://lleingel.cat/kaiser-o-ombra-fosca-serveis-socials/> [consultado el 22 de febrero de 2019].
- MANZANO, M.A.; PAGÈS, É. y SOLÉ, M. (sin fecha): Estratificación y determinación de necesidades sociales. Experiencia aplicada en la Provincia de Barcelona (poster), Diputació de Barcelona, <https://www.diba.cat/documents/14465/73155505/P%c3%b2ster+estratificaci%c3%b3%20i+determinaci%c3%b3%20necessitats+socials.IC16.pdf/41b0125b-b3f8-4f4b-8ddc-5a1e241af7e1> [consultado el 22 de febrero de 2019].
- MARTÍNEZ VEIGA, U. (2008): “Genealogía del concepto de exclusión social, la situación europea”, *Trabajo Social Hoy*, primer semestre 2008, pp. 7-44.
- ORBEGOZO, A. (2016): “Regulación del diagnóstico social en el País Vasco: intenciones, resultados y vericuetos”, *Zerbitzuan*, nº 61, pp. 21 -32).
- ORMAETXEA, I. (2018): “Interacciones entre situaciones de necesidad: un análisis de los diagnósticos especializados de exclusión de Bizkaia e implicaciones para el diseño de la red”, Cursos de Verano, Universidad del País Vasco, San Sebastian.
- ROMÁN, B. (2016): *Ética de los servicios sociales*, Herder, Barcelona.
- SELF SUFFICIENCY MATRIX (SSM): <http://www.selfsufficiencymatrix.org/zrm-int.aspx> [consultado el 22 de febrero de 2019].
- SIIS Centro de Documentación y Estudios (2015): “Reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social de Guipuzkoa”, *Zerbitzuan*, 59, pp. 5-38.

Retos y oportunidades para la inclusión de la población gitana más vulnerable: un acercamiento desde la experiencia navarra¹

Víctor Sánchez Salmerón

Departamento de Sociología y Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra
victor.sanchez@unavarra.es

Gizarteratzeko baliabideetan eta Nafarroako diru-sarrerak bermatzeko programan parte hartzen duten ijitoen bizi-kontakizunen analisiaren bidez, artikulua hau baztertuen bizi den biztanleria multzoarekin, zailtasun gehien pilatzen dituen, nola la egiten den aztertzen da. o} Premisaren arabera, ijitoen problematikari aurre egiteko erakundeek dituzten mugak azter daitezke, eta aldi berean gizarteratze-politiken zenbait ahulezia ezagutu, baina ez soilik ijito diren biztanleen kasuan, baita gizarteratutako beste biztanleen kasuan ere. Testuaren azken zatian, ijitoen etxe askotan gizarteratze-neurrien eraginkortasuna hobetzeko proposamen batzuk aurkezten dira, eta talde gutxitu horrek arreta hobea izateak nahitaez biztanleria kalteberarengan ere eragina izan dezakeela.

GAKO-HITZAK:

Biztanleria ijitoa, gizarteratzea, talde gutxituak, bazterkeria, pobrezia.

A través del análisis de relatos de vida de la población gitana participante en recursos de inclusión y en el programa de garantía de ingresos de Navarra, este artículo trata de aproximarse al modo en que opera este escenario con el sector de la población más excluido y en el que se acumulan más dificultades. La premisa es que en ello se puede analizar las limitaciones de la respuesta institucional ante la cuestión gitana y, al mismo tiempo, recoger algunas de las debilidades de las políticas de inclusión, no solo en la acción con la población gitana, sino también con el resto de población incluída. En la parte final del texto se presentan algunas propuestas que podrían mejorar la eficacia de las medidas de inclusión en muchos hogares gitanos, sabiendo que la promoción de una mejor atención para la minoría repercute necesariamente también en el resto de la población vulnerable.

PALABRAS CLAVE:

Población gitana, inclusión social, minorías, exclusión, pobreza.

¹ Este artículo ha sido posible gracias a un contrato de personal docente investigador financiado por las ayudas para la Formación de Profesorado Universitario del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

1. La articulación del modelo de integración de la minoría gitana en el ámbito estatal

En las últimas décadas el interés por la situación de la población gitana ha ido adquiriendo mayor notoriedad en la agenda política y social. La reciente proliferación de estrategias y planes de inclusión a nivel regional y estatal enfocados específicamente sobre esta minoría son una clara expresión de ello en nuestro país. Y aunque este desarrollo normativo ha estado dirigido especialmente hacia aquel sector que se encuentra ante mayores dificultades, también este impulso ha venido acompañado de acciones e iniciativas de promoción y reconocimiento de la cultura e identidad gitana.

Sin embargo, esta voluntad por equiparar el estatus ciudadano y las condiciones de vida y de bienestar de la población minoritaria con las de la mayoría tiene un largo recorrido en nuestro país. Ya en 1982 la Asociación Nacional Presencia Gitana elaboró a petición del Partido Socialista un *Informe sobre la cuestión gitana* (1991) con el que se trataba de aportar algunas claves para abordar la problemática situación de gran parte de la comunidad en el nuevo y alentador escenario democrático. En esa misma década, en 1985, se pondría en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Gitano, al que proseguiría en 1989 el Programa de Desarrollo Gitano, principal instrumento económico de la política social para con la minoría a nivel estatal y todavía vigente.

Dichos hitos ponían de manifiesto en aquel contexto un inequívoco interés por enfocar con significado y enfoque propio el conjunto de situaciones que aluden a aquella parte de la población gitana que padece mayores privaciones, tal y como se venía haciendo en algunas otras naciones europeas desde mediados del siglo XX. En los países centroeuropeos, bajo la locución “cuestión gitana” se venían agrupando el conjunto de medidas emprendidas para tratar de incorporar a la minoría en la organización estatal y económica. Inicialmente, con un claro enfoque centrado en la transformación de los individuos gitanos, pero más adelante, en las dos últimas décadas del siglo, al menos en lo discursivo, considerando las cuestiones estructurales y sistémicas que excluyen a los miembros de la minoría por su condición étnica y eludiendo aquellas prácticas abiertamente asimilacionistas (Montesino, 2012; Montesino y Ohlsson, 2015; Willems, 1997).

Con todo, la implementación de medidas relacionadas con la población gitana en nuestro país se anticipó varias décadas al impulso —ya en el presente siglo— del tema gitano en la agenda social europea, pero llegaba tarde en comparación con la tecnificación y profesionalización de la intervención social propia de los Estados de Bienestar de nuestro entorno. A la postre, este particular panorama de políticas y medidas permitió el desarrollo de una experiencia para con la minoría diferenciada con respecto a las inercias y dinámicas europeas. En lo sucesivo, fue

adquiriendo forma lo que se ha llegado a definir como el modelo de integración/inclusión de la población gitana española (Fundación Secretariado Gitano, 2012), y que se ha articulado fundamentalmente en torno a dos pilares. La población gitana se ha beneficiado del desarrollo del Estado de Bienestar a lo largo de las últimas décadas. Adicionalmente, esta participación se ha complementado con el desarrollo de medidas específicas para favorecer el acceso a los sistemas de protección y bienestar dirigidos de aquellas personas que tienen más dificultades o que requieren de una atención más intensa por su grave situación de desventaja.

El modelo en sí no se aleja de la lógica de trabajo empleada con el resto de población en dificultad. Debido a que los procesos de exclusión y empobrecimiento obedecen a factores que se producen a nivel estructural, institucional e individual, las acciones para contrarrestarlos se han venido acometiendo en cada uno de ellos. Existe cierto consenso en considerar que las políticas de inclusión se despliegan en esencia en estos dos últimos niveles, e implican la acción de los sistemas de servicios sociales y de empleo principalmente (políticas de acceso al empleo, de garantía de ingresos, servicios personales, etc.), así como las medidas de intervención con familias e individuos vulnerables para favorecer su autonomía, funcionalidad o mejorar su participación social (Pérez Eransus, 2016).

En los dos primeros niveles (macro y meso), la acción se ha desarrollado bajo la premisa de centrarse explícitamente pero no exclusivamente en la minoría, para evitar la etnificación de los apoyos —que se brindan en función de la situación objetiva de necesidad— y la estigmatización de la minoría. Es a nivel micro donde se han llevado a cabo la mayoría de las acciones expresamente dirigidas a los individuos de la comunidad gitana, y desde donde se han desplegado las medidas de discriminación positiva, impulsadas tanto por los actores públicos como por entidades privadas del tercer sector de acción social, en muchas ocasiones con apoyo del erario común.

Con todo, bajo este paradigma la situación de una parte importante de la minoría en nuestro país ha percibido notables avances, sobre todo en lo que respecta a la dignificación de su situación residencial y a la normalización en el acceso a los servicios y prestaciones del sistema de protección social. Las pasadas décadas pueden valorarse en términos de progreso para la comunidad gitana, aunque no está tan claro que este progreso haya mantenido la misma intensidad que para el resto de población, ni haya alcanzado a toda la minoría, hecho especialmente visible en la sobrerrepresentación de la minoría en el espacio de la exclusión social y de la pobreza que durante todo este tiempo se ha mantenido constante (Laparra y Pérez Eransus, 2008), y en el desigual impacto de la crisis, más pronunciado si cabe en el caso de la minoría gitana (Damonti y Arza, 2014).

El modelo, por lo tanto, no siempre ha contado con una atención y provisión de recursos acordes a la intensidad de las situaciones de necesidad que ha padecido la minoría. En la actualidad muestra además visos de cierto agotamiento. Los grandes cambios acaecidos en el escenario de la exclusión social en las últimas décadas y la vinculación de la minoría con una de las principales categorías de riesgo social (Gil Calvo, 2009) han minorado el potencial integrador de los sistemas universales de bienestar. El modelo se ve igualmente afectado por la inhibición de las políticas de inclusión dirigidas al conjunto de la población de las que participa una buena parte de la comunidad en situación de dificultad. También por el deterioro de las posibilidades económicas de la minoría. Si a finales del siglo pasado algunas de las denominadas “actividades tradicionales” de la minoría todavía ofrecían un nivel aceptable de ingresos y de nivel de vida, en la actualidad esta capacidad está fuertemente en entredicho.

Por otro lado, la evolución del modelo tampoco ha sido constante y ha mantenido un desarrollo episódico y secundario. Sin embargo, de un tiempo a esta parte se han concitado dos tendencias a muy distinto nivel que le han devuelto cierta notoriedad. En primer lugar, debido a la transferencia de competencias en materia de inclusión hacia las comunidades autónomas, la intervención con la minoría ha ido planificándose cada vez más desde el ámbito territorial. En paralelo, ha ido aumentando también la atención a nivel supraestatal, donde el modelo de intervención español ha gozado de cierta posición referencial.

2. El modelo español de integración en el escenario europeo

En efecto, también en el continente europeo la situación de exclusión de la población romaní adquirió cierta relevancia bien entrada la década de los noventa. En este caso fueron sobre todo las organizaciones no gubernamentales quienes comenzaron a ver con preocupación la extensa distancia de la minoría con respecto al resto de la ciudadanía. Estas entidades tendrán un importante papel en la denuncia de la acentuada desigualdad padecida por la minoría y de la proliferación de actuaciones discriminatorias por algunos gobiernos estatales.

La ampliación de la Unión Europea hacia el Este (2004-2007) y el aumento del peso demográfico de la población gitana dentro de sus fronteras supuso un punto de inflexión en el escenario europeo. El hito para que la cuestión gitana emergiera con fuerza en la arena política se encontró en la transformación de la población gitana de la posición de minorías nacionales a la condición de potenciales migrantes (Sigona, 2010). La tensión migratoria resultó trascendental, pero no solo. También la situación del pueblo gitano autóctono en los países occidentales

lastraba notables dificultades socioeconómicas. En algunos territorios incluso se percibía un sensible aumento de la conflictividad interétnica (sobre todo con la población gitana no asentada) y de las prácticas discriminatorias. El llamamiento para la inclusión de la población romaní por parte del Parlamento Europeo en 2008 interpellaba a prácticamente todas las naciones europeas, convirtiendo así la cuestión, en principio, en una prioridad en la agenda política de la Unión Europea². Uno de los precedentes para una acción paneuropea lo supuso la Decade of Roma Inclusion (2005-2015), iniciativa de carácter privado que aunó el esfuerzo de distintos actores e instituciones para incorporar definitivamente la problemática gitana en la agenda y en el debate público y, en cierta medida, para prevenir las pérdidas económicas y demográficas que supondría la exclusión y emigración de la minoría en los países del Este. La mayoría de las evaluaciones realizadas al término de su desarrollo señalaban los escasos avances logrados en todas y cada una de las áreas de acción propuestas (Szira, 2015; Rorke, 2015b). Entre las principales causas que motivaron este reducido impacto habría que listar en muchos países, como en el nuestro, que la iniciativa se desarrolló en pleno impacto de la crisis de 2008. No obstante, se pusieron en marcha contribuciones inéditas. La iniciativa ayudó a definir prioridades en materia de inclusión y a impulsar el compromiso con la cuestión gitana a nivel internacional.

Por otro lado, la experiencia española en la integración de la población gitana ha gozado de cierta posición referencial en el proceso de europeización de la cuestión. Entre los factores que explican este hecho se pueden señalar, en primer lugar, la mejor situación de la comunidad gitana en nuestro país en términos comparativos con la del resto del continente, especialmente con respecto a la población romaní de Europa del Este, sin que ello oscurezca el mantenimiento de importantes dificultades también en nuestro entorno. La convivencia entre la mayoría y la minoría también ha sido en buena medida disonante con respecto a la tónica general de nuestro entorno. Si bien la población gitana en España sigue copando el rechazo de la mayoría, tal y como queda evidenciado sistemáticamente en los barómetros y encuestas de discriminación al uso (Arza y Carrón, 2015), la tensión interétnica no ha alcanzado las cotas de conflictividad de otros países (no solo del Este, sino también en otros más próximos como Francia e Italia), donde se han decretado expulsiones de grupos y familias itinerantes incluso al mismo tiempo que se planificaba la agenda europea para la minoría. De conformidad con Liégeois, la experiencia histórica en el caso peninsular se ha caracterizado por contemplar más intentos de integración y asentamiento forzoso a lo largo del tiempo, lo que ha provocado que el nivel

² La cuestión gitana se había introducido previamente de manera oficial en 2005. La cámara dictó dos resoluciones centradas en la situación de la población gitana en la unión durante 2005 y 2006. La primera centrada en la situación de la minoría en su conjunto y la segunda en el caso concreto de las mujeres gitanas.

de asimilación y cohesión sea más alto que en otros países (Utrera, 1987), explicando en parte este menor nivel de conflictividad.

Tanto o más significativa fue la presidencia española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010, ya que ejerció una labor central en la consolidación de la cuestión gitana en la agenda europea (Tsolakis, 2011). Apoyándose en la larga experiencia española con la minoría, durante el mandato se definieron objetivos y se establecieron prioridades en el plano político. La presidencia fue determinante para integrar en la política europea los diez principios básicos comunes, fuertemente inspirados en el modelo español (Comisión Europea, 2009). En todo caso, no se ha tratado de un trasvase unidireccional. También el marco europeo ha revertido en la consolidación del modelo estatal al dotarlo de más fuentes de financiación europea (principalmente a través del Fondo Social Europeo) y mediante el intercambio de conocimientos y buenas prácticas entre los países.

La agenda europea no ha estado exenta de críticas. Entre las opiniones más radicales se encuentran aquellas que sostienen que la propuesta, al relegar a un segundo plano los debates sobre el impulso de medidas de corte estructural y reducir la acción inclusiva a la inserción individual, atribuye exclusivamente a los miembros de la minoría la responsabilidad para transformar su situación. Perspectiva que pone en cuestión el derecho a la diferencia de la minoría de manera implícita (Gamella, 1996), puesto que, como ha sido sostenido en ocasiones, la inclusión tiene un “lado oscuro” que puede implicar coerción para unirse y asimilarse a las prácticas y valores del grupo dominante (Daly y Silver, 2008). De igual modo, el énfasis en la necesidad de una atención específica para la minoría no haría sino aumentar la distancia simbólica entre la mayoría y la minoría, lo que no sería sino contraproducente para lograr una genuina inclusión en la sociedad (Rorke, 2014).

Por otro lado, también se ha señalado que vincular entre sí a la población romaní a lo largo de todo el continente, convirtiéndola en la gran minoría transnacional para justificar una intervención coordinada en los Estados miembro, podría tener algunas implicaciones que pueden incluso resultar negativas para los intereses del activismo gitano y la población gitana. Como advierte Vermeersch (2012) puede darse la paradoja de que entender la cuestión gitana como un asunto europeo inhiba la responsabilidad de la política nacional, escudándose esta en que los asuntos europeos competen a las instituciones europeas.

3. La centralidad de las respuestas autonómicas en la inclusión de la minoría gitana

En el caso español no está nada claro que se haya producido esta dejación deliberada de

responsabilidades por parte de la Administración estatal. De hecho, se ha asumido en alto grado la idea de que la cuestión gitana es un asunto público, esto es, que no concierne exclusivamente a la minoría, sino que interpela a distintos actores de la Administración Pública, como también a las entidades privadas del tercer sector que tan importante papel han tenido en el desarrollo de la comunidad gitana, especialmente en aquellos espacios urbanos más segregados donde la intervención gubernamental ha tenido baja o muy baja intensidad.

Dicho esto, la función de la Administración estatal se supedita al protagonismo de otros niveles gubernamentales en materia de inclusión social. Debido a la considerable descentralización de la política social en nuestro país, las competencias de la Administración central son limitadas para el desarrollo de políticas destinadas a la comunidad gitana. Incluso ya desde el proceso de constitución de los sistemas de servicios sociales, la atención a la diversidad étnica se planteó como una cuestión a desarrollar en el entorno más próximo y local. La concepción comunitaria del sistema en sus planteamientos iniciales habría de permitir la adaptación de la intervención social a las poblaciones de cada territorio (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2011), y entre ellas, la gitana.

Esto no implica que los apoyos sectoriales o dirigidos a la minoría vayan a estar exclusivamente gestionados e impulsados por las Administraciones locales o autonómicas. Actores e instituciones a distinto nivel mantienen competencias y responsabilidades en su desarrollo. De hecho, los recursos dispuestos por la Administración central se adaptan a esta estructura, como es el caso del Programa de Desarrollo Gitano. Esencialmente el programa dispone una partida presupuestaria, consignada en los Presupuestos Generales del Estado, a través de la que se impulsan proyectos de intervención social a nivel local y autonómico, en algunos casos coordinados con organizaciones sociales privadas y/o del movimiento asociativo gitano. Además del Programa de Desarrollo Gitano se han dispuesto otros organismos como el Grupo de Cooperación Técnica (GCT) que trata de impulsar iniciativas a nivel local y autonómico para la intervención con la población gitana y favorecer el intercambio de conocimiento y experiencias entre territorios.

Así, la fuerte descentralización ha generado diferencias notables entre las regiones con respecto a las políticas destinadas a la minoría (tal y como ocurre, no obstante, con las políticas de inclusión destinadas al conjunto de la población). La respuesta ante la temática gitana a este nivel está fuertemente vinculada con diversos factores de carácter local, como el peso demográfico de la minoría o la capacidad de influencia del asociacionismo gitano en la agenda local y regional. Pero también por el grado de desarrollo y el modelo de políticas de inclusión

en el territorio, y por la forma que ha adoptado la aproximación a la cuestión gitana, que oscila entre canalizar la atención a la minoría a través de recursos de inserción específicos, o favorecer la participación de la población gitana en las medidas generalistas de incorporación social y laboral dirigidas al conjunto de la población. En este sentido, el modelo de inclusión español no es tan homogéneo como pudiera deducirse del nominal.

La dificultad para introducir la cuestión gitana como asunto transversal en los distintas áreas y niveles de la Administración (Bereményi y Mirga, 2012), y para desarrollar medidas adicionales en un momento de constricción del gasto público y de aumento general de la demanda, ha concluido en una apuesta blanda por las políticas focalizadas. Resulta difícil dimensionar estas medidas y sistematizar su alcance e impacto, pero algunos elementos apoyan esta conclusión. En el plano económico, el presupuesto del Programa de Desarrollo Gitano se ha reducido drásticamente de 7,2 millones de euros en 2008 a 1,7 en 2016, con los que se financian 69 proyectos de intervención social integral con las comunidades gitanas más desfavorecidas. Si bien esta pérdida se ha compensado con los presupuestos de las comunidades y entidades locales y, sobre todo, por el recurso a los Fondos Sociales Europeos. Aun así, este montante, cerca de 8,4 millones adicionales en 2016, supone poco menos de los 8,6 millones de presupuesto que el Programa de Desarrollo Gitano tenía por sí solo en el año 2000, por ejemplo³. En perspectiva longitudinal, el impulso de la acción a nivel autonómico y los recursos europeos no parecen haber supuesto un aumento sustancial de los recursos económicos disponibles para gestionar e implementar medidas desde las Administraciones Públicas. En un periodo de fuerte aumento de las necesidades sociales entre la minoría, este estancamiento debe leerse en términos de retroceso. Por otro lado, cabe mencionar que un volumen similar de recursos (8,3 millones procedentes de la recaudación del IRPF) se destinan a subvencionar programas de entidades del tercer sector que, al menos tomando como referencia la dimensión económica, reciben un nivel de responsabilidad en la acción inclusiva para con la minoría equiparable al ejercido por el resto de los actores públicos.

Los datos disponibles tampoco permiten sopesar la cobertura de este tipo de medidas. Se ha estimado que en 2016 en torno a 25.027 personas gitanas se han beneficiado de las 115 medidas específicas implementadas a nivel autonómico (financiadas con recursos propios de las autonomías y el Fondo Social Europeo)⁴, a las que habría que sumar las 88.174 personas beneficiarias de los proyectos del

Programa de Desarrollo Gitano (cofinanciados por los distintos niveles de la Administración). Estas cifras, no obstante, podrían ser menores, puesto que en el cómputo se incluye en algunos casos a los individuos potencialmente atendibles por los proyectos. A ello habría que añadir la divergencia de esfuerzos entre comunidades autónomas; así, por ejemplo, más de la mitad de los proyectos del Programa de Desarrollo Gitano se ejecutan en Andalucía (34,7%) y Cataluña (18,8%), donde se concentra buena parte de la población gitana. Sin embargo, en otros territorios donde también hay un volumen considerable estas medidas específicas están poco desarrolladas.

Con todo, parece vislumbrarse que el grueso del trabajo por la inclusión de la población gitana se ha de dirimir sobre todo en la acción de los modelos de inclusión autonómicos dirigidos al conjunto de la población, incluso donde más medidas focalizadas se impulsan, puesto que sigue existiendo un gran desajuste entre población gitana, necesidades y apoyos.

4. Algunos límites y retos en la acción inclusiva con la población gitana más desfavorecida

Las políticas y medidas de inclusión social se han establecido de un tiempo a esta parte como las principales herramientas para reducir las tasas de pobreza y de exclusión social, así como para alcanzar mayores cotas de cohesión y justicia social en nuestras sociedades. Sin embargo, tal y como se articula, el enfoque inclusivo tendría una limitada capacidad para incidir sobre los factores sistémicos que generan las situaciones de desigualdad, exclusión y marginalidad social, tanto porque las transformaciones que promueve, antes que interpelar a la sociedad en su conjunto están focalizadas sobre la situación de desventaja de determinadas categorías y grupos sociales (Stewart 2000), como también porque procuran la igualdad de oportunidades en detrimento de promover y garantizar la igualdad sustantiva o de resultados (Levitas, 2005; 2007). Tal y como ha sido señalado en ocasiones anteriores, las políticas de inclusión apenas se limitarían a llevar al otro lado de la línea divisoria a quienes se encuentran en los márgenes de la sociedad, una meta que sigue siendo compatible con altos niveles de desigualdad y de diferenciación social (Buckmaster y Thomas, 2009; Gray, 2000).

Esta cuestión resulta fundamental en el caso de las minorías más desfavorecidas, cuya vinculación con las posiciones más bajas de la sociedad —aun satisfechas tales necesidades— se mantendría prácticamente inalterada. El análisis de Ladányi y Szelényi (2006) a propósito de la posición que la minoría gitana ha llegado a adoptar en la estructura social ayuda concretar la diferencia entre permanecer en uno y otro margen. La propuesta inclusiva de mínimos podría suponer para el caso de la minoría

³ Memoria del PDG 2016 e Informe de progreso 2017 de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020 (MSCBS). Navarra y País Vasco no reciben financiación por parte del Programa de Desarrollo Gitano, pero sí constan sus aportaciones propias en la memoria económica de la estrategia.

⁴ Datos del Informe de Seguimiento del Plan Operativo 2014-2016 (MSCBS).

gitana el paso de una posición caracterizada por las escasas posibilidades de movilidad social intergeneracional y la marginalidad en la estructura socioeconómica (*underclass*) hacia una posición integrada pero igualmente subalterna, desde la que se desarrollan las actividades laborales menos deseables, remuneradas y reconocidas (*lowerclass*). Desde la perspectiva de Nun (2001), el abandono de la posición de masa marginal y la entrada en cuerpo funcional del sistema productivo.

La situación de vulnerabilidad de la minoría encuentra precisamente explicación en la persistencia de importantes factores exclusógenos de carácter estructural que desencadenan y reproducen las dificultades para escalar posiciones sociales y para mejorar las condiciones de vida de los hogares gitanos. La preeminencia de las relaciones económicas y de clase en el análisis de la problemática gitana ha sido defendida por Calvo (1980:16), quien ha señalado con rotundidad que “las grandes soluciones, por lo tanto, deben ir a largo plazo en el cambio estructural de la sociedad global española”. De por sí, las medidas de inclusión no son incompatibles con tales propósitos. Una versión *fuerte* de la inclusión social haría hincapié en las causas sistémicas de la exclusión, mientras que el énfasis en el aumento de la participación de los grupos más vulnerables en el sistema productivo (empleo), ha sido identificado con una versión *débil* de la lucha contra la exclusión social (Perkins, 2010).

La acción inclusiva se desarrolla fundamentalmente a nivel institucional e individual, resultando esta menos eficaz de partida para contrarrestar las situaciones de exclusión. Sin embargo, dentro de sus limitaciones, pueden ser un instrumento adecuado para favorecer la participación social, mejorar el acceso a la protección social y favorecer el acceso al mercado laboral. Esta es la lógica que ha primado en el contexto europeo, y también estatal, y es la base de las demandas y acción de buena parte del movimiento asociativo gitano y de las entidades privadas comprometidas con la situación de la minoría gitana. Pero, incluso en nuestro país, este escenario está fuertemente determinado y comprometido por diversas circunstancias que lo diferencian de nuestro contexto más próximo, introduciendo algunas limitaciones adicionales a la acción inclusiva. Se han señalado como elementos clave la falta de empleo para los sectores de población más desfavorecidos y un mercado secundario/informal igualmente devaluado, el fuerte carácter contributivo de sistema de protección por desempleo, y la carestía de algunos bienes básicos, especialmente la vivienda (Pérez Eránsus, 2016). El caso de la minoría gitana se ve todavía más complejizado si cabe por la discriminación y por la competencia interétnica, y por la marcada multicausalidad de la situación de exclusión de un sector amplio de la minoría.

Una característica excepcional de la situación de la minoría es la mayor incidencia de la exclusión

severa. Un 54,4 % de la población gitana autóctona se encontraría en esta situación según datos de la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales de la Fundación Foessa (2014). Una situación sin parangón con la del resto de la población (para quien esta situación alcanzaba *apenas* a un 9,5 % del total, cerca de seis veces menos), y que implica, en consecuencia, una acumulación simultánea de dificultades mucho mayor. La exclusión del empleo y de la vivienda alcanza a la inmensa mayoría de la población gitana autóctona, al tiempo que las dificultades vinculadas con la salud recaían en algo más de la mitad de la población y las vinculadas con la educación a cuatro de cada diez individuos gitanos (ver Tabla 1). En conjunto, más de un 45 % de la población gitana encontraría dificultades en más de tres de estas dimensiones a la vez, mientras para el resto de la población apenas ocurre en un 16 % de los casos.

Inevitablemente, plantear itinerarios de inclusión para los individuos y familias gitanas demanda con mayor frecuencia intervenciones integrales, lo que va a poner a prueba no solo la eficacia de las medidas de inclusión dispuestas, sino también la capacidad de los distintos actores comprometidos con la situación de la población gitana de coordinar y aglutinar esfuerzos. A ello hay que añadir que la minoría gitana se va a ver agravada todavía más por el inconveniente añadido de que ni los procesos de inclusión-exclusión mantienen una vinculación de suma cero (Silver, 2007), ni la intervención sobre algunas de las dimensiones es capaz de generar círculos virtuosos de inclusión, contrariamente a lo que ocurre con los procesos de exclusión que parten del deterioro en algún ámbito —como la ruptura con los vínculos laborales o familiares— y que provocan la concatenación de dificultades en nuevas dimensiones por la pérdida de capacidad de consumo y del capital social (Paugam, 2007).

Esta ha sido, sin embargo, en líneas generales, la lógica desde la que se ha procurado promover la inclusión de los sectores de población más vulnerables, incluso aquellos que, como una parte significativa de la población gitana, se encuentran en situación de exclusión más severa. El acceso al empleo ha sido entendido como un factor catalizador de la incorporación social, tanto para la emancipación de los apoyos institucionales, como para la mejora del bienestar psicosocial. Sin embargo, en las últimas décadas se viene poniendo en cuestión no solo la efectividad, sino también el sentido de las intervenciones vinculadas con la inserción y activación laboral en el ámbito de la inclusión social. La exclusión puede afectar al bienestar individual de maneras que poco o nada tienen que ver con la participación en el mercado laboral (Gray, 2000), al tiempo que el vínculo entre inclusión y empleo está cada vez más debilitado en nuestras sociedades, tal y como muestra la emergencia de fenómenos como el aumento de personas que a pesar de trabajar se encuentran por debajo del umbral de la pobreza. La capacidad del empleo para favorecer la inclusión social implicaría sobre todo que nuestras sociedades fueran capaces

de generar oportunidades de empleo, especialmente entre los sectores de población más desfavorecidos, y sin embargo en nuestro país el origen social determina con más fuerza las probabilidades de desempeñar empleos temporales y de peor calidad que en otros países de nuestro entorno (Avram y Cantó, 2016).

Tabla 1. Proporción de población gitana afectada por cada una de las dimensiones de la exclusión social

Dimensiones	%
Empleo	93,2
Vivienda	82,4
Salud	52,7
Educación	44,7
Consumo	37,3
Política	30,1
Conflicto social	21,3
Aislamiento social	4,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales (Foessa, 2014).

Precisamente la situación de buena parte de la minoría es claro reflejo de la lejanía de esta última condición en nuestro país. Todavía hoy una parte amplia de la minoría está muy alejada del empleo. Cerca de un tercio de la población gitana mayor de 16 años nunca ha tenido un contrato laboral (un 31,5%), casi 20 puntos porcentuales por encima del dato para la población restante. Además, apenas un 23,7% habría tenido esta vinculación con carácter estable, lo que supone cerca de 2,4 veces menos que entre el resto de población que sí ha podido disfrutar de un contrato fijo (datos de la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales, Foessa, 2014). Incluso en Navarra, donde las tasas de paro han sido tradicionalmente más bajas que en el resto del territorio estatal, la minoría ha gozado de menos oportunidades laborales. En 2011, la tasa de empleo de la población gitana (entre 16 y 64 años) de la Comunidad Foral era de un 33,0%, casi la mitad que para el conjunto de la población, cuya tasa alcanzaba por aquel entonces un 64,8% (FSG-Navarra, 2012). Si atendemos a las situaciones de desempleo, como cabría esperar, también en el caso de la minoría estas se prolongan por mucho más tiempo: un 47,9% de la minoría se encontraría en situación de desempleo de muy larga duración (más de dos años), de entre las cuales un 21,5% llevaría buscando empleo más de cuatro años.

La limitada experiencia laboral previa y los bajos niveles de cualificación se encuentran sin duda entre las principales barreras para la participación de la población gitana en el mercado laboral, más si cabe ante la disminución de la oferta del empleo menos cualificado. Pero la trampa de la pobreza y los altos niveles de endeudamiento de los hogares —que ocasiona que los ingresos sean absorbidos por las deudas en vez de mejorar las condiciones de vida— han sido señalados también como importantes

obstáculos (Bodewig y Kurekova, 2009), en tanto que desactivan el interés por trabajos que no aportan el rendimiento ni la estabilidad suficiente a los hogares, y que resultan muchas veces penosos.

Habría que considerar en cualquier caso que todavía más de un tercio de la población gitana seguiría desempeñando el comercio ambulante como estrategia económica y laboral principal. Actividad, por otra parte, que ha sido considerada como tabla de salvación de la minoría ante la dificultosa competencia en el mercado laboral ordinario —sobre todo por los puestos más bajos de la escala laboral— con el resto de la población menos cualificada. Ciertamente, ya desde principios de la pasada década se viene constatando el progresivo agotamiento de esta actividad, por el aumento de competencia, el cambio de patrones de consumo, o la dificultosa modernización del mercadillo por los estrechos márgenes de beneficio de las familias comerciantes de un tiempo a esta parte (Mena, 2007; Rodríguez *et al.*, 2011).

Así las cosas, todo ello comprende un importante reto para la inclusión de la minoría. En primer lugar, porque las evidencias indican que el grueso de la población gitana —quizá con más énfasis desde que se han agotado las estrategias económicas y laborales más tradicionales y su conversión de medios de vida hacia medios de subsistencia— necesitan incorporarse con mayor ímpetu al trabajo asalariado o normalizado. Y, en segundo lugar, porque esta demanda se hace además desde una clara posición de desventaja, ya que, la antedicha lejanía del empleo ordinario implica a priori una débil capacidad competitiva, al ser menor el cúmulo de saberes, experiencias y redes en torno al mercado laboral ordinario que puedan facilitar la entrada en él.

Vistas las dificultades para el acceso a las rentas del trabajo, las rentas sociales tienen un claro protagonismo en la protección económica de los hogares gitanos, y especialmente las rentas mínimas autonómicas. En todo ello habría que tener en cuenta que hay dos limitaciones de los sistemas de garantía de ingresos que afectan especialmente a la población gitana. Por un lado, la difícil cobertura de las situaciones de pobreza más severas por las rentas mínimas autonómicas, que en el caso de la minoría alcanza a cerca de un 38% de los hogares, frente al 6,5% del resto de la población (Foessa, 2014). Y, por otro, la desprotección económica general de la población gitana por el desigual desarrollo —o infradesarrollo en algunos casos— de las rentas mínimas autonómicas en algunos territorios.

En este ámbito también existen pocos datos específicos sobre la población gitana, pero se puede prever que en algunos territorios podría estar desprotegida económicamente si se tiene en cuenta la concomitancia de dos fenómenos: la antedicha mayor tasa de pobreza severa en el seno de la comunidad gitana y la menor cobertura y cuantía de las prestaciones de mínimos precisamente

en algunos territorios donde se concentra históricamente gran parte de la minoría. En el anverso, en muy pocos territorios el desarrollo de la prestación es tal que permite cubrir las situaciones de más desprotección. En Navarra se estima que la renta mínima autonómica (Renta Garantizada) alcanza a algo más del 50 % de los individuos gitanos de la Comunidad⁵, una proporción por encima de la tasa de pobreza severa que se acaba de señalar.

La consecuencia más inmediata de este escenario es el incremento de las privaciones y, entre ellas, de manera muy significativa, como se señaló, la dificultad para hacer frente a los gastos de vivienda. Son conocidos los avatares del mercado inmobiliario que han traído consigo un aumento de las dificultades de los hogares tanto para costear y mantener las residencias habituales como para acceder a ellas. Además, en los últimos años se ha ido produciendo una importante variación en la problemática. Si durante la primera etapa de la crisis las dificultades se vincularon sobre todo con la pérdida de las viviendas ante la imposibilidad de hacer frente a los préstamos hipotecarios, de un tiempo a esta parte ha ido adquiriendo mayor centralidad el aumento del precio de los arrendamientos, y el consecuente aumento de las expulsiones de los inmuebles por el impago de las mensualidades. La concurrencia de esta tendencia con el estancamiento o pérdida de los ingresos de los hogares ha contribuido a la consolidación de las privaciones relacionadas con la vivienda una década después del estallido de la crisis inmobiliaria. La fuerte pérdida de poder adquisitivo de los quintiles más bajos de la escala de ingresos ha hecho más vulnerable si cabe a este sector de la población, y entre ellos, a un buen número de familias gitanas en situación de pobreza. Con frecuencia los sectores de población con menos recursos se ven en la necesidad de poner en juego estrategias como la búsqueda de arrendamientos en zonas donde estos resulten más económicos, lo que muchas veces no resulta inmediato por la creciente competitividad por estos alojamientos de otros grupos poblacionales (jóvenes, población inmigrante). La competencia por la vivienda económica puede acabar por forzar a los grupos más desfavorecidos a acceder a alquileres más altos (consolidando las dificultades económicas), salir del entorno urbano hacia zonas rurales (donde las posibilidades de inserción y los recursos de inclusión son menores), hacinarse con otros núcleos familiares, u ocupar viviendas.

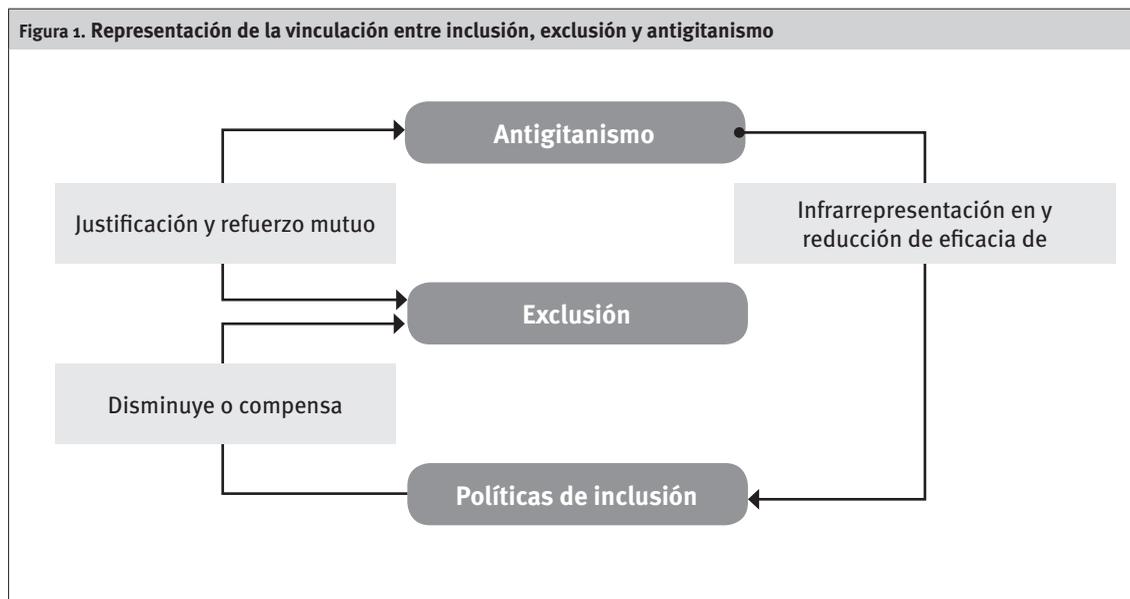
Por otro lado, el aumento de las acciones discriminatorias en el continente europeo ha reavivado el debate sobre estas prácticas como auténticos obstáculos para la inclusión e integración de la población romaní. Recientemente el Parlamento Europeo solicitó a los estados miembros adoptar acciones concretas para erradicar y contrarrestar el antigitanismo (Resolución de 25 octubre de 2017),

⁵ Datos del Diagnóstico Social de Navarra del Observatorio de la Realidad Social, 2018.

término bajo el cual de un tiempo a esta parte se vienen agrupando todos los actos de marginación, exclusión o trato de inferioridad dirigidos expresa o indirectamente hacia la minoría. Se trata este de un fenómeno persistente y muy enraizado también en nuestra sociedad. La población gitana sigue acaparando la animadversión y el rechazo por parte de un volumen nada despreciable de la población mayoritaria, tal y como ha quedado evidenciado una y otra vez en los análisis realizados al respecto. Así, según datos de la última encuesta sobre percepción de la discriminación en España (CIS, 2016), un 48,6 % de la minoría se había sentido alguna vez discriminada en los doce meses previos a la consulta. Este tipo de actitudes y conductas, según queda recogido también en otras fuentes a nivel europeo (EU-MIDIS II, 2016), se perciben con mayor probabilidad cuando los individuos gitanos tratan de alquilar una vivienda (un 45 % en los cinco años previos), buscar un trabajo (34 %) o, en general, cuando hacen uso de servicios públicos o privados (37 %). Estos espacios más propensos a la manifestación de conductas y acciones discriminatorias coinciden con aquellos que se señalaban anteriormente como principales frenos para la construcción de itinerarios de inclusión e incorporación social.

El antigitanismo no solo contribuye a la minusvaloración de la población gitana, sino que también ocasiona la extensión y consolidación de muchas de las dificultades materiales que esta atraviesa y debilita todavía más la condición ciudadana de pleno derecho de muchos de sus miembros. Es en este punto donde antigitanismo e inclusión social concurren, por lo que la vinculación que mantienen entre sí ha comenzado a ser también objeto de gran debate e interés. La cuestión estriba en qué capacidad tienen las políticas de inclusión para erradicar —o reducir— el antigitanismo, y en qué medida las prácticas discriminatorias reducen la eficacia de las medidas dispuestas para contrarrestar la situación de exclusión de la minoría.

De un lado se postula aquella perspectiva que considera que el antigitanismo encuentra su principal justificación en la situación de marginalidad y exclusión de la minoría, al mismo tiempo que contribuiría a reforzar estas circunstancias. Los dispositivos y las políticas de inclusión, en la medida en que ayudan a erradicar las situaciones de desventaja antedichas, contribuirían progresivamente a erradicar el antigitanismo. Esta ha sido la perspectiva generalmente adoptada por las instituciones europeas, quienes han visto en ello un argumento más para justificar el desarrollo de medidas a favor de las comunidades romaníes. En el lado anverso se posicionan quienes sostienen que el antigitanismo tiene una naturaleza sistémica, tanto en sus orígenes como en sus efectos. El antigitanismo se manifiesta con frecuencia a través de conductas individuales, pero afecta a las personas romaníes independientemente de si alguna vez se han enfrentado individualmente



Fuente: Elaboración propia.

a algún acto específico de discriminación o trato injusto (Albert *et al.*, 2016). Este influye en el impacto de las políticas de inclusión reduciendo su eficacia cuando la población gitana es rechazada por su pertenencia étnica al tratar de acceder a puestos de trabajo y alquileres, pero también por la infrarrepresentación de la minoría en las medidas que tratan de compensar y reducir las desigualdades, o la desatención de los factores estructurales que inciden en su exclusión (ver Figura 1).

5. La acción inclusiva con la minoría gitana en la Comunidad Foral de Navarra

Según datos del *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España* (2015) se estima que la población gitana en Navarra es de poco más de 7.550 personas, lo que supone en torno a un 1,2 % de la población de la Comunidad Foral y un 1,5 % aproximadamente de la población gitana estatal. Según las mismas estimaciones, solo en Andalucía y Murcia —donde la minoría supera el 2 % de la población— la comunidad gitana tendría un peso demográfico proporcionalmente mayor.

En cualquier caso, no es solo esta considerable dimensión —en términos relativos— la que ha motivado la atención específica sobre la minoría, sino que, como en otras regiones, ha sido la profunda distancia con respecto a la población mayoritaria la que ha dirigido el foco hacia ella. Distancia que además es especialmente visible en un territorio donde muchos de los indicadores socioeconómicos se han mantenido por debajo de la media estatal, pero que no han alcanzado por igual a toda la población. Así, por ejemplo, resulta categórico que mientras la tasa de empleo para el conjunto de la población en 2011 era más baja en la Comunidad

Foral que en el país (13,9 y 20,9 respectivamente), en cambio, la tasa de desempleo de la minoría se mostraba mucho más elevada en el territorio navarro. Dicha tasa en el caso de la población gitana ascendía hasta un vertiginoso 50,2 %, 13,8 puntos porcentuales por encima del dato estatal (36,4 %).

Será precisamente en 2011 cuando se promulgue el I Plan Integral de Atención a la Población Gitana de Navarra (2011-2014). La Comunidad Foral asumía de este modo su responsabilidad en la consecución de los objetivos que a nivel estatal se establecieron un año antes en el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012. No ha sido hasta el presente año cuando se ha dado un nuevo impulso a la cuestión gitana con el fomento de una nueva Estrategia para el desarrollo de la población gitana de Navarra (2019-2022).

Como es característico en el ámbito de las políticas de inclusión, en el mapa de recursos están involucradas una gran multiplicidad de agentes sociales. En líneas generales, como en otros muchos territorios, los programas dirigidos expresamente hacia la población gitana están desarrollados principalmente por entidades del tercer sector de acción social, así como por el asociacionismo y movimiento gitano, aunque en su mayoría cuentan con apoyo económico por parte de la Administración Pública a través de convocatorias o subvenciones (además de otras fuentes propias o terceras). El tejido asociativo gitano en Navarra, como ha ocurrido en otros lugares y en otros ámbitos (discapacidad, juventud, etc.), ha ido profesionalizándose y aumentando su interés por el diseño y gestión de programas y servicios, especialmente en el ámbito educativo.

Las entidades privadas han liderado el desarrollo de programas socioeducativos en distintos centros

de educación infantil y primaria (CEIP) y en diversos municipios, donde ejercen una importante labor de apoyo escolar y de promoción de la convivencia en los centros. También este es el caso —ya en el ámbito laboral— del programa Acceder promovido y desarrollado por la Fundación Secretariado Gitano (FSG), cuya metodología de intervención promueve itinerarios de acompañamiento sociolaboral individualizados. Según datos de la memoria del programa, en 2017, 581 personas fueron atendidas (el 80 % gitanas) y 122 personas accedieron a un empleo.

Especial mención entre los dispositivos de inclusión dirigidos expresamente hacia la minoría requiere el programa de promoción de la salud de minorías étnicas, iniciado en 1987 y pionero en la atención expresa a la población gitana en este ámbito. Su financiación corresponde al Instituto de Salud Pública y Laboral (ISPL) del Gobierno de Navarra, que se encarga también de su coordinación. A través del programa, una decena de agentes comunitarias gitanas —contratadas desde las entidades gitanas del territorio colaboradoras— brindan información, asesoramiento y acompañamiento en materia de salud a las familias e individuos gitanos que así lo requieran, al tiempo que trabajan con los equipos profesionales del sistema de salud para mejorar la intervención y comunicación con la comunidad gitana.

En otro plano se ubican aquellos dispositivos y recursos de inclusión dirigidos al conjunto de la población pero que tienen un especial impacto en la atención de la minoría gitana, bien porque hay un importante volumen de población gitana participando en ellos debido a su situación de desventaja, bien porque la ejecución y gestión de algunos de estos dispositivos recae sobre entidades y asociaciones que trabajan con población gitana, canalizando el acceso a los programas de aquel sector de la minoría que cumpla los requisitos necesarios. Si el desarrollo de la atención específica a la minoría va a resultar en buena medida de la capacidad de acción de las entidades comprometidas con la inclusión de la minoría, en cambio, la atención desde los recursos generalistas se ve mediada por el nivel de progreso y consolidación de las políticas de inclusión en el territorio.

Precisamente la experiencia en el caso navarro ha sido muy notoria en este aspecto. Se trata de uno de los territorios —en comparativa estatal— donde más avances se han realizado en el reconocimiento y desarrollo de prestaciones económicas y programas de servicios sociales garantizados. Y aunque durante el periodo de crisis este progresivo desarrollo no ha mantenido la misma intensidad, produciéndose algunos retrocesos, en la Comunidad Foral se ha mantenido constante la voluntad por concitar los esfuerzos de distintos actores para favorecer la estabilización de los dispositivos y recursos dispuestos en el territorio en materia de incorporación social, laboral y residencial.

Un primer hito definitorio en el desarrollo del modelo de inclusión lo supuso el I Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra (PLES) de 1998, una elaboración que se adelantó a sus análogas en otras comunidades autónomas y que no solo definió la exclusión como un fenómeno estructural, sino que también reconocía que la lucha contra esta requiere tanto una respuesta coordinada entre distintos ámbitos y áreas de acción (educación, salud, vivienda, etc.), como involucrar a un amplio número de actores públicos, a instituciones de acción social y al tejido social navarro.

Buena parte del modelo de inclusión de la Comunidad Foral se ha sustentado sobre la premisa de que puede ofertarse empleo normalizado —con distinto nivel de protección— a los sectores de población más excluidos, al tiempo que, mediante el acompañamiento social, se pueden mejorar las posibilidades de acceso e incorporación al mercado de trabajo ordinario. Este es el trasfondo sobre el que se despliegan algunos dispositivos más destacados que hoy continúan vigentes. En la medida que la población gitana ha estado sobrerrepresentada en el espacio de la exclusión, su participación en muchos de estos dispositivos sigue siendo trascendental para favorecer sus itinerarios de inclusión e incorporación social.

En primer lugar, el Programa de Empleo Social Protegido ofrece contratos laborales (de 6 a 12 meses de duración) a personas en situación de exclusión social. Son los ayuntamientos navarros o entidades sin ánimo de lucro quienes proyectan los “tajos” y materializan las contrataciones. Durante el tiempo de estancia en el programa, profesionales del ámbito social realizan un seguimiento personalizado y promueven la adquisición de nuevas competencias laborales. En el año 2017, el 20 % de las personas contratadas en el programa pertenecían a la minoría gitana (153 en total). También los centros de inserción sociolaboral implican un fuerte componente de acompañamiento social individualizado, pero en este caso el contrato de trabajo (de entre 6 y 36 meses de duración) se lleva a cabo en empresas sociales promovidas por entidades sociales que compiten en el mercado ordinario. En Navarra existen en la actualidad 11 centros de inserción sociolaboral. La empresa de inserción Nabut (promovida por la Fundación Secretariado Gitano) desde el año 2003 presta servicios de limpieza, lavandería industrial y venta online de material de oficina, y a lo largo del año 2017 mantuvo 50 contrataciones a población gitana.

Por su parte, los equipos de incorporación sociolaboral refuerzan la atención primaria del sistema de servicios sociales especializándose en el desarrollo de itinerarios individualizados y en el acompañamiento social para fomentar el acceso al empleo normalizado o protegido, apoyar la búsqueda activa de empleo, y la mejora de competencias sociolaborales. Desde estos equipos de incorporación sociolaboral se realizan además labores de intermediación con empresas para

favorecer el acceso al mercado laboral, lo que supone una clara diferencia con respecto a los centros de inserción sociolaboral y el programa de empleo social protegido, dos recursos muy potentes en la medida en que materializan un contrato laboral desde el inicio de la intervención. En 2016, un 4 % de las personas participantes en los equipos de incorporación sociolaboral formaban parte de la población gitana (69 en total), y apenas un 2,5 % (44 personas) en 2017⁶. La proximidad de este recurso con el método de trabajo del programa Acceder y el amplio volumen de población atendida en este explicaría en parte la menor presencia de la minoría en este dispositivo.

Fuera del ámbito laboral, la participación en el Programa de Vivienda de Alquiler e Integración Social conlleva una reducción en el precio de la vivienda durante los cuatro años que dura la estancia en el programa, al tiempo que se realiza un seguimiento de las familias en el proceso de inclusión y acomodación al entorno. Las entidades que participan en el programa gestionan alrededor de 180 actuaciones de acompañamiento profesional, con una media de diez nuevas entradas al programa por entidad al año. La principal vía de acceso al programa VAIS para la población gitana se canaliza a través de las dos entidades de atención específica a la minoría que colaboran en la gestión del mismo (Fundación Secretariado Gitano y Asociación La Majarí).

Por su parte, en el ámbito educativo, en Navarra existe una convocatoria anual que tiene como objetivo la concesión de ayudas para la contratación de una figura de promoción escolar o mediación sociocultural en centros públicos de enseñanza. Dicha figura fomenta la inclusión socioeducativa del alumnado a través del trabajo en red con las instituciones de la zona implicadas en la inclusión social y educativa, y de la implementación de estrategias en los centros para favorecer la participación de las familias y del alumnado, fomentar la convivencia en los centros, dar apoyo al alumnado en situación de conflicto o riesgo, etc. Desde hace cuatro años se ha venido enfocado el recurso hacia la atención del alumnado gitano en un centro concreto de la comunidad. Con el apoyo del tejido asociativo gitano (Federación Gaz Kaló) se han logrado alcanzar resultados positivos en la reducción del absentismo y en la mejora de la relación entre las familias y la institución.

Con todo, el papel del asociacionismo gitano y de las entidades privadas especialmente comprometidas con la inclusión de la minoría no solo ha sido determinante para la atención específica de la minoría en la Comunidad Foral, sino que, debido al importante papel que las entidades privadas han tenido en la gestión de algunos de los recursos más importantes, la participación de la minoría en los recursos generalistas se ha canalizado y “asegurado”

Tabla 2. Principales recursos de inclusión para la comunidad gitana en Navarra

Ámbito	Dirigidos al conjunto de la población, con especial impacto en la minoría gitana	Dirigidos a la población gitana en específico
Educación	Ayudas para la contratación de la figura de promotor escolar o mediador sociocultural que intervenga en proyectos de inclusión socioeducativa en centros públicos (Federación Gaz Kaló, Fundación Secretariado Gitano).	Programas de normalización e intervención socioeducativa de la Fundación Secretariado Gitano en distintos Centros de Educación Infantil y Primaria; Programa Promociona de apoyo y orientación educativa de la Fundación Secretariado Gitano; programas socioeducativos de la Federación Gaz Kaló, asociaciones La Majarí y La Romaní en distintos municipios.
Empleo	Centros de Inserción Sociolaboral (Fundación Secretariado Gitano); Empleo Social Protegido; Equipos de Incorporación Sociolaboral;	Programa Acceder de la Fundación Secretariado Gitano de incorporación sociolaboral.
Vivienda	Viviendas de Alquiler e Integración Social (Fundación Secretariado Gitano, La Majarí); proyecto de intervención comunitaria socioresidencial en bloques de vivienda de alquiler de la sociedad pública Nasuvinsa (Ayuntamiento de Berriozar, Fundación Secretariado Gitano, Asociación La Majarí, Nasuvinsa, mancomunidad de servicios sociales, etc.).	
Salud		Programa de promoción de la salud con la comunidad gitana (Fundación Gaz Kaló y Asociación La Majarí).
Discriminación	Servicio de asistencia a víctimas de discriminación por el origen racial o étnico (Fundación Secretariado Gitano); Oficina para la igualdad de trata y la no discriminación por motivos étnicos (SOS Racismo).	

Fuente: Elaboración propia.

⁶ Datos procedentes de la memoria del Programa de Equipos de Incorporación Sociolaboral (EISOL).

por esta vía. Lo central es que, además, la presencia de las entidades en la gestión de sistema incorpora algunos valores añadidos. Por un lado, cumple el propósito de incorporar a la minoría —o en este caso al tejido asociativo gitano— en la atención de sus propias necesidades. Por otro —y necesariamente—, debido al contacto continuo con la comunidad y las familias, los equipos técnicos han podido adquirir un conocimiento profundo de las situaciones de los hogares y, en su caso, complementar sus itinerarios con otras actuaciones, programas formativos, labores de búsqueda de empleo, mediación en situaciones conflictivas, etc. Además, ante la compleja tarea de determinar quiénes acceden a los limitados recursos, este profundo conocimiento ha podido favorecer la asignación de los recursos más intensos (CIS, VAIS, etc.) a aquellos casos en los que la participación podría suponer un impulso definitivo a los procesos de inclusión.

6. Hacia el análisis del escenario inclusivo en el caso de la minoría

A la hora de analizar los obstáculos de la acción inclusiva en el caso de la población gitana, habría que tener en cuenta al menos dos dimensiones de análisis. Por un lado, aquellas limitaciones propias de los recursos y medidas, comunes al conjunto de la población y que, por tanto, aunque involucran a la minoría, la trascienden. Y, por otro lado, aquellas cuestiones que circundan la particular situación de la minoría excluida y que, en el peor de los casos, amplifican estas limitaciones. Como ha sido señalado con anterioridad, el caso de la población gitana ilustra con claridad las limitaciones y debilidades de las políticas de inclusión en nuestro país (Rodríguez, 2018). La hipótesis de partida es que, además, sus ineficiencias se manifiestan con mayor rotundidad en el caso de la minoría más vulnerable, viéndose reducido notablemente su impacto. El escaso rendimiento que buena parte de la minoría parece obtener de este tipo de apoyos respondería así fundamentalmente a esta cuestión, y no a otros factores vinculados con las características intrínsecas a las comunidades gitanas a las que se suele recurrir con frecuencia.

Como se ha señalado, los mayores índices de exclusión y pobreza severa son uno de los principales determinantes, más todavía si se tiene en consideración la dificultosa tarea de revertir estos procesos cuando son de largo recorrido, y por los que las familias y miembros de la minoría, desde luego, no transitan indemnes. A esto habría que añadir que aquellos escenarios que condicionan con más fuerza el escenario de inclusión en nuestro país —el mercado laboral y de la vivienda— son precisamente espacios de los que la minoría se ha visto especialmente excluida. Huelga decir que, sin embargo, ni esta situación es exclusiva de la población gitana, ni es la de toda la minoría, por lo que la diversidad de situaciones-problema en su seno es otra cuestión no siempre suficientemente tenida en cuenta.

Sí resulta particular en este caso —también en el de otras minoría étnicas y culturales— el influjo de la discriminación o antigitanismo. La pertenencia étnico-cultural suele estar en la base de fenómenos como el acceso diferencial al mercado de la vivienda, al sistema educativo, o al empleo (Giménez, 1994, citado en Malgesini y Giménez, 2000), y aunque probar los hechos discriminatorios no resulta sencillo, la experiencia y testimonio de la población gitana deja poco espacio a la duda sobre su existencia, tal y como se desprende de los estudios sobre discriminación y población gitana disponibles (Fundación Secretariado Gitano, 2018).

Con todo, para este trabajo se han tomado en consideración como políticas de inclusión aquellas medidas que tratan de facilitar la salida de las situaciones de exclusión mediante una prestación económica/material, la mejora de la formación o capacitación laboral, o a través del acompañamiento profesional. El análisis de la experiencia a través de los relatos de vida de la propia población gitana muestra cómo se imbrican esos factores generando nudos en sus itinerarios de inclusión. Para este estudio se han tomado como referencia los relatos de veinticinco familias gitanas vulnerables perceptoras de ingresos mínimos y que participan o han participado en alguno de los dispositivos al uso de la Comunidad Foral. De este modo, no solo se incorpora la valoración que los propios individuos hacen de los recursos y de su impacto en sus condiciones de vida, sino que también, desde su experiencia, pueden identificar algunas de las disfuncionalidades y potencialidades de los recursos.

Además de enunciar algunos de estos nudos, en las líneas siguientes se trata de esbozar algunas claves que contribuirían a mejorar la capacidad de las medidas de inclusión para avanzar en su propósito.

7. Algunas oportunidades para avanzar y favorecer la inclusión de la minoría más vulnerable

La exigencia de este tipo de medidas inclusivas para la población gitana comienza como resultado de lo que ha sido definido como “desmercantilización forzosa” (Laparra y Pérez Eransus, 2010) y que, en el caso de la minoría, dada su exclusión del empleo, resulta especialmente visible. Pero también resulta de la interrupción del creciente proceso de asalarización —principalmente en sectores manuales y de servicios— que se había iniciado en las dos décadas anteriores a la crisis, y del agotamiento de algunos espacios laborales que hasta hace poco procuraban situaciones económicas relativamente estables a las familias gitanas, como la venta ambulante, que durante las pasadas décadas favoreció la incorporación a la Seguridad Social de muchos comerciantes autónomos.

7.1. El refuerzo y flexibilización del sistema de garantía de ingresos tendría un gran impacto en la protección económica de la minoría

Cuatrocientos veintiséis euros, pues bueno, una persona sola puede tirar, pero cinco personas cuando son de edad escolar, que tienes que comprarles la ropa, tienes que comprarles el calzado, les tienes que comprar cuadernos, bolígrafos, almuerzos todos los días y las meriendas, pues... no, ¡no llegas! (Constantino, 46 años)

La consecuencia más inmediata es que la población gitana se ha visto particularmente perjudicada por la impronta contributiva del sistema de protección social en nuestro país. La preeminencia de la protección asistencial ha resultado la otra cara de la moneda del celebrado acceso al sistema de protección universal por parte de la minoría, e incide con fuerza en el significativo sector de esta que presenta trayectorias laborales cortas y/o caracterizadas por el subempleo y la subocupación. Especialmente delicada es esta situación en los hogares con menores. El escaso desarrollo de las políticas de protección a la infancia ha impedido neutralizar el aumento de las tasas de pobreza infantil en nuestro país. En virtud de las altas tasas de natalidad entre la población gitana, y de la débil situación económica de muchas de los hogares, estos han sido especialmente vulnerables ante este fenómeno. Y aunque un importante número de hogares gitanos se benefician de las prestaciones por hijo a cargo del Instituto Nacional de la Seguridad Social, apenas alcanzan a aliviar momentáneamente las maltrechas economías familiares.

Las dificultades económicas que derivan de la falta de rentas de empleo se abordan en el caso de la minoría con especial protagonismo desde las rentas mínimas autonómicas, por lo que su desarrollo y cobertura va a ser trascendental más si cabe para ella. Ya se señaló que en el caso de Navarra la cobertura de la prestación de renta mínima alcanza a casi la mitad de la población gitana de la comunidad, lo que ha de ser valorado en términos positivos por la capacidad demostrada por la prestación para proteger al sector de la población gitana con mayores dificultades. En Navarra la renta mínima ejerce una importante función en materia de protección económica, pero también, tal y como ha quedado recogido en estudios previos, muestra algunas limitaciones tanto por el contexto en el que se percibe —como se ha señalado en ocasiones, en algunos territorios donde el coste de la vida es más alto, ser pobre sale más caro— como por la complejidad de las situaciones familiares (ver, por ejemplo, Pérez Eransus y Martínez Virto, 2015; Lasheras *et al.*, 2017).

La chatarra no es que salga rentable, pero por lo menos si te ha traído diez euros... Uno no tiene que esperar a cobrar [la renta mínima], es que si no, qué comes todo ese mes... claro que lo

pasamos todos mal, porque esperas a cobrar el mes y cuando cobras tienes un montón de pagos y lo poco que te queda... (Marta, 39 años)

Cabe recordar en este punto que en el caso de la minoría ha sido tradicionalmente habitual el uso estratégico de las prestaciones sociales junto con otras actividades económicas (compraventa, comercio ambulante, recogida de residuos, etc.) para sortear la baja cuantía de las prestaciones y los huecos entre periodos de percepción. Sin embargo, el aumento del control sobre estas actividades, el auge del sector de recogida de residuos y el reciclaje, y el aumento de la competencia con otros sectores de población hacen que el aporte estas alternativas no compense, ya que en algunos casos las sanciones administrativas ahondan todavía más precarias economías domésticas.

Con todo, la flexibilización de algunos requisitos de acceso a las prestaciones económicas para quienes desarrollan empleos de exclusión es un debate necesario para abordar para luchar contra la pobreza en el país, y en particular la de sectores, como el gitano, donde estas prácticas tienen un peso mayor como resultado de mencionada desmercantilización forzosa. También la mejora en la protección económica de las familias con cargas para afrontar la pobreza infantil y prevenir sus consecuencias en el futuro repercutiría positivamente en muchos hogares gitanos. En suma, avanzar hacia un sistema de garantías de ingresos mínimos adecuado se postula como un elemento clave indudablemente también para el caso de la minoría gitana.

En cualquier caso, la vinculación entre protección económica y la minoría no es unívoca. Muchas familias gitanas disponen de las capacidades suficientes para mantener sus hogares de forma autónoma, y precisan solamente de protección económica para sortear las posibles contingencias que puedan surgir y, en su caso, apoyos para mantener esta independencia. Existe también un importante volumen de casos entre la minoría que, con los apoyos adecuados, puede aumentar sus opciones para emanciparse de las prestaciones asistenciales, al tiempo que todo apunta que para algunos hogares se requiere ante todo protección económica, y el establecimiento de objetivos de inclusión a largo plazo con perspectiva intergeneracional.

7.2. Apoyar el mantenimiento de actividades tradicionales es una medida preventiva, pero también estratégica

Se ha sostenido en ocasiones anteriores que las oportunidades que ofrecen la economía informal o las actividades marginales pueden llegar a ser más estables y fructíferas que sus antagónicas. Incluso que estas actividades pueden aportar algunos rendimientos —más allá de los económicos— que las hacen una opción más atractiva: preservan

hábitos y habilidades, desarrollan capacidades y redes y, en última instancia, aumentan las posibilidades de incorporarse en el trabajo formal (Marshall, 2005: 201-202). Esta perspectiva invita a superar la visión fraudulenta de estas estrategias y avanzar hacia lógicas que las incorporen como un instrumento más para la mejora de las condiciones de los hogares.

Entre los relatos recogidos para este estudio hay experiencias de tránsito desde el mercadillo a puestos sedentarios cuando se ha tenido ocasión, o en las que se hace válida la experiencia en el mercadeo para entrar a trabajar en el sector textil, lo que reafirma lo antedicho. La población gitana no es una *tabula rasa* de habilidades y competencias laborales en definitiva. Ya desde la propia comunidad se ha sostenido que la Administración Pública debe apoyar la inserción laboral de la minoría aprovechando las competencias y habilidades aprendidas en las actividades que muchos de sus miembros han venido desarrollando hasta ahora, en tanto coinciden, en ocasiones, con las demandadas del actual mercado laboral (Vargas, 2004).

Yo en mi caso hago trabajo para alimentarme, sin beneficio ninguno, nada más que empleando trescientos euros [venta ambulante] y convirtiéndolos en seiscientos, otras veces en quinientos... Pero lo que uso es el tiempo. Si con trescientos euros ocupo un mes, pues empleándolo ocupo dos meses. (Daniel, 35 años)

De igual modo, de un tiempo a esta parte se ha producido una fuerte conversión de estas estrategias económicas en recursos de mera supervivencia. Parece evidente que, en casos como el anterior, con apoyo institucional se podría ayudar a mantener la actividad con objeto de prevenir que se desencadenen procesos de exclusión más agudos. Hacer flexibles los ingresos de la venta ambulante con las rentas mínimas, e incluso estimular su desarrollo con ayudas al autoempleo, apoyo para la creación de cooperativas sociales o la mejora de la cualificación y formación de los vendedores y vendedoras parecen estrategias plausibles.

7.3. Impulsar el desarrollo de recursos sociolaborales e incorporar nuevos enfoques abriría oportunidades de inserción laboral para la minoría

Como se señalaba anteriormente, para un nutrido sector de la minoría gitana los recursos de incorporación sociolaboral constituyen la principal baza para emanciparse de las rentas mínimas. Como también se resaltaba, el retorno al mercado laboral ha tenido un especial protagonismo en el ámbito de la inclusión y, sin embargo, el mapa de recursos en Navarra presenta algunas limitaciones. Entre ellas se pueden destacar, en primer lugar, que el nivel de cobertura de los dispositivos de incorporación sociolaboral continúa siendo bajo. Recursos como el Programa de Empleo Social Protegido, el CIS o el

Programa de Equipos de Incorporación Sociolaboral apenas alcanzan a un pequeño sector de los perceptores de rentas mínimas (un 12,2% en 2016), si bien es cierto que hay una representación notable de la población gitana en estos. En segundo lugar, este tipo de recursos, concebidos como herramientas de transición hacia el empleo normalizado, de un tiempo a esta parte se han reconvertido en recursos de protección temporales que favorecen el acceso estratégico al sistema de protección social, lo que reduce su potencial inclusivo:

Pues la verdad es que a veces no quiero pensar mucho porque al final uno acaba mal, pero mis expectativas después de este trabajo [ESP], por lo que veo en el panorama, están muy mal. [...] Ocho meses [de contrato] luego pues bueno, aportas paro, y bueno, te da un respiro. (Mariano, 28 años)

Y, finalmente, en tercer lugar, el mapa de recursos de incorporación sociolaboral necesita extenderse no solo para atender a un volumen de población mayor, sino también para adecuarse a una mayor diversidad de perfiles-situación. Los centros de inserción sociolaboral y el Programa de Empleo Social Protegido pueden considerarse recursos de protección intermedios que han de complementarse con recursos de carácter ocupacional y otras fórmulas que apoyen la contratación de la población más cualificada en situación de riesgo. Algo parecido ocurre entre los recursos formativos de los servicios de empleo, que tienen una importante labor por delante para adecuarse a los niveles de preparación previa de las personas más alejadas del empleo y vincular a estas con nichos de trabajo locales.

Precisamente en el marco europeo se ha sostenido que para promover la entrada al mercado de trabajo de la población gitana se precisa acometer reformas en los servicios públicos de empleo para que puedan llegar a aportar una respuesta más individualizada y orientada a quienes tienen mayores dificultades para acceder al empleo. La integración de servicios (de empleo y sociales) para dar una respuesta integral acorde con la multidimensionalidad de la exclusión de la minoría es una de las demandas en este sentido, como también el desarrollo de acciones coordinadas con otros agentes para desarrollar servicios individualizados e intensivos (Bodewig y Kurekova, 2009). Hay además un creciente reconocimiento de que las entidades sociales comprometidas con la minoría y el propio tejido asociativo gitano quienes disponen de los conocimientos, herramientas y el vínculo con las comunidades locales necesarios para desempeñar esa función con garantías, por lo que deberían ser un actor central en ello, tal y como muestra la experiencia española y navarra.

7.4. El desarrollo de itinerarios prolongados y estables es indispensable para provocar transformaciones, especialmente en el caso de las mujeres gitanas

Con todo, la construcción de itinerarios que resulten cualificantes y acerquen al empleo normalizado supone uno de los principales retos de los dispositivos de inserción laboral, en tanto los nichos de empleo menos cualificados ofrecen en la actualidad pocas y disputadas oportunidades. Todo apunta a que el logro de estos objetivos requiere procesos de capacitación más prolongados, intensos, complejos e incompatibles con lógicas busquen precipitar una pronta salida de las prestaciones de ingresos mínimos. Empezar avances hacia lógicas de doble derecho (derecho a la protección económica, por un lado, y a la inclusión por otro) se postula como condición ineludible para favorecer la inclusión de aquel sector que se encuentra más alejado del empleo.

Es que no hay para encontrar unas horas de limpieza o para cuidar niños o esas cosas, que siempre ha habido, ¡ahora no hay! Y si alguien encuentra unas horas de limpieza, la chica es amiga y se lo ha dejado o cosas así... por conocidos. (Lorena, 24 años)

Esto es más visible si cabe en el caso de las mujeres gitanas. La destrucción del empleo manual en el periodo de crisis reforzó la idea de que las mujeres gitanas podrían tener más posibilidades de acceso al mercado en el sector servicios y de cuidados, lo que podría acarrear consigo algunos cambios en las lógicas de funcionamiento de los hogares, tal y como ha venido ocurriendo en las últimas décadas para el resto de la sociedad. Sin embargo, en la medida en que mucho de este empleo se ha dirigido al entorno privado, es previsible que hayan prevalecido en los hogares demandantes lógicas muy selectivas y discriminatorias, minando las opciones de las mujeres gitanas para acceder a estos espacios. Por otro lado, como muestra la cita anterior, este trabajo doméstico resulta habitualmente muy precario, mostrando que no todo el trabajo informal —contrariamente a lo que se podía deducir de lo dicho anteriormente— resulta provechoso.

Este tipo de realidades ejemplifican con claridad que en determinadas circunstancias la protección económica se postula como la mejor de las opciones frente a la inserción laboral en condiciones que pueden ser contraproducentes (precariedad, explotación, dobles jornadas laborales en el caso de mujeres, etc.). Es desde este planteamiento —una vez garantizados unos ingresos mínimos y con el apoyo de medidas de conciliación en los casos que sea necesario— desde el que parece más oportuno trabajar por lograr a medio a medio-largo plazo la mejora de la cualificación laboral que abra oportunidades de inserción laboral en empleos de calidad, de modo que se pueda promover progresivamente y con mayor solidez el papel de las

mujeres gitanas como motor de cambio en el seno de la comunidad.

También habría que asumir que —como ocurre también en muchos hogares no gitanos— en ocasiones el acceso al empleo es un objetivo difícil de cumplir por el cúmulo de problemáticas que lastran algunos hogares. Aportar una mayor estabilidad y seguridad económica en estos hogares y trabajar sobre todo en la promoción y apoyo de los menores parece la vía más adecuada para romper el círculo de la pobreza que mantiene a muchos hogares en situación de vulnerabilidad, tal y como ha sido descrito, por ejemplo, por Caselles (2008).

7.5. El acceso efectivo a la vivienda tiene un potencial inclusivo que debería ubicar estas acciones en una posición preferencial

En el ámbito de la vivienda, los últimos datos disponibles mostraban que la población gitana de Navarra accede fundamentalmente desde el mercado libre (72,2 % de los casos), y en un volumen menor (24,3 %) recibía algún tipo de apoyo económico (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016). Dentro de esta última modalidad, el acceso a promociones de VPO, el alquiler social de viviendas por parte de la administración pública y el programa Vais han ejercido una notable función en la dignificación de las familias que habitaban en las zonas más segregadas y deterioradas de la comunidad y, en general, han favorecido la normalización de las viviendas de un significativo número de familias (Campos 2009; FSG Navarra, 2007). En concreto, el programa Vais, dirigido expresamente a personas en situación de exclusión social que requieren acompañamiento para su integración social en el entorno, ha permitido acceder a una vivienda a sectores de la población gitana que quedaban al margen de otras iniciativas públicas de vivienda, contrarrestando las situaciones residenciales más extremas y favoreciendo el acceso a la vivienda de las familias gitanas jóvenes.

La intensificación de las necesidades vinculadas con la vivienda entre la minoría ha hecho más visible las limitaciones de este tipo de recursos. El programa Vais ha mantenido un nivel de cobertura bajo en comparación con las necesidades de vivienda, e incluso ha tenido problemas de provisión durante el periodo de crisis. En ocasiones, incluso situaciones de emergencia habitacional han podido quedar fuera del programa por la dificultad de cumplir los requisitos de acceso y la incapacidad para asumir las responsabilidades derivadas de la compra o alquiler de una vivienda.

Llevaba dos años apuntada ahí [Vais], y va conforme lista te van llamando. A lo que me tocaba a mí, ¡no tenía ningún ingreso! Nada. Tenía todo, mi declaración de la renta y todo bien, solo me faltaba el ingreso y nada. (Ángela)

El análisis de los relatos muestra que todavía en hogares que participan en el programa Vais, a pesar de las reducciones en las rentas que este conlleva, se mantienen muchas dificultades económicas. Un factor clave que explica este hecho continúa siendo la dificultosa inserción laboral que pueda aportar ingresos suficientes en los hogares en conjunción con las antedichas limitaciones de la prestación de renta mínima. De este modo también se entorpece el asentamiento a futuro en las viviendas una vez que finaliza la participación en el programa (y desaparecen las reducciones en el precio del alquiler).

Lo que parece vislumbrarse con claridad es el importante papel que el acceso a la vivienda tiene en los itinerarios de inclusión de las familias. El acceso a las viviendas supone una escalada en la seguridad material y en la estabilización de los hogares mucho más accesible y rápida que la vía del empleo por sí sola, lo que aviva el debate sobre si resulta más oportuno un cambio de paradigma en los canales habituales empleados por las políticas de inclusión. Las medidas vinculadas con el acceso a la vivienda han sido un instrumento que históricamente ha tenido un fuerte impacto en la mejora de las condiciones de vida de la minoría. Aunque con algunas consecuencias indeseadas como la segregación residencial o el aumento de la competencia interétnica en algunas zonas (Río, 2014), lograron reducir los niveles de infravivienda y chabolismo drásticamente en las últimas décadas del pasado siglo. Un nuevo impulso para hacer efectivo el acceso a la vivienda a los sectores más desfavorecidos puede ser determinante de nuevo en las opciones de integración socioeconómica de la minoría, teniendo en cuenta la pérdida de capacidad inclusiva del mercado laboral.

Estamos más tranquilos, tenemos algo bien, agua caliente, antes estábamos calentando ollas para ducharnos. [...] Hemos mejorado, estábamos en una vivienda que no tenía agua caliente y encima con cuatro niños, eso lo primero. [...] El barrio muy bien, no hemos tenido ningún problema. Además, como estamos cerca de donde estábamos antes... (Julia, 36 años)

7.6. La lucha contra el antigitanismo requiere de medidas que protejan a la minoría en aquellos espacios donde se produce con mayor frecuencia

Las medidas para combatir la discriminación negativa, como las dispuestas en Navarra para asesorar y asistir jurídicamente a las víctimas (ver Tabla II), son una condición ineludible para promover un trato más igualitario y erradicar estas prácticas tan perniciosas. En paralelo, los recursos de empleo y vivienda de la comunidad examinados no solo se han demostrado útiles a la hora de proteger a los sectores más vulnerables ante la competencia y la falta de oportunidades laborales o de acceso a la vivienda en el mercado privado, sino que, en muchos

casos, también han sido recursos que ha permitido eludir actitudes discriminatorias —por ejemplo a la hora de acceder al alquiler privado— por lo que su impulso podría venir justificado también desde esta óptica. Incorporar a los potenciales actores discriminadores (empresas, promotoras de viviendas, etc.) como un actor inclusivo es una práctica costosa pero eficiente. En el ámbito laboral, incentivar económicamente la contratación en empresas privadas ayudaría a aportar experiencias laborales más prolongadas a la población gitana, como también a favorecer la adquisición de habilidades muy vinculadas con las necesidades del mercado laboral (Bodewig y Kurekova, 2009). Se trata en cualquier caso de medidas de discriminación positiva que podrían dirigirse al conjunto de la población y alcanzar por esta vía a la minoría, como muestra la experiencia navarra con otros dispositivos.

8. A modo de conclusión

El análisis del desempeño de las políticas de inclusión en el caso de la minoría gitana parece confirmar la hipótesis de que las limitaciones de los dispositivos inciden en mayor grado sobre esta. Incluso en el caso de Navarra, donde se ha dispuesto de un volumen importante de recursos, no han sido suficientes para atender con eficacia la cuestión gitana, lo que hace más perceptible si cabe que el modelo de integración de la minoría en nuestro país necesita lograr avances en todos sus niveles.

No obstante, adoptando las reformas pertinentes las medidas de inclusión podrían llegar a ejercer una importante función en el fomento de la autonomía de la minoría. En las líneas previas se han esbozado algunas posibles reformas para el debate, y que pasan por la mejora de la seguridad y estabilidad material de los hogares (acceso a ingresos suficientes, acceso efectivo a la vivienda, etc.), por aumentar la intensidad y diversidad de los recursos de incorporación sociolaboral, pero también por adoptar un enfoque más comprensivo e indulgente que no penalice a los sectores más desfavorecidos cuando tratan de “buscarse la vida” y maximizar las opciones de sus hogares. Estos progresos no solo serían valederos para el caso de la minoría, sino que ejemplifican con claridad que, cuando se adopta un enfoque sensible a la casuística gitana, los beneficios se extienden más allá de la minoría, ya que se promueve con ello una mejor atención también para al conjunto de la población. Una lógica, por otra parte, que habría que tener en cuenta para mejorar el posicionamiento de la atención de la minoría en la agenda social.

En el caso particular de Navarra se ha emprendido algunos pasos hacia un escenario inclusivo que permita planteamientos como los aquí esbozados. Se ha promovido el doble derecho a la protección económica y a la inclusión (Ley Foral 15/2016), y se están haciendo esfuerzos por garantizar o expandir algunos de los recursos que se han

señalado como claves en la incorporación de la minoría en el territorio (como el Empleo Social Protegido o el programa Vais). La nueva estrategia de inclusión para la población gitana (2019) contempla además medidas para apoyar al sector de la venta ambulante y para la mejora de la

cualificación de la población gitana más joven. En lo sucesivo el modelo de inclusión de Navarra va a continuar siendo un escenario idóneo para seguir acumulando experiencia y evaluando el impacto de las medidas de inclusión en las biografías de la población gitana.

Referencias bibliográficas

- ALBERT, G. *et al.* (2016): Antigyptism—a reference paper, Alliance against Antigypsyism, disponible en: <<http://antigyptism.eu/wp-content/uploads/2017/07/Antigyptism-reference-paper-16.06.2017.pdf>>.
- ARZA, J. y CARRÓN, J. (2015): Comunidad gitana: la persistencia de una discriminación histórica. *OBETS*, vol. 10, nº 2, pp. 275-299.
- AVRAM, S. y CANTÓ, O. (2016): *Labour outcomes and family background: Evidence from the EU during the recession*, Ecineq, Society for the Study of Economic Inequality.
- BEREMÉNYI, B.Á. y MIRGA, A. (2012): *¿Perdido en la acción? Evaluación de los seis años del Plan Integral del Pueblo Gitano en Cataluña*, Barcelona, Federación de Asociaciones Gitanas de Cataluña.
- BODEWIG, C. y KUREKOVA, L. (2009): *Enhancing the employment chances of Roma*, Washington, The World Bank, Knowledge Brief, 52680.
- BUCKMASTER, L. y THOMAS, M. (2009): *Social inclusion and social citizenship—towards a truly inclusive society*, Research Papers, Canberra, Australian Parliamentary Library.
- CALVO, T. (1980): “Las minorías étnicas y sus relaciones de clase, raza y etnia”, *Documentación social*, vol. 41, pp. 9-33.
- CAMPOS, B. (2009): “Intervención sociourbanística en el barrio La Merced de Estella (Navarra)”, *Gitanos: pensamiento y cultura*, vol. 47-48, pp. 66-69.
- CASELLES, J.F. (2008): “Factores sociales de la exclusión social del pueblo gitano”, en HERNÁNDEZ, M., *Exclusión social y desigualdad*, Murcia, Universidad de Murcia, pp. 229-252.
- DALY, M. y SILVER, H. (2008): “Social exclusion and social capital: a comparison and critique”, *Theory and Society*, vol. 37, nº 6, pp. 537-566.
- DAMONTI, P. y ARZA, J. (2014): *Exclusión en la comunidad gitana: una brecha social que persiste y se agrava*, Documentos de Trabajo, Madrid, Foessa.
- FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO (2012): Políticas de inclusión social y población gitana en España. El modelo español de inclusión social de la población gitana, Constanta, Fundación Secretariado Gitano.
- (2018): *Discriminación y comunidad gitana. Informe anual FSG 2018*, Madrid, Fundación Secretariado Gitano.
- FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO NAVARRA (2007): *Vivienda y comunidad gitana navarra: vivienda deficitaria, infravivienda y chabolismo*, Pamplona-Iruña; Fundación Secretariado Gitano.
- (2012): *Población gitana de Navarra y empleo*, Pamplona, Fundación Secretariado Gitano.
- GAMELLA, J.F. (1996): *La población gitana en Andalucía: un estudio exploratorio de sus condiciones de vida*, Sevilla, Junta de Andalucía.
- GIL CALVO, E. (2009): *Cambio global y protección social*, en BELTRÁN ADELL, F., *Modelos sociales europeos*, Madrid, Fundación Rafael del Pino, pp. 151-164.
- GRAY, J. (2000): “Inclusion: a radical critique”, en ASKONAS, P. y STEWART, A.: *Social inclusion: possibilities and tensions*, Londres, Macmillan Press, pp. 19-36.
- LADÁNYI, J. y SZELÉNYI, I. (2006): *Patterns of exclusion: constructing Gypsy ethnicity and the making of an underclass in transitional societies of Europe*, New York, Columbia University Press.

- LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (2008): "La comunidad gitana: el grupo étnico más excluido en la sociedad española", *Exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*, Madrid, Foessa, pp. 405-423.
- LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (2010): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*, Madrid, Foessa.
- LAPARRA, M.; CORERA, C.; GAVIRIA, M. y AGUILAR, M. (1989): *El salario social sudado. Los campos de trabajo experimentales del proyecto Búscate la Vida en Navarra*, Madrid, Editorial Popular.
- LASHERAS, R.; JABAT, E.; D'OLIVEIRA, M. y SÁNCHEZ DE LA YNCERA, I. (2017): "Efectos desintegradores de las políticas de integración: la Renta de Inclusión Social en Navarra", *Cuadernos de trabajo social*, vol. 30, nº 2, pp. 315-327.
- LEVITAS, R. (2005): *The inclusive society?: social exclusion and New Labour*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- LEVITAS, R.; PANTAZIS, C.; FAHMY, E.; GORDON, D.; LLOYD, E. y PATSIOS, D. (2007): *The multi-dimensional analysis of social exclusion*, Londres, Social Exclusion Task Force, Cabinet Office.
- MALGESINI, G. y GIMÉNEZ, C. (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid, Catarata.
- MARSHALL, D. (2005): *On the margins of inclusion: changing labour markets and social exclusion in London*, Bristol, Policy Press.
- MENA, I.R. (2007): *Los gitanos y la venta ambulante. Una economía étnica singular*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- MONTESINO, N. (2012): "Social disability: Roma and refugees in Swedish welfare", *International Journal of Migration, Health, and Social Care*, vol. 8, nº 3, pp. 134-145.
- MONTESINO, N. y OHLSSON, I. (2015): "The Prolonged Inclusion of Roma Groups in Swedish Society", *Social Inclusion*, vol. 3, nº 5, pp. 126-136.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD; FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO y DALEPH (2016): *Estudio-mapa sobre vivienda y población gitana*. Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- NUN, J. (2001): *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- PAUGAM, S. (2007): *Las Formas elementales de la pobreza*, Madrid, Alianza.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2016): "Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión", *Revista Española del Tercer Sector*, vol. 33, pp. 47-63.
- PÉREZ ERANSUS, B. y MARTINEZ VIRTO, L. (2015): "Los recortes en prestaciones y servicios sociales intensifican las desigualdades", en LAPARRA, M., *La desigualdad y la exclusión que se nos queda: II informe CIPARAIIS sobre el impacto social de la crisis 2007-2014*, Barcelona, Bellaterra, pp. 215-259.
- PERKINS, D. (2010): "Activation and social inclusion: challenges and possibilities", *Australian Journal of Social Issues*, vol. 45, nº 2, pp. 267-287.
- PRESENCIA GITANA (1991): *Informe sobre la cuestión gitana: orientaciones para un plan estatal de acciones prioritarias respecto a la problemática de la comunidad gitana española*, Madrid, Editorial Presencia Gitana.
- RÍO, M.Á. (2014): "Políticas de realojo, comunidad gitana y conflictos urbanos en España (1980-2000)", *Quid* 16, vol. 4, pp. 34-61.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.; AGUILAR, M.; ARRIBA, A.; CASAS, F.; LAPARRA, M. y MARBÁN, V. (2011): *Servicios sociales y cohesión social*. Madrid, Consejo Económico y Social
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.; GARCÍA SERRANO, C. y MARBÁN, V. (2009): *La situación y perspectivas del trabajo autónomo, especialmente la venta ambulante de la población gitana*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Política Social.
- RODRÍGUEZ, I. (2017): "Los desafíos de la intervención social con la comunidad gitana", *Rediteia*, vol. 49, pp. 47-60.
- RORKE, B. (2014): "Roma integration and 'a normal way of living'", *OpenDemocracy* [en línea], disponible en: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/bernard-rorke/roma-integration-and-normal-way-of-living>.
- (2015): "The end of a decade: what happened to Roma inclusion?", *OpenDemocracy* [en línea], disponible en: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/bernard-rorke/end-of-decade-what-happened-to-roma-inclusion>.
- SIGONA, N. (2010): "Los gitanos en la Europa neoliberal: antigitanismo, pobreza y límites de la etnopolítica", en BRANDARIZ, J.Á. y PALIDDA, S., *Criminalización racista de los migrantes en Europa*, Granada, Comares, pp. 109-122.
- SILVER, H. (2007): *The process of social exclusion: the dynamics of an evolving concept*, Providence, Brown University Chronic Poverty Research Centre.
- STEWART, A. (2000): "Inclusion and exclusion in late modernity", en ASKONAS P. y STEWART, A., *Social inclusion: possibilities and tensions*, Londres, Macmillan Press, pp. 55-72.
- SZIRA, J. (2015): "What the 'Roma Decade' Really Achieved", *Open Society Foundations* [en línea], disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/what-roma-decade-really-achieved>.
- TSOLAKIS, A. (2011): "Los gitanos en la agenda de la UE: principales hitos", *Gitanos: pensamiento y cultura*, vol. 58, pp. 21-22.
- UTRERA, J. (1987): "Jean-Pierre Liégeois. Un profesor holandés que asesora a la CE sobre la problemática gitana", *El País*, 8 de septiembre de 1987.
- VARGAS, J. (2004): "Nuevos perfiles profesionales para minorías étnicas en la Sociedad del Conocimiento. El caso gitano", en TOURAINE, A.; WIEVIORKA, M. y FLECHA, R. *Conocimiento e identidad. Voces de grupos culturales en la investigación social*, Barcelona, El Roure, pp. 53-57.
- VERMEERSCH, P. (2012): "Reframing the Roma: EU Initiatives and the Politics of Reinterpretation", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 38, nº 8, pp. 1.195-1.212.
- WILLEMS, W. (1997): *In search of the true gypsy: from Enlightenment to Final Solution*, London, Frank Cass.

La fiscalización de las políticas sociales: funcionamiento e impacto de las deducciones fiscales reembolsables

Joseba Zalakain

SIIS Centro de Documentación y Estudios, Fundación Eguía-Careaga
jzalakain@siis.net

Mendebaldeko hainbat herrialdetako gizarte-politikek fiskalizazio-prozesu batera bidea hartu zuten azken urteotan, eta, horren ondorioz, lehen Gizarte Segurantzak kudeatzen zituen prestazio ekonomikoen zati bat edo prestazio zuzenaren bidezko gizarte-laguntzako sistemak orain kenkari edo desgrabazio fiskalen bidez bideratzen dira. Berariaz, diru-sarrerak bermatzeko eta familia-sostengurako politika-arloan, ez da beherakadarik ezagutu mota horretako lanabes fiskalen protagonismoan. Artikulu honen xedea Europan, Amerikan eta Ozeanian dauden kreditu-sistemen eta zerga-kenkari berreskuragarrien funtzionamendua deskribatzea da, baita pobrezia-murrizketan, lan-txertaketan, zergen izaera progresiboan edo biztanleriaren ongizatearen hobekuntzan dituzten ondorioak identifikatzea ere; eta Estatu espainiarrean gizarte-babeseko sistema eguneratzeko zenbait ondorio lortzea, eta are gehiago, Euskal Autonomia Erkidegoan.

GAKO-HITZAK:

Estatu soziala, pobrezia, prestazio ekonomikoak, zergak, eraginak, esperientziak, nazioarteko panorama.

Las políticas sociales de numerosos países occidentales asisten en los últimos años a un proceso de fiscalización, de forma que una parte de las prestaciones económicas que anteriormente gestionaban la Seguridad Social o los sistemas de asistencia social en forma de prestación directa se canalizan ahora mediante deducciones o desgravaciones fiscales. Especialmente en el ámbito de las políticas de garantía de ingresos y de apoyo a las familias, el protagonismo de este tipo de herramientas fiscales no ha dejado de crecer. Este artículo persigue describir el funcionamiento de los sistemas de créditos o deducciones fiscales reembolsables existentes en Europa, América y Oceanía, e identificar sus efectos en términos de reducción de la pobreza, inclusión laboral, progresividad fiscal o mejora del bienestar de la población, así como extraer algunas conclusiones de cara a la actualización de los sistemas de protección social en el Estado español y, más concretamente, en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

PALABRAS CLAVE:

Estado social, pobreza, prestaciones económicas, impuestos, efectos, experiencias, panorama internacional.

1. Introducción y metodología

1.1. Objetivos

Como señalan Ferrarini, Nelson y Höög (2012: 137), “los Estados del Bienestar están siendo objeto de una sutil y en ocasiones inadvertida transformación: la fiscalización de las prestaciones sociales. Este cambio es especialmente notable en el ámbito de las políticas familiares, donde en los últimos años se han introducido una serie de créditos o deducciones fiscales infantiles que han modificado tanto el nivel como la composición de las políticas familiares”. En efecto, las políticas sociales de buena parte de los países occidentales asisten en los últimos años a un proceso de fiscalización, de tal forma que una parte de las prestaciones económicas que anteriormente se gestionaban desde la Seguridad Social o desde los sistemas de asistencia social en forma de prestación directa se canalizan ahora mediante deducciones o desgravaciones fiscales (McCabe, 2018; Ferrarini, Nelson y Höög, 2012; Avram, 2018).

De hecho, puede decirse que el recurso a las herramientas fiscales —exenciones, desgravaciones y deducciones, en general vinculadas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)— es una de las tendencias que está modificando las formas de provisión de las ayudas a las familias en el marco de una creciente integración de las políticas sociales y fiscales¹. Como explican Hermida y Noguera (2013: 108), “durante la última década y media es posible identificar una tendencia de reforma de los sistemas fiscales y de protección social en varios países de la Unión Europea, que persigue una mayor integración y coherencia entre los impuestos personales y las prestaciones sociales en dinero. Dichas reformas se inspiran parcialmente en los créditos fiscales que ya desde la década de 1970 se introdujeron en los Estados Unidos (y posteriormente en otros países anglosajones como Australia, Canadá o Nueva Zelanda)”.

Especialmente en el ámbito de las políticas de garantía de ingresos y de apoyo a las familias, el protagonismo de este tipo de herramientas fiscales no ha dejado de crecer en los últimos años, tal y como ponen de manifiesto Ferrarini, Nelson y Höög (2012) en el caso específico de las políticas de apoyo a las familias con hijos/as. De acuerdo a estos autores, si en 1960 este tipo de herramientas se usaban en un solo país (Dinamarca), en 2005 se utilizan en trece. De hecho, es la expansión de este tipo de deducciones a partir sobre todo de mediados de los años noventa lo que explica el incremento en la cobertura de las prestaciones familiares que, en su ausencia, habrían ido reduciendo su capacidad de protección.

¹ Las políticas de integración de impuestos y prestaciones son aquellas que buscan o mantienen la consistencia en el continuo impuestos-prestaciones, estableciendo un “tramo negativo” de impuesto (esto es, permitiendo que la deducción o desgravación fiscal pueda convertirse en prestación directa) y, a la inversa, possibilitando que se pueda cobrar una prestación como deducción o desgravación fiscal si se tiene renta imponible (Hermida y Noguera, 2013).

Las razones para esa “fiscalización” son varias. Para McCabe (2018), una de ellas tiene que ver con las políticas de austeridad introducidas desde hace ya décadas. En ese contexto, las deducciones fiscales —que se computan a efectos políticos y macroeconómicos como pérdidas de recaudación y no como gasto público— tienen una aceptación mucho mayor que las prestaciones directas. El hecho de que hayan sido fundamentalmente dirigidas a prevenir la pobreza infantil y la pobreza en el empleo —dos formas “decentes” de pobreza— explica también gran parte de su éxito. En cualquier caso, la principal razón de su creciente aceptación —al menos en algunos países— hay que buscarla en su consideración como herramienta para la reducción de la presión fiscal a la que están sometidas las clases medias y no, en primera instancia al menos, como herramienta de redistribución para los grupos de menor renta.

Efectivamente, como se explica más adelante, dentro de este proceso de fiscalización coexisten dos tipos de enfoques diferentes que parten de lógicas en cierto modo contrapuestas. Las deducciones tradicionales —no reembolsables— se limitan a reducir la deuda tributaria de los contribuyentes y se basan por tanto en una lógica de reducción de la presión fiscal para los contribuyentes de ingresos medios o bajos. Por definición, no benefician —o lo hacen en muy escasa medida— a los contribuyentes de muy bajos ingresos, con responsabilidades tributarias demasiado pequeñas para beneficiarse de una rebaja de impuestos, o a quienes carecen de ingresos. Por el contrario, las deducciones reembolsables benefician a todas las personas potencialmente beneficiarias ya que si el montante de la deducción es superior la deuda tributaria, la diferencia se abona a las personas contribuyentes como una prestación neta. Como también se señala más adelante, estas herramientas plantean algunas ventajas —normalización, simplificación, menor estigmatización, etc.—, pero también algunas desventajas que es necesario subrayar.

Este artículo tiene por objetivo describir el funcionamiento de los sistemas de créditos o deducciones fiscales reembolsables existentes en Europa, América y Oceanía, e identificar sus efectos en términos de reducción de la pobreza, inclusión laboral o mejora del bienestar de la población, así como extraer algunas conclusiones de cara a la actualización de los sistemas de protección social en el Estado español y, más concretamente, en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En lo que se refiere a los modelos analizados, se describen los existentes en Reino Unido, Francia, Eslovaquia, Austria, España, Alemania, Italia, Bélgica, Estados Unidos, Canadá, República Checa y Nueva Zelanda. Se han dejado fuera del análisis numerosos sistemas de deducciones y desgravaciones existentes en otros países debido a su carácter no reembolsable. Desde ese punto de vista, si bien es cierto que existen experiencias de gran interés en países como Dinamarca, Irlanda, Japón, Corea, Países Bajos,

Portugal o Suecia, esos modelos no se han analizado debido a que no se trata de créditos reembolsables.

1.2. Metodología y estructura del artículo

Desde el punto de vista metodológico, esta revisión amplía y actualiza un reciente informe realizado para el Observatorio de la Realidad Social del Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra, que a su vez se basaba en un informe anterior realizado en 2013 para la Diputación Foral de Gipuzkoa, incorporando información más actualizada sobre los diferentes sistemas y los resultados de las evaluaciones realizadas a lo largo de los últimos años. La documentación analizada ha sido seleccionada, fundamentalmente, de la base de datos bibliográfica sobre políticas sociales que gestiona el SIIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga.

La estructura del informe es la siguiente:

- Tras este primer apartado introductorio, el segundo apartado explica el marco general de las deducciones a partir del renovado interés existente en relación con lo que se ha venido en llamar Estado de Bienestar oculto y con el papel de las deducciones fiscales reembolsables en la reestructuración de las políticas sociales.
- El tercer apartado explica con cierto detalle el funcionamiento de una treintena de deducciones fiscales reembolsables desarrolladas en doce países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- El cuarto apartado revisa las principales conclusiones sobre el impacto de las deducciones fiscales reembolsables en lo que se refiere a la reducción de la pobreza, la inserción laboral, la mejora del bienestar infantil, la progresividad del sistema fiscal o la reducción de los errores administrativos en la gestión del sistema.
- El quinto y último apartado resume las ventajas y desventajas de estas herramientas, así como su posible utilidad de cara a la mejora de las políticas de garantía de ingresos y apoyo a las familias en el Estado español y, particularmente, en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Deducciones fiscales reembolsables: panorama general

2.1. El papel de las deducciones reembolsables en el ámbito de las políticas sociales

2.1.1. El Estado de Bienestar oculto y la fiscalización de las políticas sociales

Al margen de su función recaudatoria, la fiscalidad constituye un elemento esencial en el diseño de las políticas sociales, en la medida en que el diseño de

los diferentes impuestos incluye medidas orientadas a incentivar determinadas conductas y a compensar determinadas situaciones, así como a garantizar un nivel suficiente de progresividad en la imposición de las cargas tributarias. En el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, eje esencial de la mayor parte de los sistemas tributarios, se busca mediante bonificaciones, desgravaciones o deducciones alterar el comportamiento de los contribuyentes a través de variados estímulos en relación, por ejemplo, con el ahorro para la jubilación, la adquisición de vivienda habitual o el gasto privado en educación. Además, el impuesto sobre la renta tiene en cuenta las diferentes circunstancias personales y familiares, y está diseñado para compensar a los contribuyentes con hijos/as menores a cargo, a las personas en situación de dependencia, de edad avanzada o con discapacidad, o a quienes les prestan atención informal, mediante deducciones por ascendientes, descendientes, dependencia y edad. Del mismo modo, el establecimiento de mínimos exentos y de bonificaciones en los rendimientos del trabajo tiene por objeto incentivar el acceso al empleo y garantizar unos ingresos netos suficientes a todas las unidades contribuyentes.

Si bien en nuestro entorno se tiende en general a analizar de forma separada el sistema fiscal y el de protección social (atribuyendo al primero una función recaudatoria y al segundo una función redistributiva y asistencial), lo cierto es que en la mayoría de los países de nuestro entorno se está produciendo una mayor integración de ambas esferas y que tanto los análisis como las reformas de las políticas se refieren al conjunto del sistema fiscal y de protección social (*tax benefits system*). La ventaja de integrar en mayor medida el sistema fiscal y el de protección social radica en que hace más transparente y coherente el conjunto del sistema, además de eliminar la necesidad de establecer sistemas adicionales de comprobación de recursos para el acceso a las prestaciones selectivas, que pueden resultar intrusivos para las personas en situación de necesidad (Mirrlees *et al.*, 2012).

En ese marco, los gastos fiscales —es decir, la reducción de ingresos públicos como consecuencia de la aplicación de exenciones, gastos deducibles, reducciones, bonificaciones o diferimientos en las liquidaciones y pagos de impuestos— tienen una importancia destacada en los países de la OCDE. Efectivamente, como señala Amenta (1988), “del mismo modo que es imposible entender la vida sin considerar la muerte, es imposible entender la redistribución económica mediante el gasto social sin considerar la fiscalidad. Esto es especialmente cierto para los gastos fiscales, habitualmente conocidos como *brechas* o *agujeros*, que residen en las profundidades de la normativa fiscal”.

Este modelo, en el que las políticas sociales se desarrollan desde los sistemas de protección social pero también desde el sistema fiscal, presenta algunas limitaciones:

- Por una parte, introduce en el conjunto del sistema fiscal y prestacional un cierto grado de complejidad y determinadas distorsiones, relacionadas con la mayor o menor tributación a la que se someten las prestaciones económicas públicas, el mayor o menor incentivo que la fiscalidad sobre el trabajo impone en relación con el desempeño de una actividad laboral, o la necesidad de que diversas Administraciones controlen y evalúen los ingresos de las personas para acceder a diversas prestaciones orientadas a la cobertura de una misma contingencia.
- En lo que se refiere a la progresividad del sistema, el modelo de deducciones y desgravaciones establecido beneficia en mayor medida a las rentas medias y altas, y deja fuera de su alcance, fundamentalmente, a las personas que no realizan la declaración de la renta y/o generan una deuda tributaria muy reducida. En la medida en que el efecto máximo de las deducciones fiscales es el de reducir a cero la cuota líquida, y en la medida en que las deducciones no pueden superar la cuota tributaria, cuanto mayor es esa cuota mayor es, en términos absolutos, el beneficio potencial que puede obtenerse de estas figuras impositivas. Quienes no tributan, o quienes lo hacen en muy escasa cuantía, no se ven por lo general beneficiados/as de este tipo de políticas.

En ese contexto, se ha hablado por parte de diversos autores de un Estado de Bienestar oculto que, como explica Noguera (2016), redistribuye la renta de forma paralela al Estado de Bienestar visible o convencional. Se trata de lo que muchos estudiosos llaman “sistema de bienestar fiscal”, y que consiste en todas las exenciones, reducciones y deducciones impositivas que la Administración aplica a los contribuyentes, a menudo por motivos similares a los que generan las prestaciones y servicios del Estado de Bienestar tradicional. Noguera cita en ese sentido el clásico ensayo de Titmuss (*The Social Division of Welfare*), quien señaló que muchas transferencias de renta desde el Estado a los ciudadanos son de hecho pagadas a través del sistema fiscal, de forma que cuando se condicionan a finalidades ligadas con el bienestar social, constituyen prestaciones sociales “ocultas”. Según Noguera (2016):

Titmuss mostró (y muchas investigaciones posteriores confirman) que esta parte del gasto social puede alcanzar un volumen importante en términos de recursos y puede tener impactos distributivos regresivos que pasan desapercibidos en la discusión pública, pero, paradójicamente, suscita escasa atención por parte de los estudiosos del Estado de Bienestar, quienes suelen centrarse en el análisis de los servicios y prestaciones sociales directas.

De acuerdo a los datos de Noguera, el montante de ese Estado del Bienestar oculto alcanzaría en

España los once mil millones de euros². En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, solo en lo que se refiere al IRPF, el presupuesto total de gastos fiscales³ ascendía en el presupuesto de 2019 a 1.931 millones, a los que habría que añadir en torno a 585 millones correspondientes a las deducciones familiares y personales (que comprenden las deducciones por descendientes, anualidades por alimentos a los hijos, por ascendientes, por discapacidad y por edad) y que por razones técnicas no se incluyen en el presupuesto general de gastos fiscales.

2.1.2. La integración de impuestos y prestaciones y la naturaleza reembolsable de las deducciones fiscales

La creciente utilización de deducciones y desgravaciones fiscales para hacer frente a determinadas necesidades sociales no ha supuesto, en general, una mejora en la capacidad redistributiva de los Estados de Bienestar, debido a que, como se ha dicho, los grupos con menor renta no se benefician de las deducciones y desgravaciones convencionales, por no pagar impuestos o por pagarlos en muy escasa medida.

En ese sentido, Ayala y Cantó (2009) señalan que las reducciones impositivas provocan en general una pérdida de la capacidad redistributiva del Estado hacia las rentas más bajas, ya que estas no se benefician de las reducciones de la fiscalidad y se ven penalizadas por el recorte que, a medio o largo plazo, la menor capacidad económica pública provoca en los servicios y prestaciones públicas. En relación con la pobreza infantil, estos autores señalan que “las desgravaciones y deducciones fiscales encaminadas a apoyar a las familias trabajadoras con niños suelen tener efectos nulos o pequeños sobre los ingresos de los hogares con rentas muy bajas que, en general, no están obligados al pago de impuestos sobre la renta, por lo que es importante que las deducciones fiscales sean reembolsables como subsidios para los que no tributan. Si así fuera, estas políticas pueden tener efectos positivos en la reducción de la pobreza infantil” (Ayala y Cantó, 2009: 36).

En ese contexto, algunos países de nuestro entorno han querido hacer frente a las limitaciones de las

² Para el cálculo se tienen en cuenta todas aquellas deducciones en la cuota o reducciones en la base imponible del IRPF que están directamente relacionadas con las funciones tradicionales del Estado de Bienestar: educación, sanidad, dependencia, hijos (nacimiento y adopción), ayuda familiar, desempleo, pensiones, invalidez, vivienda y otros gastos similares. El cálculo no incluye los beneficios fiscales que se otorgan por otros conceptos, ni tampoco los que se cobran de forma genérica a nivel personal, como el mínimo vital o la reducción general por rendimientos del trabajo; tampoco se incluye la reducción por las cotizaciones a la Seguridad Social para no incurrir en un supuesto de doble imposición (dado que las pensiones contributivas están ya sujetas a IRPF).

³ El Presupuesto de Gastos Fiscales puede definirse como la cuantificación de la disminución de ingresos tributarios que presumiblemente se producirá a lo largo del año, como consecuencia de la existencia de incentivos fiscales orientados al logro de determinados objetivos de política económica y social.

deducciones fiscales convencionales, y también de las prestaciones económicas clásicas, mediante el desarrollo de las deducciones o créditos fiscales reembolsables⁴ (*refundable tax credits*). En líneas generales, estas deducciones se diferencian del resto de las deducciones fiscales en el hecho de que no están limitadas a la deuda tributaria del contribuyente: la deducción reembolsable reduce la deuda con Hacienda hasta cero —como ocurre con el resto de las deducciones—, pero si la deducción es superior a la cuota, la diferencia se convierte en una transferencia neta que se le abona al contribuyente. En algunos de los sistemas aplicados la compensación tiene, hasta un nivel salarial determinado, un carácter progresivo (la deducción crece a medida que aumentan los ingresos salariales) y decreciente a partir de ese umbral (decrece a medida que los ingresos propios aumentan), de forma que, superado el máximo de ingresos salariales fijado, el derecho a la compensación desaparece.

El carácter reembolsable de estas deducciones resulta desde ese punto de vista un elemento esencial, ya que, como explica McCabe (2018), traslada el énfasis político de la lógica de la reducción de impuestos a la lógica de la redistribución, sin renunciar a la lógica de la activación y la rentabilización del empleo (*making work pay*), en su objetivo de desactivar la llamada “trampa de la pobreza”. La distinción entre ambas lógicas —reducción de impuestos frente a redistribución— remite a otra, omnipresente en el debate sobre las políticas redistributivas, entre el contribuyente por una parte y el perceptor de prestaciones de garantía de ingresos por otra.

Dado su funcionamiento, las deducciones reembolsables se asocian a menudo a la idea del impuesto negativo sobre la renta (INR), que tiene un funcionamiento similar, si bien el INR se plantea desde posicionamientos conceptuales diferentes, en la medida en que pretende sustituir el conjunto de las transferencias sociales por un dispositivo fiscal único, de carácter universal, que puede suponer bien una aportación neta o bien una contribución neta del (o al) contribuyente en función de su situación personal, y no, como en el caso de los créditos fiscales, hacer frente a unas necesidades o situaciones específicas.

En ese marco general, los créditos fiscales reembolsables que se analizan en este artículo tienen tres finalidades básicas, a menudo interrelacionadas:

- Desarrollar las políticas de apoyo a las familias con hijos e hijas, complementando otras prestaciones económicas que puedan existir, y reducir la incidencia de la pobreza infantil.

⁴ A lo largo de este artículo, se hace referencia a los *tax credits* usando, indistintamente, los términos “crédito” o “deducción fiscal”.

- En la óptica de la activación⁵, reducir los desincentivos al empleo que pueden tener aparejados los sistemas ordinarios de rentas mínimas y estimular el acceso al empleo de los perceptores de rentas mínimas.
- Desde esa misma óptica, proteger a los trabajadores de bajos salarios y mejorar las políticas redistributivas dirigidas a ese colectivo, haciendo frente de esa forma a la erosión de la capacidad inclusiva del empleo que supone el fenómeno de los trabajadores pobres o *working poors*.

Los diferentes sistemas de créditos fiscales existentes se diferencian entre sí en función de la importancia que dan a cada uno de estos objetivos. Si bien es cierto que los tres presiden en general el funcionamiento de los diversos modelos existentes, el énfasis puesto en cada uno de ellos suele ser diferente, lo que se traduce en diseños y modalidades de aplicación diferentes. Del mismo modo, a la hora de evaluar sus resultados, será necesario distinguir si el juicio se refiere a la inclusión laboral de determinados colectivos, a la erradicación de la pobreza infantil, al apoyo a las familias con hijos/as o a la protección de los trabajadores de bajos salarios.

A estos tres objetivos básicos pueden añadir dos finalidades complementarias:

- Por un lado, contribuir a la simplificación, normalización y “legibilidad” del sistema fiscal y prestacional, evitando los elevados niveles de *non take up* o no recurso a las prestaciones económicas que se registran, los errores y cobros indebidos, o el exceso de gasto en gestión y administración⁶. En lo que se refiere a la normalización del sistema, estos modelos se alejan de los principios de condicionalidad que habitualmente se asocian a las rentas mínimas de inserción y —sin abandonar, lógicamente, su carácter selectivo y condicionado— apuestan por un modelo de garantía de rentas más automático, sencillo y normalizado, en la medida en que se integran en un dispositivo —el fiscal— dirigido al conjunto de la población y se limitan a complementar unos ingresos laborales considerados insuficientes.
- Por otro, contribuir a dotar al sistema fiscal de una mayor progresividad, extendiendo a las rentas más bajas los beneficios que los grupos con rentas más altas han venido obteniendo de las

⁵ En los países de la OCDE, este tipo de desgravaciones fiscales se enmarca a menudo —aunque no en todos los casos— en un conjunto más amplio de prestaciones condicionadas a la participación en el mercado de trabajo, y están por tanto estrechamente vinculadas a las políticas de activación y, dentro de estas, a las llamadas “políticas de rentabilización del empleo” o *making work pay*.

⁶ Para Eissa y Hoynes (2008), la principal ventaja de establecer un sistema de prestaciones económicas a partir del sistema fiscal reside en la reducción de los costes administrativos, en la medida en que se utilizan los mismos recursos que se emplean para la gestión de los tributos.

rebajas impositivas, y facilitando un tratamiento fiscal más beneficioso a las familias con hijos y/o a los trabajadores de bajos salarios.

Junto a estos elementos, es necesario señalar otras características básicas de este tipo de herramientas:

- Se trata de herramientas fiscales especialmente desarrolladas en los países anglosajones —se han definido como un pilar básico de un emergente modelo “anglosocial” de carácter transoceánico (Clegg, 2015) y muy vinculados a lo que en su momento se conoció como “tercera vía”. No debe olvidarse en ese sentido que los principales promotores de estas medidas fueron políticos como Bill Clinton, Tony Blair o Gordon Brown.
- No se trata de prestaciones universales ni incondicionales: a menudo se orientan únicamente a quienes tienen ingresos laborales —en la lógica ya señalada de la activación y el *making work pay*— y en general se reducen a medida que crecen los ingresos, hasta desaparecer a partir de unos ingresos determinados. Buscan, desde ese punto de vista, incentivar el acceso al empleo de bajos salarios y en pocos casos se orientan a personas inactivas.
- En general, son sistemas complementarios a las prestaciones económicas convencionales, si bien en algunos casos las personas potencialmente beneficiarias han de optar entre un sistema u otro. En cualquier caso, los países que en mayor medida desarrollaron estas medidas, como Reino Unido, las deducciones fiscales eran compatibles con sistemas de garantía de ingresos y de apoyo a las familias con hijos/as muy desarrollados (especialmente en el caso de las prestaciones familiares).
- Se aplican en general como deducciones en la cuota y coexisten con otros beneficios fiscales (mínimos vitales, bonificaciones por trabajo, reducciones por tributación conjunta, exención de determinados ingresos, otras deducciones, etc.), así como con el resto de las características que definen un sistema fiscal determinado (tipos, tramos, mínimos exentos, etc.).

2.2. Principales experiencias

Este artículo recoge las características de las principales deducciones fiscales reembolsables existentes en los países de la Unión Europea, así como en Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda. El informe detalla el funcionamiento y alcance de una veintena de herramientas fiscales que comparten dos elementos básicos: están orientados a compensar diversas necesidades sociales y/o a alcanzar diversos objetivos en materia de políticas sociales —promover el acceso al empleo, proteger a los trabajadores de bajos salarios, compensar los gastos derivados de la crianza o la atención a personas dependientes, etc.— y tienen carácter reembolsable, es decir, pueden ser percibidos como prestación neta

cuando el montante de la deducción supera la deuda tributaria. Aunque, en general, las experiencias descritas están actualmente en vigor, se han incluido por su interés algunas referencias —como la *Prime pour l'Emploi* francesa o las deducciones fiscales británicas— ya derogadas o en proceso de derogación. Para todos los dispositivos analizados se ofrecen datos genéricos sobre su funcionamiento (cuantías máximas, requisitos de acceso, formas de cálculo, personas beneficiarias) y sobre su alcance (gasto, número de beneficiarias, etc.). Aunque se ha intentado describir cada sistema con el mismo nivel de detalle, es evidente que el grado de consolidación de las diferentes herramientas es diferente y también el nivel de información disponible.

En total, se ha recogido información sobre 31 deducciones fiscales diferentes, desarrolladas en doce países:

- Earned Income Tax Credit (EITC) y Child Tax Credit (CTC), en Estados Unidos.
- Working Tax Credit (WTC) y Child Tax Credit (CTC) en Reino Unido.
- Prima por el Empleo, deducción por costes de atención infantil de hijos/as menores de seis años y deducción por adaptación de la vivienda en caso de personas con discapacidad en Francia.
- Deducción por hijo/a cargo (Kinderfreibetrag) en Alemania.
- Deducción para familias numerosas, deducción por alquiler y deducción para trabajadores de bajos salarios (bono de 80 euros) en Italia
- Deducción por maternidad y deducción de familia numerosa, por ascendiente con dos hijos o por personas con discapacidad a cargo en España.
- Deducción por hijo/a cargo (Kinderfreibetrag), deducción por gastos de movilidad laboral (Verkehrsabsetzbetrag), deducción destinada a las familias monoparentales o familias con un solo perceptor/a de ingresos (Alleiverdiener o Alleinerziehrabsetzbetrag) y deducción para personas pensionistas (Pensionistenabsetzbetrag) en Austria.
- Deducción fiscal por gastos de cuidado infantil, deducción para trabajadores de bajos salarios y deducción para personas que tienen ingresos de baja cuantía derivados de actividades profesionales en Bélgica.
- Deducción por hijo/a a cargo en la República Checa.
- Deducción por hijo/a cargo, deducción para trabajadores de bajos salarios, y deducción por intereses hipotecarios en Eslovaquia.
- Crédito fiscal familiar (FTC), crédito fiscal por trabajo (IWTC), crédito fiscal para niños/as de 0 a 3 años (Best Start Tax Credit) y crédito fiscal familiar mínimo (Minimum Family Tax Credit) en Nueva Zelanda.
- Prime pour l'Emploi o Work bonus, deducción por gastos de atención infantil y deducción por el

mantenimiento a domicilio de personas mayores de setenta años en la provincia canadiense de Quebec.

3. Diseño y características de las deducciones fiscales reembolsables: análisis de casos

3.1. El caso norteamericano: el Earned Income Tax Credit (EITC) y Child Tax Credit (CTC)

Estados Unidos es sin duda el país que ha desarrollado en mayor medida el modelo de deducciones fiscales reembolsables, fundamentalmente mediante el Earned Income Tax Credit (EITC) y el Child Tax Credit (CTC). El Earned Income Tax Credit (EITC) norteamericano es, sin duda alguna, el principal referente internacional en lo que a los créditos fiscales reembolsables se refiere, tanto desde el punto de vista de su cobertura y del gasto realizado como de su papel en el sistema de protección social norteamericano. Se trata, además, del dispositivo más evaluado de todos los analizados en esta revisión, tal y como se pone de manifiesto en el siguiente apartado.

Cabe señalar además que, a diferencia de lo que ocurre en Europa, no parece que en Estados Unidos este tipo de sistemas estén siendo cuestionados. En efecto, mientras que el Gobierno conservador británico, como se señala más adelante, ha optado por desmantelar su sistema de deducciones fiscales reembolsables, la Administración norteamericana —al menos hasta la llegada de Donald Trump— reforzó el dispositivo EITC, incrementando las cantidades que pueden percibir las familias con tres o más hijo/as y reduciendo la penalización que, en la práctica, el diseño de la ayuda implicaba para quienes optaban por la declaración conjunta.

Debe señalarse, en cualquier caso, que el modelo norteamericano se caracteriza, de acuerdo McCabe (2018) por una cierta renuencia a la extensión del carácter reembolsable de estas prestaciones y a la existencia de un debate —menos claro en otros países— entre los partidarios de la lógica de la reducción de impuestos y los partidarios de la lógica de la redistribución o la complementación de ingresos. Si en el caso del EITC la lógica redistributiva derivada del carácter reembolsable de la prestación parece claro —redistribución en todo caso orientada únicamente a las personas ocupadas en el mercado de trabajo—, en el caso de la deducción infantil el mecanismo reembolsable ha sido más limitado y ha estado sometido a mayor debate.

3.1.1. Funcionamiento y principales características del EITC

Si bien se trata de una prestación introducida en 1975, el desarrollo del EITC se asocia

fundamentalmente al mandato de Bill Clinton que, al tiempo que introducía una serie de drásticos recortes en los sistemas tradicionales de garantía de ingresos (SIIS, 1999), reforzaba también el sistema de créditos fiscales, más coincidente con la lógica *workfarista* y de rentabilización del empleo. Esta deducción o crédito fiscal está fundamentalmente destinada a las familias con hijos/as menores de edad —o que cursan estudios reglados— que perciben ingresos salariales bajos o medios, si bien, aunque en una cuantía mucho menor, también pueden recibir la ayuda las personas solas sin hijos, siempre que perciban ingresos laborales inferiores a una cantidad determinada. El EITC se enmarca por tanto con claridad en la lógica de la activación y en el paradigma del *making work pay* al que antes se ha hecho referencia.

El funcionamiento del crédito es relativamente sencillo: para cada composición familiar y hasta un ingreso determinado, la ayuda corresponde a un porcentaje del ingreso salarial y crece a medida que crece el salario (*phase in*); se aplica posteriormente una fase en la que la cuantía se mantiene intacta independientemente del nivel salarial y, una vez alcanzada esa cifra, la cuantía se va reduciendo descontándose de la ayuda máxima un porcentaje determinado de la ayuda, hasta que el derecho a ella desaparece (*phase out*). La Tabla 1 recoge los principales elementos del sistema: en el caso de una familia con tres hijos/as, si se ingresa un salario de entre 1 y 14.290 dólares, la deducción equivale al 45 % de esa cantidad, con un máximo de 6.431 dólares (que equivalen aproximadamente al 15 % del salario medio norteamericano). Quienes perciben un salario de entre 14.290 y 18.660 dólares reciben esa misma cantidad y, a partir de ahí, se inicia la fase de minoración: en ese caso, la deducción se reduce a un ritmo del 21 %. De esa forma, la ayuda se pierde —en el caso de una familia con tres hijos/as a cargo— a partir de ingresos salariales anuales de 49.194 dólares (que equivalen al 118 % del salario medio estadounidense); en el caso de dos hijos/as, el límite asciende a 45.082 (110 % del salario medio); en el caso de un solo hijo, 40.320 (97 % del salario medio) y en el caso de no tener hijos/as a partir de ingresos de 15.270 dólares (36 % del salario medio).

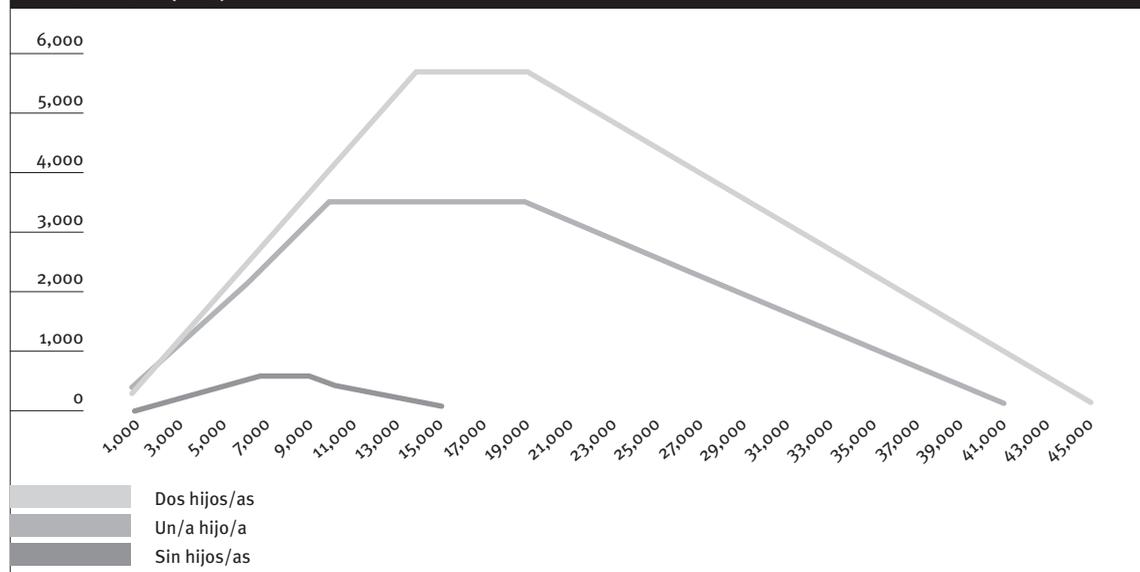
El Gráfico 1, por su parte, recoge la evolución del total del crédito para tres tipos de composiciones familiares. Como se observa en el gráfico, la cuantía de la deducción crece en el caso de la persona con dos hijos a un ritmo importante hasta los 14.000 euros, de forma que por cada dólar de salario se aplica una deducción fiscal de 40 centavos. A partir de ahí, la deducción se estabiliza en el entorno de los 6.000 dólares, para empezar a reducirse paulatinamente en el entorno de los 18.000 dólares de salario. El derecho a la deducción desaparece cuando el salario alcanza los 45.802 dólares, que equivalen como se ha indicado al 110 % del salario medio norteamericano.

Tabla 1. Criterios de acceso, cuantías y sistema de cálculo de EITC (2018)*

Número de hijos/as	'Phase in'	Cuantía máxima	'Phase out'
0	1 a 6.780 7,65 % del ingreso	6.781 a 8.490 519	8.491 a 15.270 Cuantía máxima menos 7,65 % de la diferencia entre ingreso y 8.490
1	1 a 10.180 34 % del ingreso	10.181 a 18.660 3.461	18.661 a 40.320 Cuantía máxima menos 15,9 % de la diferencia entre el ingreso y 18.660
2	1 a 14.290 40 % del ingreso	14.291 a 18.660 5.716	18.661 a 45.802 Cuantía máxima menos 21 % de la diferencia entre ingreso y 18.661
3 o más	1 a 14.290 45 % del ingreso	14.290 a 18.660 6.431	18.661 a 49.194 Cuantía máxima menos 21 % de la diferencia entre ingreso y 18.661

* Los cálculos están realizados para el caso de declaraciones fiscales individuales. En el caso de las declaraciones conjuntas, se suman 5.680 euros a los niveles que dan acceso a la cuantía máxima, así como al inicio de la fase de minoración.

Gráfico 1. Cuantías garantizadas para diversas composiciones familiares y niveles salariales en el marco del EITC norteamericano (2018)



Fuente: Elaboración propia.

3.1.2. Alcance del EITC

En 2017, el gobierno norteamericano destinó 68.000 millones de dólares (lo que supone un 0,32 % del PIB) al EITC. De esa cantidad, el 86 % se percibe como prestación neta y el 14 % como deducción fiscal convencional, lo que pone de manifiesto la importancia del carácter reembolsable de la prestación. El EITC es sin duda el principal programa de lucha contra la pobreza en los Estados Unidos: se calcula, para el año 2016, que se beneficiaron de esta ayuda en torno a 28 millones de contribuyentes, con una deducción media de 2.440 dólares. La cantidad media oscila en cualquier caso entre los 294 dólares anuales de las personas sin hijos/as y los 4.185 de los contribuyentes con tres o más hijos/as. Dado su diseño, el EITC beneficia fundamentalmente a las personas con hijos/as a su cargo, que reciben el 97 % del gasto destinado a esta deducción.

La Tabla 2 recoge, para diversas composiciones familiares, tanto el porcentaje de hogares en relación con su situación respecto al EITC como con las cuantías medias percibidas. Como se observa en ella, el 5,9 % de las familias norteamericanas no acceden a esta deducción por carecer de ingresos laborales y el 77,9 % por percibir ingresos superiores al máximo. El 16,2 % restante se divide entre quienes están en la fase de incremento, sin llegar a la deducción máxima, quienes están en la fase máxima (4,3 % de la población) y quienes están en la fase decremental (9,2 % de la población). La cuantía media percibida es de 3.500 dólares anuales, que asciende a 4.700 entre las familias biparentales con hijos/as. Las diferencias de acceso en función de las características sociodemográficas de las familias son evidentes.

Tabla 2. Situación en relación con el EITC y cuantía media por tipo de familia (2012)

	Distribución de la población (%)					Cuantía media (dólares al año)		
	No ingresos no EITC	Fase de incremento	Fase estable	Fase de reducción	Sí ingresos, no EITC	'Phase in'	Estable	'Phase out'
Total	5,9	4,3	2,7	9,2	77,9	1.600	3.500	1.900
Unipersonal	7,2	3,8	0,7	5,2	83,1	200	500	200
Monoparental con hijos/as	4,6	11,9	7,6	22,1	53,9	2.500	4.100	2.500
Biparental con hijos/as	1,5	3,1	5,0	16,5	73,9	3.000	4.700	2.600
Blancos	6,9	3,0	1,7	6,6	81,8	1.300	3.100	1.700
Afroamericanos	5,3	7,8	3,9	13,3	69,6	1.700	3.600	1.900
Hispanos	3,1	6,9	6,3	17,8	65,8	2.000	3.900	2.100
Estudios básicos	11,0	10,6	7,3	18,7	52,4	1.800	4.000	2.100
Estudios superiores	3,4	1,5	0,9	4,1	90,0	1.200	2.800	1.500

Nota: Elaboración propia a partir de Nichols y Rothstein (2015).

Por otra parte, en la mayor parte de los casos el crédito fiscal se percibe en un pago único en el año posterior al que se realiza la declaración fiscal⁷. Se estima, por otra parte, que entre el 15 % y el 25 % de los potenciales beneficiarios de la ayuda no la solicitan, ante lo cual se han puesto en marcha por parte de diversas entidades públicas y privadas campañas para incrementar el nivel de acceso a la prestación por parte de la población que puede ser potencialmente beneficiaria.

Los datos de seguimiento del EITC indican además que el acceso a la prestación se plantea a menudo de forma provisional como respuesta a situaciones concretas de necesidad, y no de forma permanente. De hecho, solo el 20 % de los perceptores del EITC entre 1989 y 2006 se beneficiaron de la prestación durante más de cinco años seguidos. El 39 % lo hizo por periodos de entre un año y cuatro y el 42 % durante periodos inferiores al año (aunque no necesariamente durante un solo período a lo largo de toda la vida). Se calcula, por otra parte, que en torno a la mitad de los contribuyentes con hijos/as han utilizado este crédito al menos en una ocasión a lo largo de esos 18 años (Carr *et al.*, 2013).

En lo que se refiere al perfil de las personas beneficiarias, Meyer (2010) estima que en torno al 48 % de las familias beneficiarias y el 36 % del gasto se destina a familias monoparentales encabezadas por mujeres; en torno al 8 % del gasto y de los beneficiarios correspondería a hombres solos con hijo/as a cargo y el 38 % del gasto, con el 30 % de

las personas usuarias, serían familias biparentales con hijo/as a cargo. Las personas sin hijos/as a cargo, solas o en pareja representan el 25 % de los beneficiarios pero apenas un 3 % del gasto, como antes se ha señalado.

3.1.3. Child Tax Credit

Junto al EITC, el sistema norteamericano incluye una deducción fiscal no reembolsable, es decir, que no puede ser percibida como prestación neta. El Child Tax Credit (CTC) es una deducción fiscal de hasta 2.000 dólares por hijo a cargo, dependiendo de los ingresos familiares, de la que se pueden beneficiar, en su cuantía máxima, los contribuyentes con ingresos de hasta 200.000 dólares (400.000 en el caso de las declaraciones conjuntas).

El Child Tax Credit tiene en cualquier caso un componente reembolsable, en la medida en que una parte (conocida como Child Tax Credit adicional) puede obtenerse como prestación neta con un límite de 1.400 dólares anuales. La deducción reembolsable no puede superar el 15 % de los ingresos salariales de la unidad contribuyente, lo que perjudica a los contribuyentes con ingresos más reducidos.

Antes de su reforma (en 2018 se duplicó de 1.000 a 2.000 dólares el montante de la deducción máxima), el gasto asociado al CTC alcanzaba los 52.000 millones de dólares, con 35 millones de familias beneficiarias (casi el 70 % de todas las familias con niño/as de Estados Unidos). Se calcula que en torno a la mitad del gasto corresponde a la parte no reembolsable de la deducción (y constituye por tanto un gasto fiscal) y la otra mitad a la parte reembolsable, abonada como prestación directa. Por decilas, la deducción beneficia al 70 % de las familias del primer decil de ingresos, al 90 % de las del decil segundo y tercero, al 75 % del cuarto y al 5 % del quinto.

⁷ Brewer (2010) sugiere que este pago actúa como una paga extraordinaria, que permite a sus beneficiarios la realización de compras extraordinarias y/o satisfacer deudas o gastos pendientes. En el mismo sentido, Nichols y Rothstein (2015) constatan la escasa extensión del cobro anticipado de esta prestación y sugieren también que puede deberse a la preferencia por recibir una paga extraordinaria anual, lo que permite considerar esta prestación como una forma de ahorro que permite financiar desembolsos de cierta cantidad y/o regularizar periódicamente la economía doméstica.

3.2. El Working Tax Credit (WTC) y el Child Tax Credit (CTC) del Reino Unido

Aunque está llamado a desaparecer en breve, se mantiene parcialmente vigente a la hora de redactar este artículo el sistema de créditos fiscales británico introducido por el gobierno laborista en 2003, a partir del modelo de Family Credit de 1988 y, sobre todo, del Working Family Tax Credit de 1999. De acuerdo con Clegg (2015), pese a sus dificultades, el sistema de *tax credits* estuvo en la base de la eficaz estrategia que los laboristas británicos acometieron a finales de los años noventa para la reducción de la pobreza, especialmente entre los niños/as y las personas ocupadas. No es por tanto de extrañar que los créditos fiscales se asocien fundamentalmente con la lucha contra la pobreza infantil y la pobreza laboral.

Los objetivos básicos de estas deducciones eran tres (Gregg, Hurrell y Withaker, 2012):

- Reducir la pobreza infantil.
- Rentabilizar el acceso al empleo y promover la inclusión laboral, reduciendo los desincentivos al empleo e incrementando el poder adquisitivo de los trabajadores de bajos salarios.
- Más allá de la posibilidad de abonar una prestación neta a ciertas familias, introducir un sistema de desgravaciones fiscales para el conjunto de las familias con hijos/as, dotando al sistema fiscal de una mayor progresividad, tras el proceso de individualización tributaria desarrollado en años anteriores en el Reino Unido.

Adicionalmente, es importante destacar el papel que el sistema concedía a los gastos de atención infantil y de conciliación laboral, a la monoparentalidad y a la discapacidad, factores que se tenían en cuenta, en ocasiones de forma muy generosa, a la hora de complementar las cuantías básicas a las que los contribuyentes tenían derecho en el marco de los *tax credits* británicos. Desde ese punto de vista, los créditos fiscales se enmarcaban claramente en otras políticas sociales sectoriales y contribuían a una mayor integración del sistema tributario y las políticas de discapacidad, conciliación laboral o apoyo a la monoparentalidad.

El sistema se basaba en dos créditos fiscales diferentes, compatibles y acumulables entre sí: el Working Tax Credit (WTC) y el Child Tax Credit (CTC). El primero se dirigía a personas, con o sin hijos/as, con una dedicación laboral mínima, mientras que el segundo —compatible con las prestaciones familiares directas (*child benefits*) existentes en el Reino Unido— se dirigía a familias, ocupadas o no, con hijos/as a cargo.

Orientado a los trabajadores pobres, el sistema de *tax credits* británico se diseñó para conciliar el objetivo de redistribución y reducción de la pobreza con otros objetivos más valorados a la derecha del espectro

político, como la reducción de la presión fiscal sobre los empresarios, la reducción de la dependencia respecto de las prestaciones económicas y el estímulo de la inclusión laboral (Clegg, 2015). En todo caso, la experiencia de los *tax credits* británicos constituye sin duda alguna el principal referente desarrollado en el marco europeo para la integración de las políticas fiscales, de activación laboral y de apoyo a las familias. Plenamente enmarcados en el paradigma del *making work pay*, los *tax credit* o créditos fiscales fueron ampliamente apoyados y desarrollados por los Gobiernos laboristas, si bien su origen se remonta a varias décadas atrás. De hecho, los sucesivos Gobiernos laboristas hicieron del refuerzo de los créditos fiscales la piedra angular de sus políticas contra la pobreza infantil y para el fomento de la inclusión laboral, con resultados que, como se señala más adelante, pueden considerarse en líneas generales positivos. Llamados a desaparecer tras la llegada de conservadores y liberales al Gobierno, el impacto de los créditos fiscales en las políticas sociales británicas ha sido muy importante, hasta el punto de que, de acuerdo con Gregg, Hurrell y Withaker (2012), representan probablemente el mayor cambio en las políticas sociales británicas de los últimos treinta años.

La experiencia británica resulta además de interés en la medida en que tras la llegada de los Gobiernos conservadores al poder se ha procedido a la sustitución gradual del modelo de créditos fiscales por el denominado crédito universal o *universal credit*, actualmente en fase de implantación, y que se gestiona como prestación directa desde el ámbito de la Seguridad Social. De hecho, aunque las deducciones fiscales reembolsables siguen siendo percibidas por una parte de la población británica, solo algunos perfiles específicos —las personas con discapacidad que cumplen determinados requisitos— pueden actualmente presentar nuevas solicitudes. Debido a ese motivo, se recogen en este informe los datos y las características de la prestación en el período —primeros años de la década de 2010— en que se encontraba plenamente operativa, en la medida en que permite dar cuenta del diseño real de esa deducción.

3.2.1. Funcionamiento y principales características del WTC y el CTC

Como se ha indicado previamente, el *working tax credit* estaba supeditado a la realización por parte de al menos un miembro de la unidad familiar de una actividad laboral mínima, que variaba en función de la composición familiar y de la edad.

Para el cálculo de la cuantía de la deducción, se tenían en cuenta diversos conceptos, como la duración de la jornada laboral realizada, la monoparentalidad, la discapacidad o la existencia de gastos de atención infantil en la unidad familiar. En 2013, las cuantías anuales garantizadas eran las siguientes:

Tabla 3. Requisitos de acceso al Working Tax Credit en el Reino Unido (2012)*

Tipo de familia	Requisitos de acceso
Familias sin hijos/as	Al menos 30 horas semanales de actividad laboral para los mayores de 25 años; Al menos 16 horas de actividad laboral para personas mayores de 16 años con discapacidad; Al menos 16 horas de actividad laboral para personas mayores de 60 años;
Familias con hijos/as	Al menos 16 horas de actividad laboral para personas mayores de 16 años a cargo de familias monoparentales; Al menos 24 horas de actividad laboral, en conjunto, para parejas con hijos, siempre que al menos una de ellas trabaje más de 16 horas.

Fuente: Elaboración propia.

* Dado que el modelo de créditos fiscales británico está siendo paulatinamente desmantelado, se ha optado por recoger las características de la prestación en el año 2013, antes del inicio de su repliegue.

- Cuantía básica: 1.920 libras.
- Cuantía para parejas y familias monoparentales: 1.970 libras adicionales.
- Complemento por 30 horas de actividad laboral: 790 libras adicionales.
- Complemento por discapacidad: 2.855 euros adicionales.
- Complemento por discapacidad severa: 1.190 euros adicionales.
- Complemento por atención infantil: 175 libras semanales por un niño/a y 300 por dos o más, con un máximo del 70 % del coste del servicio.

A su vez, el Child Tax Credit se concedía a todas las familias con hijos/as menores a cargo. Las cuantías máximas eran las siguientes:

- Cuantía básica: 545 libras.
- Cuantía familiar: 2.720 libras por cada niño/a.
- Complemento por discapacidad: 3.015 libras adicionales por cada niño/a con discapacidad.
- Complemento por discapacidad severa: 1.220 libras adicionales por cada niño/a con discapacidad severa.

Para el cálculo de la cuantía de la ayuda que correspondía a cada familia, se determinaban en primer lugar los elementos de ambos créditos a los que cada familia tenía derecho en función de la composición familiar, la jornada laboral y las características especiales ya señaladas (discapacidad, etc.). Una vez calculada de esa forma la cuantía máxima de la ayuda, se iba minorando en función de los ingresos salariales de la familia, aplicándose para ello las siguientes reglas:

- Las familias sin hijos/as, y sin derecho por tanto al crédito infantil, recibían la deducción en su totalidad hasta que sus ingresos brutos alcanzan las 6.420 libras anuales. A partir de ese nivel salarial, la cuantía de la ayuda se iba reduciendo a razón de 41 peniques por cada libra adicional de ingreso, estableciéndose por tanto una tasa de imposición marginal del 41 %. El derecho a la prestación desaparecía a partir de ingresos brutos de unas 13.000 libras.
- Las familias que solo podían acceder al crédito infantil, por no cumplir los requisitos laborales

o por tener ingresos superiores a los máximos establecidos para la percepción del Working Tax Credit, recibían la cuantía máxima hasta que sus ingresos superaban los 15.910 euros. Una vez alcanzado ese umbral, la cuantía correspondiente se reducía a una tasa del 41 %.

- En el caso de las familias que podían acceder a ambas deducciones, la cuantía se va aminorando a una tasa del 41 % a partir de los 6.420 euros. También en este caso la cuantía básica de la deducción infantil se va reduciendo cuando los demás elementos han desaparecido por completo.

El diseño de los créditos británicos se diferenciaba de otros sistemas en que no existía una fase de incremento de la ayuda (*phase in*), sino que se mantenía estable —siempre que se cumplieran los requisitos en cuanto a horas trabajadas— hasta que se iniciaba la fase de aminoración (*phase out*).

El pago de la prestación se realizaba de forma mensual. Los cálculos se realizan en función de la situación actual de la familia (número de hijos, jornada laboral, etc.) y de los ingresos familiares del año precedente. A lo largo del año, pueden notificarse los eventuales cambios que se vayan produciendo, por ejemplo en los ingresos salariales. Al final del año se realiza un ajuste en las cantidades señaladas en el caso de que la diferencia entre los ingresos del año precedente y los del ejercicio en cuestión difieran en un montante determinado, teniéndose en cuenta tales cambios cuando superan, en un sentido u otro, un montante determinado (*income rise e income fall disregard*). En el caso de que la deducción se reciba como ayuda neta, se incorpora normalmente a la nómina de la persona asalariada, en forma de adelanto empresarial, que posteriormente es compensado a la empresa por el servicio de Hacienda. Existe también la posibilidad, en cualquier caso, de que la ayuda pueda ser percibida por la persona que no trabaja.

3.2.2. Alcance del WTC y el CTC

Como se ha señalado en el apartado introductorio, el impacto de los créditos fiscales se analiza con detalle en el punto siguiente. En cualquier caso, a la hora de describir sus características, cabe destacar el peso de estas dos ayudas en el marco del sistema fiscal y prestacional británico: en 2010 se destinaron

a estas dos prestaciones 28.500 millones de euros, que representan el 1,75 % del PIB británico y un gasto por habitante de casi 527 euros. En ese año, se beneficiaron de la ayuda 6,2 millones de familias, casi una cuarta parte del total de familias británicas. Como se observa en la Tabla 4, el 68 % del gasto se orientaba a familias con ingresos salariales y con hijos/as.

Tabla 4. Alcance de los 'tax credits' en el Reino Unido por situación de las familias (2010)

	Familias beneficiarias (miles)	Gasto (millones de libras)
Familias sin empleo	1.462	7.600
Familias con empleo y con hijos/as	4.302	19.600
Familias con empleo y sin hijos/as	544	1.300
Total	6.308	28.500

Fuente: Gregg, Hurrell y Withaker, 2012.

Cabe señalar, por otra parte, la elevada cuantía de los créditos y su extensión, especialmente entre las familias monoparentales. Como se observa en la tabla, accedían a estas ayudas el 80 % de las familias monoparentales y el 54 % de las parejas con descendencia. La cuantía media ascendía a 69 libras semanales —para el conjunto de las familias—, que equivalían en la época a 320 euros mensuales. En el caso de las familias monoparentales, la ayuda media alcanzaba los 500 euros mensuales.

Tabla 5. Alcance de los 'tax credits' en el Reino Unido por tipo de familia (2010)

	Cobertura (% de familias perceptoras)	Cuantía media (libras semanales)
Familias monoparentales	80	97
Parejas con hijos/as	54	58
Solteros/as sin hijos/as	10	65
Parejas sin hijos/as	2	44
Total familias	24	69

Fuente: Gregg, Hurrell y Withaker, 2012.

Las evaluaciones realizadas indican, por otra parte, que pese a la notable cobertura de estos créditos y sus relativamente amplios criterios de acceso, el gasto realizado se centraba particularmente en los grupos de renta menos favorecidos. De acuerdo a los datos de Gregg, Hurrell y Withaker (2012), en torno al 25% de las familias más pobres en función de sus ingresos propios (es decir, hasta el percentil 25 en la escala de la distribución de la renta antes de impuestos), recibían a través de este sistema una prestación neta, en la medida en que el balance entre la deuda tributaria y la deducción era negativa.

3.3. Deducciones fiscales en Francia: la experiencia de la Prime pour l'Emploi

Se analizan a continuación tres deducciones fiscales reembolsables existentes en Francia, si bien la primera de ellas —la Prima por el Empleo— fue eliminada en 2015, en el marco de la reestructuración del sistema francés de garantía de ingresos. La prima por el empleo estaba orientada a los trabajadores de bajos salarios, que desde 2009 se beneficiaban de un tratamiento específico en el marco de la renta garantizada francés (RSA). Las otras dos deducciones, vigentes en la actualidad, compensan los gastos derivados de la atención infantil y la adaptación de viviendas de personas mayores o con discapacidad.

3.3.1. La experiencia fallida de la Prime pour l'Emploi

La Prima por el Empleo (Prime pour l'Emploi) fue introducida en 2001 por el Gobierno del socialista Lionel Jospin y resultó desde sus inicios un dispositivo secundario en el conjunto del sistema francés de garantía de rentas. De hecho, la cuantía de la prestación y sus condiciones de acceso fueron congeladas en 2009, con la introducción del RSA, y la deducción fue eliminada en 2015, debido al escaso apoyo político cosechado. Se le atribuía en ese sentido una excesiva complejidad y una capacidad redistributiva muy limitada. Se detallan en cualquier caso algunos elementos básicos de esta deducción, tal y como funcionaba en el momento de su derogación, al objeto de conocer su funcionamiento y efectos.

La percepción de esta prestación estaba sujeta al cumplimiento de tres requisitos:

- Ingresos bajos. La unidad de convivencia debía contar con ingresos inferiores a 16.251 euros para las personas solas y 32.498 euros para las parejas, a las que se sumaban 4.490 euros por cada menor a cargo. En el caso de una pareja con dos hijos/as, los ingresos anuales no podían superar por ejemplo los 41.478 euros.
- Activación laboral. Al menos un miembro del hogar debía haber desempeñado una actividad laboral durante el año.
- Ingresos salariales bajos. Los ingresos salariales anuales derivados de esa actividad debían superar los 3.743 euros y no podían ser superiores a 17.451, en el caso de una persona sola o de dos personas activas, o 26.572 en el caso de una persona activa que convive con otra inactiva.

Como en el caso norteamericano, el montante de la deducción se incrementaba inicialmente a medida que se incrementaban los ingresos salariales (*phase in*) y se reducía progresivamente a partir de un nivel salarial determinado (*phase out*). La cuantía se calculaba en función de una serie de reglas que variaban en relación al salario percibido

y el número de personas integrantes de la unidad familiar. *Grosso modo*, la deducción crecía a la par que el salario hasta salarios brutos cercanos a los mil euros mensuales. A partir de ese nivel salarial, la prestación comenzaba a reducirse para desaparecer una vez se superan los 26.572 euros de ingresos anuales, en el caso de unidades bipersonales en las que solo una persona trabaja y en el de personas solas con hijos/as a cargo.

En 2011, se beneficiaron de esta prestación un total de 6,7 millones de unidades familiares (en torno al 18% del total), con una percepción media de 450 euros por unidad familiar. El gasto total ascendió a poco más de 3.000 millones de euros, que suponen el 0,15% del PIB y un gasto por persona de unos 46 euros. Durante los últimos años de vigencia de la prestación se fue reduciendo claramente tanto el gasto como el número de perceptores, debido a la congelación de los criterios de acceso (en 2008, el número de unidades beneficiarias fue de 9 millones y el gasto total de 4.500 millones de euros).

3.3.2. Deducciones fiscales por costes de atención infantil y por adaptación de vivienda en caso de discapacidad

Desaparecida la Prima por el Empleo, Francia cuenta en la actualidad con dos deducciones fiscales reembolsables de cierta entidad:

- La deducción por costes de atención infantil de hijos/as menores de seis años reduce la deuda tributaria en la cuantía correspondiente al 50% de los costes de atención infantil abonados a lo largo de ejercicio, con un coste máximo de 2.300 euros anuales, lo que implica que la deducción máxima no puede superar los 1.150 euros anuales.
- La deducción por adaptación de la vivienda en caso de personas con discapacidad equivale al 25% de los gastos realizados, con un límite de 5.000 euros en el caso de una persona sola y de 10.000 en el caso de una pareja que realiza una declaración conjunta.

3.4. Deducciones fiscales en Alemania

Alemania no cuenta con deducciones fiscales reembolsables propiamente dichas (Gallego y Harnisch, 2008). El funcionamiento de la prestación por hijo a cargo y su relación con el sistema fiscal permite sin embargo hablar también en este caso de un modelo de integración de las políticas sociales y fiscales de gran interés.

El sistema alemán se caracteriza por la integración de las desgravaciones fiscales infantiles y las ayudas directas por hijo/a a cargo, que conforman en la práctica un sistema unificado. Alemania cuenta con una prestación infantil directa (Kindergeld) de carácter universal y de cuantía elevada —184 euros mensuales

en el caso del primer hijo— y una desgravación fiscal por hijo/a cargo denominada Kinderfreibetrag. En primera instancia, todas las familias con hijos/as reciben mensualmente la prestación económica y no se les aplica durante el ejercicio fiscal ninguna desgravación o deducción por sus responsabilidades familiares, de forma que a los contribuyentes con y sin hijos se les aplican los mismos tipos, en función de su renta, y se les practican las mismas retenciones. Al finalizar el ejercicio, la administración tributaria calcula el importe de la deducción que corresponde a cada contribuyente y aplica a cada uno la opción económicamente más conveniente (prestación directa o deducción fiscal).

Para la mayor parte de las familias, la prestación económica es superior a la deducción a la que tiene derecho, por lo que no se aplica esa deducción y mantiene las cantidades percibidas como anticipo en concepto de ayuda. Se estima que solo el 5% de las familias alemanas recurren a la deducción fiscal. La prestación actúa así como una deducción fiscal mensual y, al finalizar el ejercicio, la diferencia entre la deducción a la que se hubiera tenido derecho y la prestación efectivamente recibida sería la transferencia neta que realiza el sistema fiscal. En algunos casos, sin embargo, la deducción resulta más ventajosa: en ese caso, el contribuyente se beneficia de la misma y la ayuda percibida se computa como un abono anticipado de esa deducción.

3.5. Deducciones fiscales reembolsables en Italia

Italia introdujo en 2008 dos deducciones fiscales reembolsables, la primera está orientada a las familias numerosas (con al menos cuatro hijos/as a cargo) y la segunda a las personas que viven en régimen de alquiler:

- La deducción para familias numerosas asciende a 1.200 euros anuales para el conjunto de la unidad familiar, y se concede a partir del nacimiento del cuarto/a hijo/a.
- La deducción por alquiler tiene también carácter reembolsable y está orientada a inquilinos sujetos a contratos de alquiler controlado (*contratti convenzionali*). Asciende a 495,8 euros si los ingresos de la persona contribuyente son inferiores a 15.493,71 euros y 247,90 euros si se sitúan entre 15.493,71 y 30.987,41 euros.

Además, el Gobierno de Mateo Renzi introdujo en 2014 una deducción fiscal denominada “bono de 80 euros”, para contribuyentes con ingresos de entre 8.174 y 26.600 euros anuales. El bono se abona de forma mensual y tiene una cuantía máxima de 960 euros al año. La cuantía de 960 es uniforme para los ingresos de hasta 24.600 euros anuales, aplicándose hasta los 26.600 una reducción progresiva de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{Deducción} = 960 * [26.600 - \text{ingresos}] / 2000 * (\text{días de trabajo} / 365)$$

En 2015, el gasto total destinado a esta prestación ascendió a 9.200 millones de euros, que suponen un 0,56% del PIB italiano. De acuerdo a los cálculos de la Comisión Europea (Astarita *et al.*, 2016), el bono incrementa el ingreso familiar disponible per cápita un 1,11%, con porcentajes que oscilan entre el 1,86% en la tercera decila de ingresos y el 0,28% en la última. Además, la medida reduce la tasa de pobreza en 0,6 puntos porcentuales y el índice de Gini en 0,25.

3.6. Deducciones fiscales reembolsables en España

3.6.1. Deducciones fiscales reembolsables en el territorio español de régimen común

El territorio de régimen común español cuenta también con una serie de deducciones fiscales reembolsables a las que pueden acceder, por una parte, las mujeres ocupadas con hijos/as menores de tres años y, por otra, las familias numerosas y las que tienen ascendientes o descendientes con discapacidad. En ambos casos se trata de una deducción parcialmente reembolsable que puede ser percibida de forma anticipada y en pagos mensuales.

- La deducción por maternidad minor la cuota del IRPF y se aplica a las mujeres con hijo/as menores de tres años que realicen actividades por cuenta propia o ajena y que estén dadas de alta en la Seguridad Social. La deducción por maternidad es de hasta 1.200 euros anuales por hijo menor de tres años y se calcula de forma proporcional al número de meses en que se cumplan de forma simultánea los requisitos, teniendo como límite para cada hijo el importe íntegro sin bonificaciones de las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y mutualidades devengadas en cada período impositivo con posterioridad al nacimiento o adopción. Los contribuyentes con derecho a la aplicación de la deducción por maternidad pueden solicitar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria su abono de forma anticipada por cada uno de los meses en que estén dados de alta en la Seguridad Social o mutualidad.
- La deducción de familia numerosa, por ascendiente con dos hijos o por personas con discapacidad a cargo, asciende a 1.200 euros anuales en el caso de las familias numerosas y monoparentales con dos o más hijo/as, y a una cantidad idéntica por cada descendiente o ascendiente con discapacidad. Las deducciones se calculan de forma proporcional al número de meses en que se cumplan de forma simultánea los requisitos previstos, y tienen como límite para cada una las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad social y mutualidades devengadas en cada período impositivo. La deducción puede ser percibida de forma anticipada, mediante un pago mensual.

De acuerdo a los datos de la Agencia Tributaria española, en 2016 el gasto total destinado a estas deducciones ascendió a 1.708 millones de euros, siendo las deducciones por maternidad

(758 millones) y por familia numerosa (620 millones) las que supusieron un mayor gasto. El gasto total equivale al 2,5% de la cuota líquida total del IRPF. El importe medio de las deducciones es en todos los casos cercano a los mil euros anuales. Es importante también señalar que las 831.963 deducciones por maternidad cubren al 66,1% de los niños/as nacidos/as en España entre 2014 y 2016.

Tabla 6. Alcance de las deducciones fiscales en España por tipo de deducción en 2016 (cifras en euros)

	Número	Importe	Importe medio
Maternidad	831.963	758.733.673	912
Descendientes con discapacidad a cargo	278.604	288.997.872	1.037
Ascendientes con discapacidad a cargo	35.566	39.501.164	1.111
Familia numerosa	634.623	620.920.214	978
Total	1.780.756	1.708.152.923	959

Fuente: Estadística de los declarantes del IRPF, Agencia Tributaria.

De acuerdo a Ayala y Paniagua (2017), pocos análisis examinan el impacto de la deducción por maternidad española desde el punto de vista de la natalidad o de la reducción de la pobreza. Sus efectos redistributivos son en cualquier caso escasos debido a su escasa focalización (se orienta a todas las madres que abonan al menos 100 euros mensuales en cotizaciones sociales). Sin embargo, algunos estudios (Azmat y González, 2010) han hallado un impacto importante de esta prestación sobre la fertilidad (casi un 5%) y sobre la tasa de empleo de las mujeres potencialmente demandantes (en torno a un 2%).

3.6.2. Las deducciones anticipadas en Navarra

El impuesto sobre la renta de la Comunidad Foral de Navarra también incorpora una deducción anticipada para las personas que perciben diversas modalidades de pensiones que responden al concepto de deducción fiscal reembolsable, en la medida en que la deducción se percibe de forma íntegra, y anticipada, por parte de todas las personas con derecho a ella, independientemente de la cuota tributaria correspondiente.

Se trata de una deducción que se detrae de la cuota diferencial del IRPF en las declaraciones de renta de las personas que perciben determinadas pensiones y reúnen los requisitos establecidos. Tiene como efecto mayoritariamente que se tenga que devolver a las personas afectadas la cuantía resultante. La cuantía de la deducción es la diferencia negativa entre la cuantía mínima anual fijada para cada clase de pensión y los umbrales establecidos para cada tipo de pensión.

Las deducciones por pensiones se aplican en Navarra a las personas perceptoras de las siguientes pensiones:

- Pensiones de viudedad con derecho a complementos por mínimos de los artículos 59 y 60 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Pensiones de viudedad sin derecho a complementos por mínimos (pensiones superiores a la cuantía mínima anual fijada para la clase de pensión de que se trate e inferior al umbral establecido).
- Pensiones de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).
- Pensiones contributivas de jubilación con derecho a complementos por mínimos de la Seguridad Social.
- Pensiones contributivas de jubilación sin derecho a complementos por mínimos (pensiones superiores a la cuantía mínima anual fijada para la clase de pensión de que se trate e inferior al umbral establecido).
- Pensiones de jubilación del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).
- Pensiones no contributivas de jubilación cuyo titular reúne los requisitos para tener derecho a la renta garantizada (en lugar de esta se percibirá la deducción adicional).

Las cuantías previstas se recogen en la siguiente tabla:

Tabla 7. Tipos y cuantías de las deducciones fiscales en el IRPF de la Comunidad Foral de Navarra

Tipo de pensión	Deducción anual (en euros)
Pensiones de viudedad con derecho a complementos por mínimos	Entre 978 y 3.145 dependiendo de la edad
Pensiones de viudedad sin derecho a complementos por mínimos	420
Pensiones de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)	4.193
Pensiones contributivas de jubilación con derecho a complementos por mínimos	Entre 428 y 1.463, dependiendo de la edad y el tipo de unidad familiar
Pensiones contributivas de jubilación sin derecho a complementos por mínimos	Sin desarrollar
Pensiones de jubilación del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)	3.642,80
Pensiones no contributivas de jubilación cuyo titular reúne los requisitos para tener derecho a la Renta Garantizada	2.035 (una persona) 4.555 (dos personas) 6.355 (tres persona)

El cobro anticipado se realiza de forma mensual en el ejercicio correspondiente al año de la declaración —sin decalaje temporal, por tanto— y se prevé únicamente para las pensiones de viudedad con derecho a complementos por mínimos, las pensiones de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) y las pensiones no contributivas de jubilación cuyo titular reúne los requisitos para tener derecho a la renta garantizada. El anticipo se solicita

en los servicios sociales de base o en el propio Departamento de Derechos Sociales, se abona por parte del Departamento de Hacienda y se computa como gasto fiscal. El cobro anticipado implica la no realización de la deducción en caso de realizarse declaración de IRPF.

La Tabla 8 recoge el número de contribuyentes que se vieron beneficiados de las deducciones por pensiones en el IRPF de Navarra entre 2015 y 2017, así como el montante total de esas deducciones y su porcentaje en relación con el conjunto del gasto fiscal en deducciones. Como se observa en ella, tras los cambios normativos realizados en 2016, en 2017 se beneficiaron de esta deducción cerca de 15.000 personas, con un gasto de 12,9 millones de euros, frente a los 2,5 de 2015.

Tabla 8. Número de declarantes e importe de las deducciones por pensiones en la Comunidad Foral de Navarra

	2015	2016	2017
Número de declarantes	9.232	9.101	14.636
Importe (millones de euros)	2,59	3,12	12,90

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria del Departamento de Hacienda del Gobierno de Navarra.

3.7. Deducciones fiscales reembolsables en Austria

Austria cuenta con diversos mecanismos que cabe enmarcar en el ámbito de las deducciones fiscales reembolsables orientadas a la compensación de necesidades sociales:

- Por una parte, además de su sistema de ayudas universales a las familias y de ciertas reducciones en la base del impuesto por el coste de la crianza (Kinderfreibetrag), Austria cuenta desde 2009 con un crédito fiscal reembolsable (Kinderabsetzbetrag), que asciende a 58 euros mensuales por cada hijo/a y que se abona mediante transferencia, junto a la prestación por hijo/a cargo. De esta forma, las familias reciben una prestación directa (que oscila en función de la edad entre 114 y 165 euros), así como la deducción fiscal a la que se ha hecho referencia. Se trata de una deducción anticipada, que se aplica también a las personas que no tributan por su renta o que lo hacen en escasa cuantía.
- En lo que se refiere al empleo de bajos salarios, hasta 2015 Austria contaba con el Arbeitnehmerabsetzbetrag, una deducción fiscal reembolsable orientada a trabajadores/as de bajos salarios, con forma de impuesto negativo. A partir de ese año, se crea una deducción por gastos de movilidad laboral (Verkehrsabsetzbetrag) de 400 euros anuales, que tiene carácter de impuesto negativo en determinados casos (se aplica un límite del 50 % de las cotizaciones realizadas a lo largo del año por diversos conceptos).

- Austria dispone además de una deducción fiscal destinada a las familias monoparentales o familias con un solo perceptor/a de ingresos (Alleiverdiener y Alleinerziehrabsetzbetrag)⁸. En tales casos, la deducción asciende a 494 euros para el primer hijo/a, 669 por dos hijos y 220 euros adicionales a partir del tercero. Existe además, junto estas dos deducciones, otra que puede solicitarse por parte de los/as progenitores/as que abonan pensiones por alimentos, que asciende a entre 29 y 58 euros mensuales, en función del número de hijos/as.
- Por último, cabe hacer referencia a la deducción fiscal para personas pensionistas (Pensionistenabsetzbetrag), que tiene un carácter parcialmente reembolsable.

3.8. Deducciones fiscales reembolsables en Bélgica

En la actualidad, Bélgica cuenta con tres deducciones fiscales reembolsables orientadas a la compensación de necesidades sociales:

- Una deducción fiscal por gastos de cuidado infantil, introducida en 2002. La deducción se refiere a los gastos de cuidado infantil de niños/as de hasta 12 años, siempre que no superen los 11,2 euros por niño y por día de cuidado, independientemente de la duración de la estancia. La deducción asciende al 45 % del gasto realizado.
- Una deducción fiscal para trabajadores de bajos salarios introducida en 2011. La deducción tiene una cuantía máxima de 670 euros anuales y se calcula en función de un porcentaje determinado de las cotizaciones sociales para trabajadores/as de bajos salarios establecido en el marco de la Seguridad Social.
- Una deducción fiscal orientada a las personas que tienen ingresos de baja cuantía derivados de actividades profesionales, así como a determinadas categorías de trabajadores/as del sector público, introducida en 2001. La deducción máxima asciende a 780 euros anuales y se aplica a ingresos de entre 5.200 y 22.600 euros anuales.

3.9. Deducciones fiscales reembolsables en la República Checa

La República Checa cuenta desde 2005 con una deducción fiscal reembolsable por hijo/a a cargo, que asciende a 522 euros anuales por el primer hijo/a, 741 por el segundo/a y 943 por el tercero/a, con un máximo de 2.300 euros por cada ejercicio fiscal. La deducción se refiere a los hijos/as menores de edad y a los menores de 26 años que cursan estudios reglados, y solo puede ser solicitada por uno de

los dos progenitores. La deducción tiene carácter selectivo, en la medida en que se aplica únicamente a personas con ingresos superiores a seis veces el salario mínimo interprofesional.

3.10. Deducciones fiscales reembolsables en Eslovaquia

Eslovaquia cuenta también con una deducción fiscal por hijo/a a cargo, similar a la que existe en la vecina República Checa, así como con una deducción fiscal reembolsable destinada a trabajadores de bajos salarios y otra por gastos de intereses hipotecarios:

- Como en el caso checo, la deducción fiscal por hijos/a a cargo está reservada a personas empleadas con salarios superiores a seis veces el salario mínimo interprofesional y asciende a 21 euros mensuales por hijo/a, que se abonan de forma mensual.
- El segundo crédito, introducido en 2009, está orientado a los trabajadores de bajos salarios. Para beneficiarse de este crédito los ingresos anuales deben ser de al menos seis veces el salario mínimo y debe haberse tenido una actividad laboral al menos durante seis meses durante el año.
- La deducción fiscal por gastos hipotecarios asciende a 400 euros anuales y se destina a personas menores de 35 años, con ingresos inferiores a 1,3 veces el salario mínimo y solo se puede percibir durante cinco años consecutivos.

3.11. Deducciones reembolsables en Oceanía: la experiencia de Nueva Zelanda

Nueva Zelanda introdujo entre 2004 y 2007 un paquete de créditos fiscales familiares, claramente inspirados en las experiencias británica y norteamericana, si bien con diferencias importantes en cuanto al diseño de la prestación. Enmarcados también en la filosofía de la activación y del *making work pay*, se trata de créditos exclusivamente dirigidos a las familias con hijos/as y orientados a conseguir tres objetivos concretos: a) rentabilización del empleo; b) garantía de un ingreso adecuado para las familias con hijos/as y reducción de la pobreza infantil; y c) modificación del sistema de garantía de ingresos, al objeto de ofrecer unos apoyos más activos para la inserción laboral (Dalgety, 2010).

El sistema neozelandés es, en realidad, un paquete conformado por cuatro créditos fiscales diferentes, todos ellos dirigidos a familias con hijos/as: el crédito fiscal familiar (Family Tax Credit), el crédito fiscal mínimo familiar (Minimum Family Tax Credit), el crédito fiscal por trabajo (In Work Tax Credit) y el crédito fiscal para niños de 0 a 3 años (Best Start Tax Credit). Todos ellos pueden ser compatibles entre sí si se cumplen las condiciones de acceso, y cada uno de ellos tiene umbrales de acceso y cuantías diferentes.

⁸ El cónyugue ha de tener un ingreso inferior a los 6.000 euros anuales.

- El crédito fiscal familiar (FTC) se abona a todas las familias con hijo/as con ingresos inferiores a una cantidad determinada. La cuantía oscila entre los 4.575 y los 5.878 dólares neozelandeses y se reduce a una tasa del 25 % a partir de ingresos superiores a los 42.700 dólares, de forma que el derecho a la deducción desaparece a partir de ingresos superiores a los 65.000 dólares.
- El crédito fiscal por trabajo (IWTC) requiere una dedicación laboral mínima (20 horas semanales en el caso de las familias monoparentales, 30 horas, en conjunto, en el caso de las biparentales), estableciéndose además un nivel de renta máximo. Se destina a familias con hijos/as y asciende, en el caso de tener menos de tres hijos/as, a un máximo 290 dólares mensuales.
- El crédito fiscal parental (Best Start Tax Credit) se destina únicamente a los gastos que se producen durante los tres primeros años de vida de los hijos/as. El montante máximo de la deducción es de 3.120 dólares anuales para familias con ingresos inferiores a 79.000 dólares. La cuantía va reduciéndose, por tramos, hasta desaparecer a partir de ingresos superiores a los 93.858 dólares.
- Por su parte, el crédito fiscal familiar mínimo se paga a las familias con ingresos inferiores a 26.156 dólares netos y en los que al menos una persona desarrolla una actividad laboral mínima, y garantiza unos ingresos mínimos de casi 2.012 dólares mensuales para esas familias. El objetivo de este crédito es facilitar la transición de las personas perceptoras de prestaciones de garantía de ingresos al mundo laboral.

En lo que se refiere a la forma de pago, las cuantías se abonan habitualmente de forma quincenal. En cuanto al alcance, se calcula que el montante por contribuyente —sumadas las diferentes deducciones a las que una familia puede tener derecho— ascendió en 2016 a 6.768 euros, con un total de 335.000 familias beneficiarias, lo que supone un gasto total de 2.200 millones de dólares (0,8 % del PIB).

3.12. La experiencia canadiense: las deducciones fiscales de Quebec

Canadá es uno de los países que ha desarrollado en mayor medida modelos de deducciones fiscales reembolsables, tanto a nivel federal como provincial, y tanto en el ámbito de las políticas de familia como en el de la protección a los trabajadores/as de bajos salarios. El Gobierno canadiense introdujo ya en los años setenta una deducción fiscal reembolsable por hijo/a a cargo, apoyada por parte de determinados sectores sobre la base de que permitía reducir la dependencia respecto a las prestaciones sociales convencionales (McCabe, 2018). Más adelante, en 2007, Canadá introdujo a nivel federal su Working income tax benefit, con el objetivo fundamental de incentivar el acceso al empleo de las personas con bajos salarios, así como el de evitar la trampa de la pobreza. También en este caso la lógica de la

redistribución —o, al menos, de la compatibilización y complementación de ingresos— se imponía a la lógica de la reducción de la presión fiscal. Con un funcionamiento similar al del EITC norteamericano, el crédito fiscal federal canadiense se aplica de forma uniforme en la mayor parte de las provincias y territorios canadienses, si bien en algunos de ellos —Alberta, Quebec, Columbia Británica y Nunavut— se establecen cuantías y criterios de acceso diferentes. A su vez, y para el pago de los impuestos federales, los Estados pueden establecer sus propios sistemas de créditos fiscales reembolsables. Dejando de lado los sistemas establecidos a nivel federal, en este punto se detallan las condiciones de las deducciones fiscales existentes en la provincia de Quebec.

La principal deducción fiscal quebequesa es la Prime pour l'Emploi o Work Bonus, orientada a los trabajadores/as de bajos salarios. Existe una modalidad básica, una modalidad “adaptada” y un suplemento. La modalidad adaptada se dirige a unidades familiares en las que hay una persona con discapacidad, mientras que la modalidad de suplemento se dirige, durante un periodo determinado, a personas que han accedido a un empleo tras percibir rentas de garantía de ingresos. Se trata en ese sentido de una fórmula específica de “estímulos al empleo”, que ofrece una protección adicional, en el marco del sistema de créditos fiscales, en la transición de las rentas mínimas al empleo.

Para percibir la modalidad ordinaria, deben haberse percibido durante el año ingresos superiores a 2.400 dólares canadienses en el caso de una persona sola y 3.600 en el caso de una pareja. Los ingresos máximos para beneficiarse de la ayuda y las cuantías máximas para cada unidad familiar son las que se muestran en la Tabla 9.

Tabla 9. Cuantías y umbrales de acceso para el Work Premium en Quebec por composición familiar en 2018 (en dólares canadienses)

Composición familiar	Ingresos máximos	Cuantía máxima
Persona sola	18.257,56	768,36
Pareja sin hijos	28.346,65	1.199,06
Familia monoparental	35.096	2.452,20
Pareja con al menos un/a hijo/a	48.246,0	3.189,00

Fuente: Elaboración propia.

La percepción de la prestación puede hacerse en un pago único o como adelanto mensual, si bien el adelanto solo puede ascender a entre el 50 % y el 75 % de la cuantía anual prevista, y siempre que esa cuantía supere un umbral determinado.

Cabe señalar, por otra parte, que Quebec cuenta con hasta 25 créditos fiscales reembolsables diferentes. Si bien los más importantes son los orientados a los trabajadores de bajos ingresos, existen créditos

fiscales reembolsables para, entre otras, las siguientes situaciones:

- Gastos de atención infantil, con un tope de 5.000 dólares, que se amplía hasta los 13.000 en caso de discapacidad severa. La deducción cubre entre el 75 % y el 26 % de tales gastos, dependiendo de los ingresos de la persona contribuyente. La deducción se puede percibir de forma anticipada siempre que se cumplan determinadas condiciones.
- Mantenimiento a domicilio de personas mayores de 70 años (36 % de los gastos de atención y cuidados abonados a terceros, con un máximo de 19.500 dólares, lo que supone una deducción máxima de 6.825 dólares anuales). La deducción se puede percibir de forma anticipada siempre que se cumplan determinadas condiciones.

4. El impacto de las deducciones fiscales reembolsables

Como se ha señalado en el capítulo introductorio, en este apartado se realizará un breve repaso del impacto que las deducciones reembolsables descritas previamente han tenido en cuanto a la reducción de la pobreza y la mejora en las tasas de inclusión laboral de los trabajadores de bajos salarios, así como en relación con otras posibles mejoras inducidas por estas ayudas, en el ámbito de la salud o del rendimiento educativo de los niños/as pertenecientes a las familias beneficiarias. También se analizan algunas cuestiones relacionadas con las dificultades con las que se han encontrado estos sistemas desde el punto de vista de su administración y gestión, así como en cuanto a los niveles de cobertura de la población potencialmente demandante.

A la hora de interpretar estos resultados es necesario tener algunas cuestiones en cuenta:

- Por una parte, las evaluaciones realizadas analizan el impacto de las ayudas concedidas y no necesariamente el sistema de gestión que representan los créditos fiscales. Especialmente en lo que se refiere a la reducción de la pobreza, por tanto, cabe pensar que los efectos se deban a la existencia de un sistema de prestaciones orientado a las familias de bajos ingresos, generalmente condicionado a la inclusión laboral, y no necesariamente a la provisión de estas ayudas mediante el sistema fiscal.
- Otra de las cuestiones que es necesario tener en cuenta es la dificultad de extraer conclusiones generalizables de la evaluación de programas concretos: el nivel de éxito de estos programas depende de características muy específicas (cuantías, criterios de acceso, tasas de imposición, etc.) y sus éxitos o fracasos no se repetirán necesariamente si los programas se diseñan de otra forma o si se aplican en otros contextos sociales, económicos o laborales.

También es necesario tener en cuenta que, siendo al menos tres los objetivos generales de este tipo de créditos (reducción de la pobreza infantil y apoyo a las familias, incitación al empleo y redistribución hacia los trabajadores de bajos salarios), el signo de las evaluaciones dependerá del objetivo concreto analizado.

- Por último, es necesario destacar que la mayor parte de las evaluaciones se refieren únicamente a dos de las experiencias descritas, la británica y la norteamericana, que han sido evaluadas con mayor frecuencia, profundidad y rigor, siendo mucho más escasa y difícil de obtener la información relativa a los demás programas puestos en marcha.

4.1. El impacto de los créditos fiscales sobre la pobreza y los bajos salarios

¿Han reducido las deducciones reembolsables la incidencia y la intensidad de la pobreza en los países en los que se han aplicado? Probablemente, el programa más exitoso en lo que se refiere a la reducción de la pobreza sea el estadounidense, con una reducción general de las tasas de pobreza de entre el 10 % y el 15 %, dependiendo de las evaluaciones que se tengan en cuenta. Existe en cualquier caso un consenso importante en cuanto a que el EITC norteamericano ha contribuido a la reducción de la pobreza tanto mediante el fomento de la inclusión laboral como mediante la complementación de los salarios de las familias de bajos ingresos, especialmente en el caso de las familias monoparentales y de las personas con baja cualificación. En un contexto determinado por el incremento del empleo de bajos salarios y la reducción en la capacidad adquisitiva del salario mínimo, se calcula que los complementos salariales derivados de los créditos fiscales reembolsables han elevado por encima del umbral de pobreza los ingresos de 9,4 millones de personas, de las que 4,9 millones eran menores de edad (Carr *et al.*, 2013). Los estudios más recientes, realizados por el Servicio de Investigación del Congreso norteamericano (Crandall-Hollick y Hugues, 2018), indican que el porcentaje de población en situación de pobreza pasó en 2016 del 15,5 % al 14,0 % para el conjunto de la población gracias al impacto de estas deducciones, lo que supone una reducción de la tasa de pobreza del 11 %. En el caso de las familias monoparentales, la caída es del 20 %, pasando del 30,2 % al 24,1 %.

El EITC supone además una fuente de seguridad frente a la incertidumbre. En efecto, de acuerdo a Athreya, Reilly y Simpson (2014), resulta efectivo garantizando a las familias monoparentales un cierto nivel de seguridad sin introducir al mismo tiempo desincentivos al empleo: protege las mujeres a cargo de familias monoparentales con poca cualificación laboral frente a la inseguridad económica, incrementando su consumo y reduciendo la volatilidad de sus ingresos. La deducción norteamericana consigue ofrecer esos niveles de

seguridad promoviendo, al mismo tiempo, el acceso al empleo de estas mujeres, al menos desde el punto de vista extensivo, y con reducciones muy moderadas desde el punto de vista intensivo. En parecido sentido, McGranahan (2016) ha demostrado que los créditos fiscales norteamericanos reducen la exposición de los hogares perceptores al endeudamiento, en la medida en que la prestación se utiliza para ponerse al día en relación con las deudas contraídas durante el ejercicio. El incremento en el consumo que se asocia a la percepción del EITC también provoca sin embargo un recurso mayor a los créditos al consumo y/o a la utilización de las tarjetas de crédito. El incremento del patrimonio que se produce es en todo caso superior a la deuda adquirida y se produce una mejora en las situaciones de privación material de estas familias.

En el caso británico, Gregg *et al.* (2012) apuntan a un cierto éxito en lo que se refiere a la reducción de las tasas de pobreza, con una relación clara entre el incremento en el gasto destinado a estas prestaciones, y al conjunto de las prestaciones familiares, y la reducción de las tasas de pobreza, especialmente entre la población infantil. Además, el impulso dado a partir de 2003 al sistema de *tax credits* resultó para estos autores vital a la hora de contrarrestar el estancamiento en las remuneraciones laborales que se produjo en los primeros años de la década y las reducciones salariales asociadas a la crisis de 2007, garantizando una pequeña pero continua mejora en los niveles de ingresos de la población con menor renta.

Por el contrario, en el caso francés, el impacto de la Prime pour l'Emploi en cuanto a la reducción de la pobreza fue desde un inicio pequeño (Courtiueux, 2006). La tasa de pobreza general se reduce tras la aplicación de este crédito del 10,4 % al 10 %, de la población, lo que apenas supone un descenso del 4 %. Dada su escasa cuantía, su capacidad de aumentar la renta de las familias es sin duda reducida: de acuerdo con las microsimulaciones realizadas, si en el caso de la decila más pobre el conjunto de las ayudas públicas eleva los ingresos de las familias en un 109 %, la PPE apenas lo hace en un 1,5 %. Sin embargo, de acuerdo a este mismo autor, la prima para el empleo demostró ser una herramienta relativamente eficiente desde el punto de vista de la progresividad fiscal, en la medida en que contrarrestó el incremento de las desigualdades asociado a las reformas impositivas realizadas en Francia en los años precedentes.

Los resultados neozelandeses parecen más ambiguos. Las evaluaciones oficiales señalan que el 40 % de los hogares con menores ingresos incrementaron su renta entre un 13 % y un 17 %, mientras que los hogares con ingresos superiores a la media lo hacían en torno a un 8 % (Dalgety *et al.*, 2010). Otros autores plantean sin embargo resultados menos alentadores. Para St. John y Dale (2012), la valoración del sistema es básicamente negativa, debido al abismo que abre entre las

familias con empleo y sin empleo, y debido también a la pérdida de eficiencia que implica su extensión a los niveles de renta medios e incluso altos. Otras evaluaciones independientes, como la realizada por el centro Nzier, coincide en la escasa selectividad del sistema —el 40 % del gasto se destina a familias con ingresos medios y altos—, su reducida efectividad en lo que se refiere a la incitación laboral y su ineficiencia en lo que se refiere al objetivo de rentabilización del empleo (Nzier, 2011).

En lo que se refiere a la reciente experiencia italiana, previamente ya se ha señalado que la deducción fiscal introducida en 2014 reduce la tasa de pobreza en 0,6 puntos porcentuales y el índice de Gini en 0,25 (Astarita *et al.*, 2016).

4.2. Trampa de la pobreza, acceso al empleo y niveles salariales

Desde el punto de vista de la promoción de la inclusión laboral, otro de los objetivos declarados de estas deducciones, hay un consenso claro al señalar que el EITC norteamericano —sin duda el más sometido a evaluaciones y análisis— ha generado un notable incremento de la inclusión laboral de sus destinatarios (Marr, Charite y Huang, 2013). De acuerdo a Meyer (2010), la mejora de la inclusión laboral inducida por el EITC resultó especialmente elevada entre las mujeres solas con hijos/as a cargo y/o con bajos niveles de formación. De hecho, se calcula que por cada incremento de 1.000 dólares en la cuantía máxima del EITC se han obtenido incrementos en la tasa de actividad de las mujeres solas con hijos/as a cargo de entre el 20 % y el 31 % (Eamon *et al.*, 2009).

Además, según estos autores, no existen evidencias de que las personas beneficiarias de estas prestaciones reduzcan su dedicación laboral cuando se pierde el derecho a la ayuda o cuando esta decrece de forma significativa. En ese sentido, no se han encontrado evidencias de que el diseño del EITC haya reducido el número de horas de trabajo de sus beneficiarios, tal y como teóricamente hubiera cabido esperar. En efecto, el diseño del EITC merece pensar, de acuerdo a los modelos teóricos imperantes en relación con la elasticidad de la oferta de mano de obra, que puede afectar al acceso al empleo desde el punto de vista extensivo (más personas desean acceder a un empleo), pero no desde el punto de vista intensivo (más personas desean trabajar más horas). Sin embargo, la evidencia empírica disponible no confirma tales previsiones, ya que, al menos en el caso de las familias monoparentales, se han producido mejoras desde el punto de vista extensivo, sin que desde el punto de vista intensivo la situación empeorara. En el caso de las familias biparentales, sí se ha producido una cierta, aunque limitada, reducción en el número de horas trabajadas (Eissa y Hoynes, 2008).

En una revisión más reciente de las investigaciones realizadas sobre la capacidad de promover el acceso

al empleo del EITC, Nichols y Rothstein (2015) confirman que este sistema tiene efectos positivos en el acceso al empleo de las mujeres solas con cargas familiares, neutros e incluso negativos en el caso de las mujeres en hogares biparentales e insignificantes en el caso de los hombres. La revisión también confirma que el impacto del EITC en lo que se refiere al acceso al empleo es mayor en lo que se refiere a la intensidad del empleo que a su extensión (crece el número de personas que trabajan, pero no las horas de trabajo de quienes ya lo hacían), si bien también en este aspecto se ha demostrado un cierto impacto, en cualquier caso reducido. A parecidas conclusiones llega el Servicio de Investigación del Congreso norteamericano, cuyos análisis con relación a esta cuestión confirman el claro impacto positivo en lo que se refiere a la inclusión laboral de las mujeres a cargo de familias monoparentales y el más dudoso impacto en el caso de las familias biparentales, con un posible efecto desincentivado en el caso del acceso al empleo del segundo perceptor de ingresos de la familia (Crandall-Hollick y Hugues, 2018).

En el caso francés, el impacto de la Prime pour l'Emploi en cuanto al incremento de la disponibilidad laboral fue, incluso en tiempos de crecimiento económico, pequeño. De acuerdo a Courtioux (2006), el incremento de la oferta de mano de obra fue de entre un 0,3 % y un 0,8 %.

En lo que se refiere al Reino Unido, Gregg *et al.* (2012) apuntan a un “pequeño aunque directo impulso al empleo” como consecuencia del rediseño del Working Tax Credit en 2003. Una vez aislado el efecto de la positiva coyuntura económica durante los primeros años de aplicación, las evaluaciones realizadas identifican un cierto efecto positivo en términos de incitación al empleo, especialmente en lo que se refiere a las familias monoparentales, lo que redujo de forma sustancial el número de niños/as en hogares con todos sus adultos en paro. No parece por otra parte, de acuerdo a estos autores, que la introducción de estos créditos, al menos en el Reino Unido, haya impulsado los salarios más bajos a la baja, tal y como podría temerse, convirtiendo la prestación en una subvención de la que, en última instancia, se apropiarían las empresas.

Sin embargo, algunos estudios norteamericanos sí detectan un impacto negativo en los salarios de los trabajadores menos cualificados, como consecuencia precisamente del incremento en la oferta de mano de obra poco cualificada que provoca el EITC. Así, según Leigh (2010), por cada 10 % de incremento en la cuantía del EITC el salario de las personas con estudios primarios se reduce un 5 % y el de las personas con estudios secundarios un 2%, no viéndose afectado el salario de las personas con estudios universitarios. En el mismo sentido, un incremento del 10 % en el número de potenciales beneficiarios se traduce en una reducción de entre el 9 % y 10 % en el salario neto por hora trabajada para trabajadores con las mismas características socioprofesionales. Para este autor, el colectivo más

perjudicado por este efecto es el de los trabajadores de baja cualificación y sin hijo/as, que no se ven beneficiados por la ayuda, pero experimentan su impacto negativo en cuanto a la reducción de los salarios.

Otro estudio (Rothstein, 2009) indica resultados parecidos: según este autor, la expansión del EITC a mediados de los años noventa, al incrementar la oferta de mano de obra, provocó un descenso de los salarios de los trabajadores con menor cualificación, que se compensó en cualquier caso debido al incremento de la demanda de este tipo de empleos. De esta forma, afirma el autor, los empresarios se beneficiaron de 0,72 centavos por cada dólar gastado en esta prestación: de ellos, 0,30 derivarían de la reducción salarial directamente experimentada por las trabajadoras beneficiarias de estas ayudas y 0,43 de las pérdidas salariales de trabajadoras que no se benefician de estos créditos. El autor pone de manifiesto además una paradoja adicional: si se estableciera un sistema de impuesto negativo incondicional, que no requiriera una participación laboral mínima, los salarios de este colectivo se incrementarían, debido a la reducción de la oferta de empleo que traería aparejada la existencia de una prestación no condicionada al empleo, de forma que cada dólar destinado a esta prestación el ingreso de los trabajadores de bajos salarios se incrementaría en 1,39 dólares (Rothstein, 2009)⁹.

Apenas existen estudios de impacto con relación al efecto reductor de la pobreza de las deducciones fiscales españolas. Antes ya se ha señalado, en cualquier caso, que sus efectos redistributivos son escasos debido a su escasa focalización (se orienta a todas las madres que abonan al menos 100 euros mensuales en cotizaciones sociales). Con todo, algunos estudios (Azmat y González, 2010) han hallado un impacto importante de esta prestación sobre la fertilidad (casi un 5 %) y sobre la tasa de empleo de las mujeres potencialmente demandantes (en torno a un 2 %).

Además, a partir de las posibilidades que Euromod da para la microsimulación del impacto de reformas en el diseño de los sistemas fiscales y de prestaciones económicas, Ayala y Paniagua (2017) han evaluado el efecto que tendría la introducción de un complemento salarial para mujeres trabajadoras desde el punto de vista de la creación de empleo y la redistribución de la renta. El complemento salarial propuesto se inspira en el EITC norteamericano y se basa en la modificación de la deducción por maternidad española previamente descrita.

Las diferencias entre el sistema propuesto y el actual impuesto negativo español son importantes: por una parte, la nueva prestación se dirigiría a todas

⁹ Es importante destacar, en cualquier caso, que los trabajos de este autor se basan en modelos teóricos que simulan cambios en el comportamiento de los trabajadores y de los empresarios a partir de unas hipótesis previamente establecidas.

las mujeres trabajadoras con salarios inferiores a un umbral determinado y no solo a las que tienen hijos/as menores de tres años. Por otra parte, la cuantía de la deducción se incrementa notablemente y se establecen tres tramos, en función del salario mensual: las mujeres con ingresos inferiores a 300 euros mensuales reciben 0,067 euros por cada euro de ingreso (de forma que la deducción crece a medida que crece el salario); las mujeres con salarios de entre 300 y 680 euros mensuales reciben una deducción fija de 320 euros; y las mujeres con ingresos de entre 680 y 1.000 euros reciben una deducción decreciente que equivale a la diferencia entre el tope máximo salarial (1.000 euros) y el salario percibido (una mujer con un salario de 900 euros percibiría una deducción de 100 euros, y una mujer con un salario de 999 percibiría 1 euro).

El interés del trabajo de Ayala y Paniagua radica en que su análisis tiene en cuenta los cambios que la introducción de un sistema de este tipo tendrían en la oferta de trabajo de las mujeres potencialmente beneficiarias, a partir de la aplicación de un modelo teórico determinado a las características sociodemográficas de las mujeres que conforman la muestra analizada. De esta forma, el impacto de la reforma se deriva del efecto combinado del cambio en las condiciones de la prestación (requisitos de acceso y cuantías) y del cambio inducido por la reforma en la oferta de trabajo de las mujeres potencialmente beneficiarias. El estudio no simula cambio alguno en el comportamiento laboral de los hombres.

Los resultados de esta reforma son aparentemente positivos: en lo que se refiere a la oferta de trabajo femenino, aplicando los parámetros del modelo teórico a las características de las mujeres de la muestra, Ayala y Paniagua estiman que el porcentaje de mujeres inactivas pasaría del 46 % al 34 %, si bien, al mismo tiempo, las mujeres que trabajan a jornada completa pasarían del 39 % al 31 %. En todo caso, para los autores la reforma sería muy eficaz desde el punto de vista extensivo (cuántas mujeres trabajan) y su impacto negativo desde el punto de vista intensivo (cuántas horas trabajan las mujeres ocupadas) sería reducido. Para materializarse, advierten, este efecto en la oferta femenina de empleo debería lógicamente acompañarse de un crecimiento paralelo en la demanda de puestos de trabajo para estas mujeres. Desde el punto de vista redistributivo, sumado el impacto en la oferta de trabajo al incremento de la remuneración de las mujeres beneficiarias, los efectos de la nueva deducción serían significativos: de acuerdo a las estimaciones de los autores, el índice de Gini se reduciría un 8 %, el ingreso del 10 % de las mujeres con menores ingresos se incrementaría hasta un 60 % y la tasa de pobreza se reduciría un 17 %. La reducción de la pobreza sería, además, especialmente importante en las familias con hijos/as a cargo, lo que convertiría esta reforma en una herramienta eficaz de lucha contra la pobreza infantil.

4.3. Pobreza, salud, educación y bienestar en la infancia

La orientación hacia las familias —y, por consiguiente, hacia la reducción de la pobreza infantil— es uno de los denominadores comunes de este tipo de herramientas fiscales, que a menudo exigen para su concesión, como se ha visto, la presencia de menores en el hogar. Las evaluaciones del sistema británico (Brewer y otros, 2009) ponen de manifiesto que este tipo de prestaciones pueden ser adecuadas en la medida en que mejoran las oportunidades laborales y los ingresos en las familias en situación o riesgo de pobreza, además de mejorar otros aspectos de su vida cotidiana, como su salud o autoestima.

El impacto del Earned Income Tax Credit norteamericano en la reducción de las tasas de pobreza infantil y en la mejora de la situación de los niños/as de los hogares que perciben esta deducción parece fuera de toda duda. Las evaluaciones del EITC norteamericano en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil ponen de manifiesto que esta desgravación reduce la pobreza en la infancia en torno a un 25 % (Nichols y Rothstein, 2015). En una de las revisiones más amplias y recientes del EITC, estos autores señala en ese sentido que millones de niños/a salen de la pobreza gracias a esta prestación y que su impacto positivo en términos de salud y educación tiene implicaciones significativas en lo que se refiere a la prevención de la transmisión intergeneracional de la pobreza. De acuerdo a Hoynes *et al.* (2015), el EITC y el CTC, en conjunto, hicieron que 4,8 millones de niños/as abandonaran la pobreza en 2015.

Especialmente en el entorno norteamericano, se ha identificado además un muy notable impacto del sistema de créditos fiscales sobre la salud, la alimentación o el rendimiento escolar de la población infantil¹⁰ (Marr, 2015). Un estudio reciente (Averett y Wang, 2015) pone de manifiesto el carácter multidimensional de los impactos del EITC sobre el bienestar infantil, en la medida en que parece acreditado su efecto positivo en lo que se refiere a la salud, la calidad del entorno doméstico o las habilidades no cognitivas de los niños/as que residen en las familias que perciben la prestación, probablemente a través de la mejora de los ingresos familiares, los niveles inclusión laboral maternos y la mejora de su estado de salud física y mental.

Existe también una evidencia creciente con relación al impacto del EITC en la salud de las mujeres que lo perciben y de sus hijos/as. Así, de acuerdo a Hoynes *et al.* (2012), los hijos/as de las mujeres que se beneficiaron en mayor medida de la expansión del EITC registraron mejoras significativamente mayores

¹⁰ Como se ha señalado previamente, tales efectos no se refieren necesariamente de forma específica al sistema de créditos fiscales, sino a cualquier sistema de garantía de ingresos mínimos orientado a las familias con hijos/as.

en diversos indicadores de salud infantil (bajo peso al nacer, nacimientos prematuros, etc.). Además, las madres que en mayor medida se beneficiaron del EITC recibieron en mayor medida atención prenatal y mantuvieron conductas, en relación por ejemplo con el consumo de tabaco y alcohol, más saludables que el grupo de control. Más recientemente, Evans y Garthwaite (2014) demostraron que la expansión del EITC tuvo como consecuencia una mejora en el estado de salud física y mental de mujeres a cargo de familias numerosas. En sentido parecido, Hoynes, Miller y Simon (2015) demostraron que un incremento de mil dólares en la percepción de la prestación se asocia con un reducción de entre el 1,6% y el 2,9% en las tasas de bajo peso al nacer, con reducciones aún más elevadas entre los hijos/as de madres de origen afroamericano.

También se ha detectado un cierto impacto del EITC en la propensión a la nupcialidad en Norteamérica, de signo diferente en función de la situación socioeconómica de las parejas: en el caso de las parejas más pobres con un solo perceptor de ingresos, el diseño de la prestación promueve el matrimonio, mientras que en el caso de las familias con dos perceptores lo penaliza. La evidencia al respecto, así como sobre el efecto de esta prestación en la fecundidad, no es en cualquier caso concluyente (Nichols y Rothstein, 2015).

Por otro lado, también parece estar demostrado el impacto de estas prestaciones sobre el rendimiento educativo de los niños/as que las reciben y puede decirse que existen conclusiones robustas en la literatura sobre este positivo impacto, con consecuencias significativas a largo plazo sobre diversos indicadores de bienestar en la edad adulta (Nichols y Rothstein, 2015). Dahl y Lochner (2009), a partir de una muestra de más de 5.000 niños/as, hallaron que un incremento de 1.000 dólares en la prestación recibida por cada familia incrementaba en un 6% los resultados en matemática y lectura, produciéndose las mejoras más importantes en los grupos menos favorecidos y en los niños/as de menor edad. Se trata, señalan los autores, de un efecto modesto aunque esperanzador. En el mismo sentido, a partir de una revisión de los estudios realizados en este ámbito, Duncan *et al.* (2011) han estimado que por cada 3.000 euros adicionales de ingresos recibidos por la familia durante los primeros años del ciclo educativo, la mejora en el rendimiento escolar equivale a dos meses adicionales de escolarización. Además de incidir en los resultados académicos, la percepción del EITC también parece afectar a la continuidad de los estudios. En ese sentido, se ha demostrado que un incremento en la cuantía máxima del EITC se asocia con incrementos en los niveles de escolarización a la edad de 19 años (Maxfield, 2013). En el mismo sentido, se ha demostrado que un incremento de la cuantía percibida de 100 euros se asocia con un incremento de la matriculación en el último curso de educación secundaria de 0,3 puntos porcentuales (Manoli y Turner, 2018).

El impacto positivo de este programa se asocia también en mejoras en el desarrollo infantil cuando se analiza mediante técnicas longitudinales. Según Hamad y Rehkopf (2016), la percepción de la prestación se relaciona con una reducción en la prevalencia de trastornos conductuales en la población juvenil, con una reducción de entre el 2% y el 5% por cada incremento de mil dólares en las cantidades percibidas. Los autores señalan que estas mejoras pueden estar relacionadas con la mejora en el estado de salud física y mental de las madres puesta de manifiesto por otros estudios y que se mantienen, al menos en parte, en el medio y largo plazo.

4.4. Acceso a las deducciones, problemas administrativos y experiencia de las personas usuarias

La normalización, simplificación y “legibilidad” que se atribuye al sistema de créditos fiscales no impide, en cualquier caso, la emergencia de problemas importantes relacionados con su administración y gestión. Efectivamente, si bien es cierto que la integración del sistema fiscal y de protección social que implica el desarrollo de los créditos fiscales ha buscado, entre otros objetivos, simplificar y hacer más accesible el conjunto del sistema, los resultados en ese aspecto no parecen haber sido completamente satisfactorios, con dificultades tanto para la gestión de los pagos como para garantizar que accede a ellos el conjunto de la población potencialmente demandante. Del mismo modo, se han puesto de manifiesto dificultades importantes, a la hora de plantear esa integración, entre el carácter crecientemente individualizado del sistema fiscal y la naturaleza familiar de las prestaciones asistenciales (Mirrlees *et al.*, 2012).

En lo que se refiere a los problemas administrativos, los principales se derivan del carácter anual de las declaraciones fiscales y del carácter mensual (e incluso semanal, en algunos países) de la mayor parte de las prestaciones, así como de las dificultades para adaptarse a los cambios constantes en las circunstancias personales y familiares —composición familiar, volumen de ingresos, horas de trabajo, etc.— que determinan el acceso a los créditos. En el caso británico, los errores se derivan fundamentalmente del hecho de que la ayuda se concede a partir de los ingresos del año anterior, compensándose al final del año los desajustes que por exceso o por defecto se pueden haber producido. Este sistema provoca numerosos errores: en 2007, el 14% de los pagos tuvieron que ser compensados al alza al finalizar el año, mientras que un 29% se debieron corregir a la baja (Millar, 2008). La demanda de devoluciones asociadas a los cobros indebidos dio lugar a una cierta sensación de insatisfacción en relación al conjunto del sistema de créditos fiscales. Algunos cambios introducidos en 2006 mejoraron en parte la situación, aunque complicaron la gestión administrativa del sistema. El

sistema fiscal británico, señalan los expertos, no está suficientemente capacitado para gestionar pagos que se deben ajustar a cambios frecuentes y diversos en las circunstancias personales de los contribuyentes (Mirrlees *et al.*, 2012). Dicho esto, matizan los expertos, las tecnologías avanzan con rapidez y las mejoras en la posibilidad de transferir información en tiempo real deberían abrir nuevas posibilidades en este campo.

En lo que se refiere a la cobertura de los créditos fiscales con relación a la demanda potencial, los resultados son insatisfactorios, especialmente en el Reino Unido. En Estados Unidos, por el contrario, se calcula que acceden a estos créditos entre el 70 % y el 80 % de los potenciales beneficiarios, abonándose en torno al 86 % de los fondos que se deberían abonar en caso de que el 100 % de las personas potencialmente demandantes ejercieran su derecho a solicitar la deducción (Holt, 2011). Algunos estudios también han mostrado, en cualquier caso, que el acceso a estas deducciones es mayor en la fase de incremento (*phase in*) que en la fase de decremento (*phase out*) de la deducción y que existen diferencias importantes en función de los grupos sociodemográficos, con tasas de acceso más elevadas entre las mujeres (en torno al 80 %) que entre los hombres, con tasas de acceso cercanas al 75 % (Nichols y Rostein, 2015).

En el caso del Reino Unido se calcula que la tasa de utilización del Child Tax Credit en relación a la población potencialmente demandante es del 83 %, mientras que en el caso del Working Tax Credit se reduce al 63 %. Se calcula que en el caso del CTC el gasto realizado equivale al 94 % del gasto máximo en caso de plena utilización de la prestación, mientras que en el caso del WTC se hizo uso del 86 % de los fondos teóricamente disponibles (HM Revenue and Customs, 2012). El desconocimiento no es, en cualquier caso, la principal razón que explica la no utilización de estos créditos: de acuerdo a Breese *et al.* (2011), el 84 % de las personas que no hicieron uso de sus derechos en este aspecto conocían la existencia de los créditos, si bien pensaban, en un 78 % de los casos, que dadas sus circunstancias personales no tenían derecho a ellos. Entre quienes no los solicitaron por otras razones, destacan quienes no lo hacen por no querer depender de las ayudas públicas, quienes consideran los trámites demasiado complicados, quienes temen tener que devolver después una parte del dinero o quienes consideran que, dada la cuantía a la que tienen acceso, no merece la pena realizar los trámites.

Por otro lado, no deben dejar de considerarse los problemas de gestión que se derivan de la doble naturaleza de estas prestaciones (deducciones fiscales y, al mismo tiempo, prestaciones netas). De acuerdo a Crandall-Hollick y Hugues (2018), la incidencia de errores y cobros indebidos es alta en la gestión de la prestación, debido entre otras razones a que se trata de una prestación derivada de una autodeclaración de ingresos. La reducción de

ingresos fiscales derivada de estos errores no es sin embargo, de acuerdo a estos autores, significativa: de acuerdo a los datos oficiales de la administración norteamericana, la pérdida de ingresos fiscales derivada de los errores de administración del EITC supone un 6 % del conjunto de las cantidades indebidamente no recaudadas. La no recaudación debido a la infradeclaración de ingresos profesionales representa por el contrario el 51,9 % de toda la pérdida de recaudación detectada.

De hecho, de acuerdo a un reciente estudio de Jones y Ziliak (2019), la constatación de los errores administrativos y de la elevada tasa de no recurso (*non take up*) a estas deducciones debería hacer reconsiderar su impacto sobre la reducción de la pobreza. Para estos autores, los datos que habitualmente se manejan sobre la capacidad redistributiva del EITC se derivan en general de simulaciones realizadas a partir de encuestas, en las que se presupone el acceso a las deducciones de toda la población potencialmente beneficiaria. Sin embargo, cuando se analiza el acceso real al sistema, se observa que el número de personas que salen de la pobreza gracias a este sistema está sobreestimado en cerca de un 33 %. El estudio de Jones y Zillak también pone de manifiesto que los problemas del EITC tienen más que ver con el no acceso a la deducción de personas potencialmente elegibles que con su reverso, es decir, el cobro de la deducción por parte de personas que no tendrían derecho a ella y/o en cantidades superiores a las que realmente les corresponderían.

En Europa, el impacto sobre el funcionamiento del sistema de los errores y cobros indebidos fue uno de los principales motivos del fracaso de la experiencia británica. En ese sentido, para Clegg (2015), los problemas administrativos demostraron pronto ser el talón de Aquiles del modelo de créditos fiscales, hasta el punto de que la administración de estas deducciones se convirtió en un verdadero fiasco político. El principal problema administrativo —como en el caso de las prestaciones directas, cabe recordar— se originaba por los frecuentes cambios en las circunstancias personales y profesionales de las personas beneficiarias, que no se tuvieron suficientemente en cuenta a la hora de diseñar el sistema de deducciones. Todo ello provocó, como explica Clegg, innumerables polémicas con relación a la generación de cobros indebidos y a las fórmulas utilizadas para su recuperación por parte de la administración, con continuas críticas al enfoque punitivo adoptado por el Departamento de Hacienda.

En todo caso, la mayor normalización del sistema fiscal en relación con el sistema de prestaciones sociales ha sido también una de las razones aducidas para justificar el recurso a los créditos fiscales. Aunque tal cuestión no ha sido investigada en profundidad, puede pensarse que la población, efectivamente, considera menos estigmatizante el acceso a estos créditos en comparación con las prestaciones convencionales de garantía de ingresos:

en efecto, un estudio británico señala que, mientras que un 66 % de la población beneficiaria reconoce que existe un cierto estigma en lo que se refiere a la solicitud de prestaciones económicas asistenciales, en el caso de los créditos fiscales el porcentaje se reduce al 25 %. El 75 % de las personas encuestadas señalaba además que existirían diferencias entre ambas prestaciones en la medida en que los créditos recompensan la inclusión laboral (Breese, 2011).

4.5. Efectos sobre la progresividad del sistema fiscal y la capacidad redistributiva del sistema de prestaciones e impuestos

Uno de los principales efectos de las deducciones fiscales reembolsables, en el contexto de fiscalización de las políticas sociales al que antes se ha hecho referencia, tiene que ver con la mejora de la progresividad fiscal y de la capacidad redistributiva del conjunto del sistema de prestaciones e impuestos. Esta capacidad se relaciona claramente con la tensión entre las dos lógicas —reducción de impuestos versus redistribución— al que antes se ha hecho referencia.

En ese sentido, un reciente artículo de Avram (2018) analiza el efecto redistributivo de las deducciones fiscales y las desgravaciones o reducciones de la base imponible desarrolladas en seis países de Europa. De acuerdo a su análisis, las desgravaciones o reducciones en la base son por lo general regresivas, mientras que las deducciones en la cuota son neutrales o moderadamente progresivas. En todo caso, advierte la autora, el impacto de estas herramientas desde el punto de vista redistributivo es poco claro y difícil de prever, en la medida en que está estrechamente relacionado con el resto de las características del sistema impositivo (tipos, posibilidades de declaración conjunta e individual, bases exentas, etc.), lo que desaconseja su utilización como herramienta redistributiva.

Avram destaca sin embargo que la naturaleza reembolsable de algunas de estas deducciones supone un cambio radical en su capacidad redistributiva. Para esta autora, “ni las desgravaciones ni las deducciones son herramientas particularmente efectivas desde el punto de vista redistributivo. Sin embargo, hay una excepción: los créditos fiscales reembolsables dirigidos a hogares de bajos ingresos. Si bien la muestra utilizada en este análisis contiene muy pocos ejemplos de tales instrumentos para justificar una conclusión sólida, encontramos que los créditos fiscales reembolsables son fuertemente progresivos, independientemente del entorno en el que operen”.

En el mismo sentido, Batchelder, Goldberg y Orszag (2006) han defendido la necesidad de que todas las deducciones fiscales tengan carácter reembolsable. Para estos autores, la naturaleza reembolsable de estas deducciones resulta más efectiva a la hora de alcanzar los objetivos de las deducciones fiscales

convencionales y resultan más eficaces desde el punto de vista económico, en la medida en que suavizan las fluctuaciones macroeconómicas. Desde ese punto de vista, Batchelder, Goldberg y Orszag defienden el carácter reembolsable de las deducciones no tanto desde la óptica de la redistribución o de la progresividad, sino desde la óptica de la eficiencia en el diseño del sistema fiscal.

Para McCabe (2018), el carácter reembolsable de estas prestaciones permite superar las dos lógicas principales que subyacen a las políticas de apoyo a las familias —la lógica de la reducción de impuestos a las familias con hijos/as con obligaciones tributarias derivadas de su nivel de renta y la lógica del apoyo económico selectivo a las familias pobres sin ingresos— a favor de una tercera lógica, orientada a la complementación de ingresos de todas las familias con hijos/as. Si las dos primeras lógicas diferencian a las familias pobres de las familias trabajadoras de ingresos modestos, la tercera de ellas supera esa distinción y apuesta por mecanismos orientados al conjunto de las familias, moduladas en función del tamaño familiar y no tanto en función de la deuda tributaria o la posición en el mercado de trabajo.

5. Conclusiones: ventajas y desventajas de las deducciones fiscales reembolsables y de su posible aplicación en Euskadi

A partir del análisis del funcionamiento e impacto de las deducciones fiscales reembolsables, en este último apartado se analizan las razones que explican su relativamente amplio desarrollo, así como las ventajas que plantean de cara al rediseño del conjunto de los sistemas de protección social. Junto a esas ventajas, se señalan también los inconvenientes que pueden presentar o, desde otro punto de vista, las razones que explican su fracaso en países como Francia o Reino Unido. Finalmente, se plantean algunas reflexiones sobre el potencial de este tipo de herramientas en el marco de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

5.1. Las razones que explican el “éxito” de las deducciones fiscales reembolsables

El análisis de la literatura relativa al funcionamiento y el impacto de estas deducciones permite identificar cuáles son las razones que explican su desarrollo y cuáles son las ventajas que tienen, frente a los enfoques convencionales, de cara a la reorientación de los sistemas de protección social.

En primer lugar, puede decirse que el uso de estas herramientas incrementa la progresividad del sistema fiscal y permite extender a toda la ciudadanía unos beneficios fiscales de los que hoy sólo se beneficia una parte de la ciudadanía¹¹. Los

¹¹ No se trata de una cuestión irrelevante: en el caso de Gipuzkoa,

créditos fiscales reembolsables, como señala Avraam (2018), son claramente progresivos. El recurso a estas herramientas permite además sustituir la lógica de la reducción de la presión fiscal por la lógica de la redistribución hacia las familias de menor renta: en efecto, las deducciones fiscales convencionales se relacionan claramente con las promesas de reducción de la carga fiscal “a los que menos tienen” que preconizan la mayor parte de los partidos políticos. Parece claro, sin embargo, que esta estrategia de reducción de la carga fiscal a las familias con menos ingresos tiene un recorrido corto, en la medida en que su deuda tributaria es reducida, y el margen para una reducción adicional es pequeño. Introducir el concepto de reembolsabilidad, sin embargo, permitiría pasar de la idea de la reducción de impuestos a la idea de la redistribución, mediante el acceso de toda la ciudadanía a unas prestaciones que las familias con renta suficiente ya perciben a través de la reducción de sus responsabilidades tributarias.

Otra de las ventajas que plantean estas herramientas —especialmente cuando se orientan a los trabajadores/as de bajos salarios— es la de superar la lógica de la sustitución de ingresos por una lógica de complementación de estos. En efecto, las prestaciones de garantía de ingresos convencionales están diseñadas para “sustituir” un ingreso que ha desaparecido (es el caso de la mayor parte de las pensiones, subsidios por desempleo, etc.). El incremento de la precariedad laboral y el empleo de bajos salarios han obligado sin embargo a introducir una lógica de complementación en virtud de la cual las prestaciones públicas, en lugar de sustituir la renta que deja de percibirse, complementan los ingresos (escasos) que se perciben. Se trata, en cualquier caso, de un cambio de lógica que ya incorporan buena parte de los sistemas de garantía de ingresos mediante la introducción de diversos mecanismos de estímulos al empleo y que no se

asocia necesariamente por tanto a la vía de la fiscalidad¹².

Una de las principales razones que explica el desarrollo de estas herramientas y, en principio, una de sus mayores ventajas, es que favorecen la normalización de los sistemas de garantía de ingresos y la simplificación de su funcionamiento, reduciendo además la estigmatización asociada a la percepción de prestaciones selectivas y condicionales de garantía de ingresos. En ese sentido, parece fuera de toda duda que percibir una prestación económica desde un dispositivo, el fiscal, al que accede toda la población puede ser más normalizador y menos estigmatizante que hacerlo desde dispositivos selectivos y condicionales, sometidos además a un escrutinio político y social constante.

De hecho, una de las principales razones que explican el desarrollo de estos sistemas ha radicado precisamente en su carácter “sigiloso” o “discreto” (Clegg, 2015), en la medida en que han conseguido “camuflar” un dispositivo de garantía de ingresos de carácter redistributivo —eso sí, orientado a los pobres que trabajan y no a los pobres que no trabajan— en un marco no asociado a la asistencia social tradicional: sacar a los trabajadores pobres del sistema asistencial de garantía de ingresos ha sido desde ese punto de vista uno de los objetivos de estas herramientas y una de las razones que explican su desarrollo en los países anglosajones. La razón era doble: por una parte, daba a los beneficiarios de estas deducciones un estatus diferente del que se daba a los perceptores de las prestaciones convencionales, reservadas a las personas inactivas. Por otra parte, permitía una extensión de los programas de apoyo a los trabajadores pobres difícil de alcanzar desde las prestaciones convencionales, dado el rechazo que despertaban en ciertos sectores políticos, mediáticos y sociales. Para Clegg, en relación con el caso británico, los laboristas siempre pensaron que la redistribución hacia la población

extensible a los demás territorios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tomando como referencia a una familia con tres hijos/as menores de seis años, y sin contar otras posibles deducciones, las unidades familiares con ingresos superiores a 30.000 euros se benefician de una deducción fiscal por descendientes de 3.537 euros. Las familias con ingresos inferiores no se benefician sin embargo plenamente de esa deducción, ya que la cuota tributaria que generan es inferior a la deducción: en el caso de las familias con ingresos de 20.000 euros, por ejemplo, la deducción que efectivamente reciben es de 1.550 euros, ya que su cuota tributaria es esa; el resto de la deducción (2.000 euros) no puede ser aprovechada por esos contribuyentes. En el mismo sentido, los contribuyentes con ingresos inferiores a 12.000 euros no reciben un solo euro por esta vía, ya que no generan, debido a sus escasos ingresos, deuda tributaria alguna. Si bien las diferencias son menos marcadas en las unidades con uno/a o dos hijos/as, el carácter regresivo de este sistema parece claro. En términos agregados, en 2013, solo el 40% de los contribuyentes con bases liquidables inferiores a 10.000 euros pudieron aplicarse esta deducción, y solo se beneficiaron del 21% del importe de las deducciones a las que teóricamente hubieran tenido derecho. De media, cada uno de estos contribuyentes dejó de beneficiarse de una deducción de casi 1.400 euros. Los contribuyentes con ingresos de entre 10.000 y 20.000 euros se beneficiaron del 91% del importe de esas deducciones, beneficiándose el resto de los contribuyentes del 100% de la deducción. Las unidades familiares que no realizaron la declaración por IRPF, lógicamente, no se beneficiaron en modo alguno de esta deducción.

¹² Como se ha señalado en otros trabajos (Zalakain, 2014 y 2006), tras el carácter subsidiario y diferencial de las prestaciones de garantía de ingresos subyace una consideración de las personas beneficiarias como carentes de todo ingreso propio, lo que simplifica tanto conceptual como administrativamente la gestión de la prestación de ingresos mínimos. La extensión de las situaciones de precariedad laboral y la emergencia del fenómeno de los trabajadores pobres ha ido sin embargo abriendo el acceso a estas prestaciones a personas vinculadas al empleo y que perciben, con mayor o menor regularidad, ingresos salariales propios, con lo que la prestación asistencial pasa a tener un carácter eminentemente complementario. Ello implica cambios tanto de tipo administrativo —con dificultades relativas a la gestión— como conceptuales, que afectan de forma determinante a la función de las prestaciones de garantía de ingresos en un contexto de precarización laboral. Desde el punto de vista administrativo, la inadaptación viene marcada por las dificultades para tener en cuenta los frecuentes cambios en los ingresos y en la situación personal de las personas que tienen una vinculación a menudo desigual e intermitente con el mercado de trabajo, con frecuentes pagos indebidos, reclamación de devoluciones, etc. Desde el punto de vista conceptual, en la medida en que estas personas pueden no presentar problemas de exclusión social y precisar, únicamente, un cierto nivel de protección económica debido precisamente a la insuficiencia de los salarios que reciben, su presencia en un dispositivo orientado a la inserción social resulta un tanto forzada.

pobre sería más fácil y permanentemente aceptada si se orientaba a los trabajadores pobres y se articulaba a través del sistema fiscal.

También cabe destacar que una de las consecuencias de ese cambio ha sido, lógicamente, la reducción del número y el gasto asociado a las prestaciones asistenciales, derivando a una parte de las personas beneficiarias a otro dispositivo, el fiscal, y sin dejar por tanto de prestarles apoyo económico. En ciertos contextos socioeconómicos, aligerar —aunque sea de esta forma— la nómina de perceptores de prestaciones asistenciales y el gasto asociado a ellas puede resultar una estrategia conveniente.

Esta capacidad de camuflaje explica también, desde otro punto de vista, el éxito de las deducciones fiscales. Al considerarse en términos de contabilidad pública como ingresos no recaudados —y no como gasto efectivamente realizado—, el recurso a las deducciones fiscales resultó particularmente útil a los partidos políticos comprometidos en la reducción del gasto público en políticas sociales (McCabe, 2018). Su eficacia en términos de reducción del déficit público es en cualquier caso nula pues, aunque no se contabilice como gasto, el uso de estas prestaciones sí implica una reducción de la capacidad de recaudación que tiene un efecto claro en las cuentas públicas.

También cabe pensar que la gestión de ciertas prestaciones desde el sistema fiscal —y no desde los sistemas de servicios sociales o incluso de empleo— favorece los avances hacia modelos de garantía de ingresos menos condicionales, definidos únicamente por criterios de necesidad económica y no por criterios de conducta o merecimiento moral. Si bien es cierto que ese cambio no requiere necesariamente de la gestión fiscal, parece claro que la tramitación de estas ayudas por parte de un sistema “aséptico” —que solo valora si se cumplen las condiciones económicas de acceso a la deducción— implica una separación más clara entre el derecho a la percepción de un apoyo económico en caso de necesidad y el derecho a la percepción de apoyos para la inclusión sociolaboral, que a menudo se asocia, de forma más o menos clara, a enfoques de carácter contraprestacional.

Otra de las ventajas que cabe atribuir a estos procesos de integración sociofiscal —muy particularmente en el caso de Euskadi— es la de evitar la creación de sistemas prestacionales paralelos para la cobertura de necesidades similares, que en ocasiones únicamente se diferencian por el nivel de renta de sus beneficiarios. Cabe a este respecto señalar dos ejemplos:

- Dejando al margen el sistema autonómico de prestaciones por hijo/a a cargo (cuya extensión y alcance es aún muy reducida), el apoyo económico a las familias vascas con hijos/as se realiza en la actualidad por dos vías: como hemos señalado anteriormente, las familias con ingresos

superiores a un cierto umbral se benefician (a menudo sin saberlo) de las deducciones fiscales convencionales, mientras que las familias con ingresos inferiores a un umbral determinado se benefician de las prestaciones de garantía de ingresos¹³. Probablemente quede además un sector intermedio que no se beneficia, al menos plenamente, de ninguno de los dos sistemas.

- Algo parecido ocurre en el ámbito de la vivienda: una parte importante de la población con gastos de vivienda se beneficia de las deducciones fiscales por compra o alquiler, mientras que otra parte (más reducida y con menos recursos) recurre a la Prestación Complementaria de Vivienda, gestionada además hasta hace poco en el marco del sistema vasco de garantía de ingresos.

En ambos casos, sería factible un diseño más eficiente de estas prestaciones que permita atender desde un solo dispositivo a toda la población potencialmente beneficiaria, manteniendo en cualquier caso si es necesario dispositivos específicos para los colectivos con mayores necesidades. Este cambio tendría efectos desde el punto de vista de la normalización del acceso a estas prestaciones y, también, desde el punto de vista de su legitimidad social, ya que al ubicarse en un marco universal estarían menos expuestas al cuestionamiento político y social al que en general están expuestas las prestaciones asistenciales. En ese sentido, podría pensarse que una de las principales ventajas del recurso a las deducciones fiscales reembolsables podría ser la de “universalizar” las prestaciones de carácter selectivo, sin necesidad de recortar su cuantía y/o de incrementar extraordinariamente el gasto total que se viene realizando, en la medida en que las prestaciones selectivas se fusionan con un sistema de beneficios fiscales que ya existe y del que, por otra parte, sus beneficiarios son escasamente conscientes.

5.2. Las razones que explican el “fracaso” de las deducciones fiscales reembolsables

Frente a estos argumentos, no puede dejar de señalarse que dos de las principales experiencias recogidas en este informe —la francesa y la británica— están siendo, o han sido ya, desmanteladas. Junto a las ventajas señaladas en el punto anterior (que podrían en parte explicar su éxito), es también por tanto necesario explicar las desventajas, contraindicaciones o inconvenientes de este tipo de herramientas, algunas de las cuales explican su fracaso en estos países.

¹³ Se trata, de acuerdo al Plan Vasco de Apoyo a las Familias actualmente vigente, de “un modelo atípico en Europa, de carácter selectivo y en cierto modo dual, en el que las familias de rentas medias y altas se benefician de desgravaciones fiscales y de una presión fiscal baja, y las de rentas bajas, o sin ingresos, del sistema de rentas mínimas, abierto a toda la población pero estrictamente condicionado a la percepción de unos ingresos máximos”.

La primera de las dificultades, y probablemente la principal, se relaciona con la dificultad para conciliar la lógica propia de los sistemas fiscales con la lógica de las prestaciones económicas convencionales, en lo que se refiere por ejemplo a la periodicidad en el cobro de la prestación (el sistema fiscal tiende a ciclos anuales y el de protección social a ciclos mensuales), el sujeto que genera el derecho a la prestación (el sistema fiscal es crecientemente individual, con posibilidades optativas de tributación conjunta, mientras que el prestacional se asocia a la unidad familiar o incluso al domicilio de residencia), las condiciones y requisitos de acceso, la información requerida, etc. Se trata de lógicas diferentes que, a menudo, han resultado difíciles de conjugar. En ese contexto, llegar a las personas que no están obligadas a realizar la declaración por IRPF y facilitar a la administración fiscal la información sobre sus circunstancias personales y profesionales es una dificultad que no debe subestimarse a la hora de plantear una posible aplicación de las deducciones fiscales reembolsables.

En ese sentido, debe insistirse en que, en la mayor parte de los casos, los sistemas de deducciones fiscales reembolsables no han sido capaces de evitar los problemas de *non take up* o de cobros indebidos que caracterizan a los sistemas tradicionales de garantía de ingresos. Este problema se agrava — como ocurre también en cualquier caso en el caso de las prestaciones directas— cuando las condiciones de acceso a la deducción dependen de elementos muy variables, como puede ser la percepción de ingresos salariales intermitentes y discontinuos.

En un sentido parecido, también debe recordarse que las deducciones fiscales reembolsables no operan en abstracto, sino que interactúan con el resto de los elementos que definen el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas —mínimos exentos, reducciones de la base, tramos y tipos nominales, otras deducciones, normas de tributación conjunta, retenciones, obligación de tributar, etc.— y también con el diseño de las cotizaciones a la Seguridad Social. Esta interdependencia puede contribuir no solo a oscurecer el diseño y el funcionamiento de las deducciones fiscales —frente al objetivo de legibilidad y simplificación antes señalado—, sino que puede neutralizar sus efectos o incluso revertirlos si se introducen otros cambios —por ejemplo, en los tipos y tramos del impuesto— que vayan en sentido contrario.

También cabe pensar —como una de las principales desventajas de este tipo de sistemas— en su contribución a la diferenciación entre dos grupos de perceptores de prestaciones: por una parte, quienes acceden al sistema de deducciones fiscales reembolsables (generalmente, familias con hijos/as y/o vinculadas al mercado laboral), que acceden a un sistema normalizado y, en cierto modo, “respetable”. Por otro lado, quienes se mantienen en el sistema convencional de garantía de ingresos, sin vinculación laboral, y crecientemente estigmatizado en la medida

en que los grupos más cercanos a la inclusión social han sido derivados al sistema fiscal.

En todo caso, la mayor desventaja que plantea el recurso a las deducciones fiscales reembolsables se deriva de la propia esencia del sistema fiscal: en efecto, buena parte de los expertos en fiscalidad consideran que el sistema tributario debe responsabilizarse de la recaudación y que las políticas redistributivas deben hacerse mediante el gasto público. De alguna forma, la fiscalización de las políticas sociales que se ha analizado en este artículo cuestiona este principio, y atribuye a un mismo dispositivo la responsabilidad de recaudar y, al mismo tiempo, gastar. El mayor inconveniente de este modelo es que la asignación de determinados recursos económicos a determinados fines sociales se realiza desde el momento mismo de la recaudación, reduciéndose la capacidad de los decisores públicos para asignar unos presupuestos determinados a unas políticas determinadas y “capturando” de antemano un porcentaje determinado de la recaudación. Si bien eso ya está ocurriendo con el actual modelo de “bienestar oculto”, una mayor integración de las políticas fiscales y sociales podría tener como consecuencia una reducción en la capacidad de asignación de recursos de quienes están al frente de las administraciones a las diferentes políticas públicas.

En el marco concreto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además, la introducción de este tipo de modelos redundaría en una reducción general de la recaudación que afectaría, en función de su porcentaje de participación en la asignación de la recaudación, a todos los niveles de la Administración, independientemente de que tuvieran o no competencias (y responsabilidades de gasto, por tanto) sobre las materias que generan el derecho a esas deducciones reembolsables.

5.3. El potencial de los créditos fiscales en la Comunidad Autónoma del País Vasco

Pese a estos inconvenientes, puede pensarse que las deducciones fiscales reembolsables podrían contribuir a mejorar el diseño de las políticas sociales en Euskadi. Aunque no puede decirse que estos sistemas hayan recibido hasta ahora una gran atención en la Comunidad Autónoma del País Vasco¹⁴, los tres territorios históricos vascos cuentan con un amplio margen de autonomía en lo que se refiere a la determinación del impuesto sobre las rentas de las personas físicas, lo que haría legalmente posible la introducción de medidas de este tipo en Euskadi,

¹⁴ A ese respecto cabe señalar, en cualquier caso, que este tipo de deducciones han sido incluidas en los programas electorales para las elecciones forales por parte de algunos partidos vascos y que el Plan Vasco de Familia e Infancia, actualmente vigente, recoge entre sus medidas la “creación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional, en el marco del Órgano de Coordinación Tributaria, para analizar las posibilidades de gestionar de forma integrada las prestaciones por hijo/a a cargo y las deducciones fiscales por descendientes”.

siempre que existiera el consenso político y social necesario para ello. Pero, a partir de la reflexión realizada en las páginas precedentes, ¿cuál es el potencial de los créditos fiscales en la Comunidad Autónoma del País Vasco? ¿En qué medida, o para qué necesidades, podría tener sentido el desarrollo en Euskadi de este tipo de herramientas?

Teniendo en cuenta tanto las ventajas como las desventajas señaladas anteriormente, puede pensarse que este tipo de herramientas podrían jugar un papel relevante en Euskadi al menos en tres ámbitos específicos:

- Las políticas de apoyo a las familias con hijos/as, tal y como se establece en el Plan Vasco de Familia e Infancia, mediante una reorientación del conjunto de las deducciones fiscales por descendientes y las prestaciones por hijos/a a cargo, en la línea del sistema actualmente existente en Alemania. La redefinición a partir de estas bases del sistema vasco de apoyo a las familias con hijos/as permitiría avanzar de forma efectiva en el Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia, suscrito por todas las Administraciones vascas, avanzar en el paradigma de la inversión social y equiparar el gasto vasco en políticas de familia e infancia al que realizan la mayor parte de los países de la Unión Europea. Además de incrementar la eficiencia del sistema, el desarrollo de este tipo de políticas podría tener un cierto impacto, de acuerdo a la literatura revisada en este artículo, en lo que se refiere a las tasas fecundidad y de pobreza infantil, y podría contribuir a reducir la transmisión intergeneracional de la desigualdad.
- Las prestaciones de acceso a la vivienda en compra y alquiler, diseñando un sistema que integre la actual prestación complementaria de vivienda y las actuales deducciones fiscales por alquiler y compra.
- Las políticas de garantía de ingresos para personas con pensiones bajas, en la línea de los avances realizados en la Comunidad Foral de Navarra. Este cambio permitiría descongestionar el funcionamiento del Servicio Vasco de Empleo y mejorar la protección que hoy se da a las personas que perciben pensiones insuficientes, instaurando un sistema de deducciones anticipadas para pensionistas que integre además las actuales deducciones

por dependencia y por edad, de las que no se benefician en la actualidad, plenamente al menos, los contribuyentes de menor renta.

Más complicada parece, por el contrario, la articulación de un sistema de deducciones fiscales reembolsables para trabajadores de bajos salarios, debido entre otras razones a la variabilidad de sus ingresos, al menos si se plantea como alternativa al actual sistema de estímulos al empleo integrado en la Renta de Garantía de Ingresos. Con todo, sí sería posible —manteniendo o mejorando ese modelo— rediseñar el sistema fiscal para beneficiar en mayor medida a todos los trabajadores/as de bajos salarios, independientemente de si tienen o no responsabilidades tributarias, al objeto de poner freno a la creciente desigualdad salarial y al fenómeno de la pobreza en el empleo.

Lógicamente, reformas de este tipo no podrían introducirse de la noche a la mañana de forma sistemática o generalizada. Sí cabría, sin embargo, proceder a una revisión de los sistemas de prestaciones económicas teniendo en cuenta su interacción con las actuales deducciones fiscales, de forma que se eviten las actuales lagunas y duplicidades. También sería posible avanzar de forma experimental en el desarrollo de este enfoque. En ese marco, y si existiera el consenso interinstitucional suficiente, cabría avanzar a través de: a) la elaboración de estudios de microsimulación —utilizando si fuera posible las encuestas ya disponibles en relación con la situación socioeconómica de la población vasca, así como la información tributaria que obra en poder de las Haciendas forales— que permitan evaluar *ex ante* los efectos y los costes de diversas alternativas y b) la extensión experimental y paulatina de estas prestaciones a algunos de los ámbitos previamente señalados.

En ese contexto, dada la relativa sencillez de la reforma y el todavía insuficiente desarrollo de las políticas vascas en materia de familia e infancia, sería factible avanzar en la legislatura que ahora se inicia hacia una mayor integración de las prestaciones por hijo/a a cargo y las deducciones fiscales por descendientes, en el marco de una renovada estrategia de apoyo a las familias con hijos/a, de impulso a la natalidad y de prevención de la pobreza infantil, tal y como el propio Plan Vasco de Apoyo a las Familias propugna.

Referencias bibliográficas

- ASTARITA, C.; MAESTRI, V. y SCHMITZ, M. L. (2016): *Recent tax reforms in Italy: the impact of households and workers*, Economic Brief, nº 020, Bruselas, European Commission, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ebo20_en_2.pdf>.
- ATHREYA, K.; REILLY, D. y SIMPSON, N. (2014): *Single mothers and the earned income tax credit: insurance without disincentives?*, Discussion Papers, nº 8.114, Bonn, Institute for the Study of Labor, <<http://ftp.iza.org/dp8114.pdf>>.
- AVERETT, S. y WANG, Y. (2015): *The effects of the Earned Income Tax Credit on children's health, quality of home environment, and non-cognitive skills*, Bonn Institute for the Study of Labor serie Discussion Papers, nº 9.173, <<http://ftp.iza.org/dp9173.pdf>>.
- AVRAM, S. (2018): "Who benefits from the 'hidden welfare state'? The distributional effects of personal income tax expenditure in six countries", *Journal of European Social Policy*, vol. 28, nº 3, p. 271-293, <<https://doi.org/10.1177/0958928717735061>>.
- AYALA, L. y CANTÓ, O. (2009): "Políticas económicas y pobreza infantil", en: *Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España (Memoria de la Jornada celebrada en el Caixaforum Madrid el 13 de marzo de 2009)*, Madrid, Unicef Comité Español, <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/Pobreza_infantil_espana_unicef.pdf>.
- AYALA, L. y PANIAGUA, M. (2017): *The impact of in-work benefits on female labor supply and income distribution in Spain*, Euromod Working Paper, nº 17/17, Colchester, Institute for Social and Economic Research, <<https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/working-papers/em17-17.pdf>>.
- AZMAT, G. y GONZÁLEZ, L. (2017): "Targeting fertility and female participation through the income tax", *Labour Economics*, vol. 17, nº 3, <https://econpapers.repec.org/article/eelabeco/v_3a17_3ay_3a2010_3ai_3a3_3ap_3a487-502.htm>.
- BATCHELDER, L.L.; GOLDBERG, F.T. y ORSZAG, P.R. (2010): "Efficiency and tax incentives: the case for refundable tax credits", *Stanford Law Review*, vol. 59, nº 1, p. 23-76, <<http://www.stanfordlawreview.org/wp-content/uploads/sites/3/2010/04/batchelder.pdf>>.
- BITLER, M.P.; HINES, A.L. y PAGE, M. (2018): "Cash for kids", *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, vol. 4, nº 2, p. 43-73, <<https://muse.jhu.edu/article/687575/pdf>>.
- BREESE, H. (2018): *Views on eligibility for tax credits and child benefit and any stigma associated with claiming these*, Research Report, nº 150, Londres, HM Revenue and Customs, <<https://www.gov.uk/government/publications/tax-credits-and-child-benefit-customer-views-on-claiming>>.
- BREESE, H.; MAPLETHORPE, N. y TOOMSE, M. (2011): *Take-up of tax credits*, Research Report, nº 144, Londres, HM Revenue and Customs, <<https://www.gov.uk/government/publications/tax-credits-take-up-survey-and-panel-study-results>>.
- CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH AND EVALUATION (2010): *Changing families' financial support and incentives for working. The summary report of the evaluation of the working for families package*, Wellington, Ministry of Social Development, <<https://www.msdc.govt.nz/documents/about-msdc-and-our-work/publications-resources/evaluation/receipt-working-for-families/wff-full-report.pdf>>.

- CLEGG, D. (2015): "The demise of Tax Credits", *The Political Quarterly*, vol. 86, nº 4.
- CRANDALL-HOLLICK, M.L. y HUGHES, J.S. (2018): *The Earned Income Tax Credit (EITC): An economic analysis*, Washington, Congressional Research Service, <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R44057.pdf>>.
- DAHL, G. y LOCHNER, L. (2009): "The impact of family income on child achievement: evidence from the earned income tax credit", *Discussion Papers*, nº 1.361. Madison, Institute for Research on Poverty, <<https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp136109.pdf>>.
- DE BOER, H.W.; JONGEN, E.L.W. y KABATEK, J. (2013): *Comparing the effectiveness of fiscal stimuli for working parents*, La Haya, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, <http://conference.iza.org/conference_files/SUMS_2013/kabatek_j8127.pdf>.
- EAMON, M.K.; WU, C.F. y ZHANG, S. (2009): "Effectiveness and limitations of the earned income tax credit for reducing child poverty in the United States", *Children and Youth Services Review*, vol. 31, nº 8, p. 919-926.
- EISSA, N. y HOYNES, H. (2008): *Redistribution and tax expenditures: the earned income tax credit*, Nber Working Paper, nº 14.307, Cambridge, National Bureau of Economic Research, <<https://www.nber.org/papers/w14307.pdf>>.
- FALK, G. y CRANDALL-HOLLICK, M.L. (2014): *The Earned Income Tax Credit (EITC): An overview*, CRS Report, Washington, Congressional Research Service, <https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/1357/>.
- FAVREAU, M.M. y JOHNSON, R.W. (2018): *Distributional effects of alternative strategies for financing long-term services and supports and assisting family caregivers*, CRR WP 2018-1, Chestnut Hill, Center for Retirement Research at Boston College, <https://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2018/03/wp_2018-1.pdf>.
- FERRARINI, T; NELSON, K. y HÖÖG, H. (2012): "From universalism to selectivity: old wine in new bottles for child benefits in Europe and other countries", en: *Minimum income protection in flux*, Reconciling Work and Welfare in Europe, Nueva York, Palgrave MacMillan, pp. 137-160.
- GRANTMAKERS FOR CHILDREN, YOUTH AND FAMILIES (2015): "Two generation approaches to poverty reduction and the EITC", *Insight*, Fall 2015, <<https://eitcfunders.org/wp-content/uploads/2015/10/GCYF-InSight-Fall-2015-WEB-10-27-1.pdf>>.
- GREGG, P.; HURRELL, A. y WITHAKER, M. (2012): *Creditworthy. Assessing the impact of tax credits in the last decade and considering what this means for Universal Credit*, Londres, Resolution Foundation, <<https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2014/08/Creditworthy.pdf>>.
- GULDI, M. y SCHMIDT, L. (2017): "Taxes, transfers, and women's labor supply in the United States", en *The Oxford Handbook of Women and the Economy*, Nueva York, Oxford University Press, <<https://www.itd.bus.ucf.edu/cdn/economics/workingpapers/2017-01.pdf>>.
- HAMAD, R. y REHKOPF, D.H. (2016): "Poverty and child development: A longitudinal study of the impact of the Earned Income Tax Credit", *American Journal of Epidemiology*, vol. 183, nº 9, p. 775-784, <<https://doi.org/10.1093/aje/kwv317>>.
- HERMIDA, P. y NOGUERA, J.A. (2016): "Integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social", *Documentación Social*, nº 169, págs. 105-126.
- HM REVENUE & CUSTOMS (2012): *Child benefit, child tax credit and working tax credit*, Take-up rates 2010-11, Londres, HM Revenue & Customs, <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140108151505/http://www.hmrc.gov.uk/statistics/fin-takeup-stats/cwct-take-up.pdf>>.
- HOLT, S. (2011): *Ten years of the EITC movement: making work pay then and now*, Washington, Brookings, <<https://www.brookings.edu/research/ten-years-of-the-eitc-movement-making-work-pay-then-and-now/>>.
- HOYNES, H. (2017): *The Earned Income Tax Credit: A key policy to support families facing wage stagnation*, Berkeley, Institute for Research on Labor and Employment, <<http://irle.berkeley.edu/files/2017/IRLE-The-Earned-Income-Tax-Credit.pdf>>.
- HOYNES, H.W.; MILLER, D. y SIMON, D. (2015): "Income, the earned income tax credit, and infant health", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 7, nº 1, p. 172-211, <<https://doi.org/10.1257/pol.20120179>>.
- (2012): *Income, the earned income tax credit, and infant health*, Nber Working Paper, nº 18.206. Cambridge, National Bureau of Economic Research, <<https://www.nber.org/papers/w18206.pdf>>.
- (2012): *The EITC: Linking income to real health outcomes*, Policy Brief, Davis, Center for Poverty Research, <http://poverty.ucdavis.edu/sites/main/files/file-attachments/policy_brief_hoyes_eitc_o.pdf>.
- JOHNSON, P. (2012): "Fairer by design: efficient tax reform for those on low to middle incomes", Londres, Resolution Foundation, <<https://www.resolutionfoundation.org/publications/fairer-design-efficient-tax-reform-low-middle-incomes/>>.
- JONES, L.E.; MILLIGAN, K.S. y STABILE, M. (2015): *Child cash benefits and family expenditures: evidence from The National Child Benefit*, NBER Working Paper, nº 21.101, Cambridge, National Bureau of Economic Research, <<https://www.nber.org/papers/w21101.pdf>>.
- JONES, M.R. y ZILIAK, J.P. (2019): *The antipoverty impact of the EITC: new estimates from survey and administrative tax records*, CES Research Papers, nº 19-14, <<https://www2.census.gov/ces/wp/2019/CES-WP-19-14.pdf>>.
- LEIGH, A. (2010): *Who benefits from the earned income tax credit? Incidence among recipients, coworkers and firms*, IZA Discussion Papers, nº 4.960, Bonn, Institute for the Study of Labor, <<http://ftp.iza.org/dp4960.pdf>>.
- LEVY, H.; MATSAGANIS, M. y SUTHERLAN, H. (2013): *Towards a European Union Child Basic Income? Within*

- and Between Country Effects, EUROMOD Working Paper, EM 6/13, <<https://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em6-13.pdf>>.
- MANOLI, D. y TURNER, N. (2018): “Cash-on-hand and college enrollment: evidence from population tax data and the earned income tax credit”, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 10, nº 2, p. 242-271, <<https://doi.org/10.1257/pol.20160298>>.
- MARR, C.; CHARITE, J. y HUANG, C.C. (2013): *Earned income tax credit promotes work, encourages children’s success at school, research finds. For children, research indicates that work, income, and health benefits extend into adulthood*, Washington, Center on Budget and Policy Priorities, <<https://www.siis.net/es/documentacion/catalogo/Record/192025>>.
- MARR, C. et al. (2015): *EITC and Child Tax Credit promote work, reduce poverty, and support children’s development, research finds*, Washington, Center on Budget and Policy Priorities, <<https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/6-26-12tax.pdf>>.
- MCCABE, J.T. (2018): *The Fiscalization of social policy. How Taxpayers trumped children in the fight against child poverty*, Nueva York, Oxford University Press.
- MCCABE, J.T. y POPP, E. (2016): “American exceptionalism revisited: tax relief, poverty reduction, and the politics of child tax credits”, *Sociological Science*, vol. 3, p. 540-567, <<https://doi.org/10.15195/v3.a24>>.
- MCGRANAHAN, L. (2016): *Tax credits and the debt position of US households*, Chicago, Federal Reserve Bank of Chicago, Working Paper 2016-12. <<https://www.chicagofed.org/~media/publications/working-papers/2016/wp2016-12-pdf.pdf>>.
- MENDELHALL, R. et al. (2012): “The role of earned income tax credit in the budgets of low-income households”, *Social Service Review*, vol. 86, nº 3, p. 367-400.
- MEYER, B.D. (2010): “The effects of the earned income tax credit and recent reforms”, *Tax Policy and the Economy*, vol. 24, nº 1, p. 153-180, <<https://doi.org/10.1086/649831>>.
- MILLAR, J. (2008): “Lograr que el trabajo reditúe y que los créditos impositivos funcionen: una evaluación haciendo referencia específicamente al empleo de padres y madres solos al frente del hogar”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 61, nº 2, p. 23-43.
- MIRRELES, J. et al. (2008): *Integrating personal taxes and benefits*, Mirrlees Review, nº 5, Londres, Institute for Fiscal Studies, <<https://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/design/ch5.pdf>>.
- MOFFITT, R.A. (2003): *The negative income tax and the evolution of U.S. welfare policy*, NBER Working Paper, nº 9.751, Cambridge, National Bureau of Economic Research, <<https://www.nber.org/papers/w9751.pdf>>.
- (2004): *The idea of a negative income tax: past, present, and future. Focus*, Discussion Papers, vol. 23, n. 2, p. 1-8, <<https://www.ssc.wisc.edu/irpweb/publications/focus/pdfs/foc232a.pdf>>.
- NICHOLS, A. y ROTHSTEIN, J. (2015): *The Earned Income Tax Credit (EITC)*, NBER Working Paper, nº 21.211, Cambridge (MA), National Bureau of Economic Research, <<https://www.nber.org/papers/w21211.pdf>>.
- NOGUERA, J. A. (2016): “El Estado de bienestar oculto en España”, *Agenda Pública*, 12 de septiembre, <<http://agendapublica.elpais.com/el-estado-de-bienestar-oculto-en-espana/>>.
- ROTHSTEIN, J. (2009): *Is the EITC equivalent to an NIT? Conditional cash transfers and tax incidence*, Nber Working Paper, nº 14.966, Cambridge, National Bureau of Economic Research, <<https://www.nber.org/papers/w14966.pdf>>.
- ROTHSTEIN, J.; PRINCETON UNIVERSITY y NBER (2008): *The unintended consequences of encouraging work: tax incidence and the EITC*, Working Paper, nº 165, Princeton, Princeton University, <<http://www.princeton.edu/gceps/workingpapers/165rothstein.pdf>>.
- SANZO, L. y PINILLA, R. (2004): *La renta básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social*, Documentos de Trabajo, nº 42. Madrid, Fundación Alternativas, <<https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/la-renta-basica-para-una-reforma-del-sistema-fiscal-y-de-proteccion-social>>.
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (1999): *Políticas de “Welfare to Work” en Estados Unidos*, Donostia-San Sebastián, SIIS Centro de Documentación y Estudios, <<https://www.siis.net/es/investigacion/ver-estudio/437/>>.
- SIMPSON, N.B.; TIEFENTHALER, J. y HYDE, J. (2010): “The impact of the earned income tax credit on economic well-being: a comparison across household types”, *Population Research and Policy Review*, vol. 29, nº 6, p. 843-864.
- SIMPSON, W. y STEVENS, H. (2016): *The Disability Tax Credit: why it fails and how to fix it*, SPP Research Papers, vol. 9, nº 24, p. 1-23, <<https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2016/07/disability-tax-credits-simpson-stevens.pdf>>.
- TONDANI, D. (2009): “Universal basic income and negative income tax: two different ways of thinking redistribution”, *The Journal of Socio-Economics*, vol. 38, nº 2, p. 246-255.
- VERBIST, G.; DE LATHOUWER, L. y ROGGMAN, A. (2005): *Labour market activation policies. A comparison of the use of tax credits in Belgium, the UK and the US*, Amsterdam, Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets, <<https://core.ac.uk/display/55805930>>.
- ZALAKAIN, J. (2006): “Trabajo, trabajadores pobres e inserción social”, *Documentación Social*, nº 143, págs. 45-76.
- (2014): “El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco”, *Lan Harremanak*, nº 31, págs. 36-62, <http://www.ehu.es/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/view/15167/0>.

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 argitaragabeak izango dira eta aldizkariaren ardatz diren oinarritzko 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 posta elektronikoz igorriko dira, testuak Word dokumentu batean; eta balizko grafikoak Excel dokumentu batean.
- Formaren ikuspegitik, kontuan hartu, arren, honako jarraibide hauek:
 - Artikulu bakoitzak izan beharko ditu gutxienez 5.000 hitz eta gehienez 12.000, 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, eta, baita ere, haietako bakoitzaren harremanerako posta-helbidea, telefonoa eta lankide gisa jardundako erakundeak. Artikuluaren laburpena erantsi beharko zaio (gehienez 120 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 artikuluak 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 egiteko ere.
- Egileek ez dute ordaindu behar euren artikulua ebaluatu edo argitaratzeagatik.

Honako hauek dira aldizkariaren helbide eta harremanerako telefonoa:

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 por correo electrónico: los textos, en un documento de Word; y los gráficos, en uno de Excel.
- Desde el punto de vista formal, se ruega atenderse a las siguientes pautas:
 - La extensión del contenido de cada artículo será de entre 5.000 y 12.000 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, así como la dirección postal, el teléfono de contacto y la adscripción institucional de cada uno de ellos. Se añadirá también un breve resumen o sumario del artículo (máximo 120 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



ZERBITZUAN

68

MAIATZA · MAYO
2019

Supuestos prácticos en
trabajo social: diseño para su
resolución

El trabajo social en el sistema
educativo vasco, una apuesta
social y política

Gestionando la vulnerabilidad
desde los cuidados comunitarios
en la política local: la experiencia
de Zumarraga

La experiencia de la asistencia
personal en la comunidad
valenciana

Erlauntza: calidad de vida en el
barrio a través del impulso a la
confianza entre profesionales

Rellenando espacios: hacia una
ordenación de los sistemas
de servicios sociales desde la
respuesta a la complejidad

Retos y oportunidades para la
inclusión de la población gitana
más vulnerable: un acercamiento
desde la experiencia navarra

La fiscalización de las políticas
sociales: funcionamiento e
impacto de las deducciones
fiscales reembolsables



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ENPLEGUKO ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES

Siis

Centro de
Documentación
y Estudios
Dokumentazio
eta Ikerketa
Zentroa

Fundación Eguía-Careaga Fundazioa